



ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION DE MADAGASCAR

MEMOIRE DE FIN D'ETUDES

LA DECENTRALISATION ET LA GESTION DU DOMAINE PUBLIC

Présenté par RASEDIMAHEFA Tsimiebo

Section Inspecteurs des Domaines et de la Propriété Foncière

Promotion SEDRA (2010-2012)

Rapporteur : *Monsieur RASOANINDRAINY Benjamin Eric, Inspecteurs des domaines et de la propriété Foncière, Chef de Service Régional des Domaines d'Analamanga*

Président du jury : *Monsieur RAOELSON Harilanto, Enseignant permanent à l'ENAM*

Examineur : *Madame ANDRIANASOLO Anjarasoa, Inspecteurs des Domaines et de la Propriété Foncière.*

Vice primature en charge du Développement et de l'Aménagement du Territoire

Mars 2012

REMERCIEMENTS

Le présent mémoire est le fruit d'un long cursus d'études, qui a pu être mené à son terme grâce à l'aide et au soutien que nous ont apportés de nombreuses personnes et organismes.

Ainsi, nous adressons notre reconnaissance et nos sincères remerciements :

A Monsieur RAJAONARIVELO Théogène, Directeur Général de l'ENAM.

A Madame RAVAOHARINIRINA Hanitriniaina Directrice de la Formation et de la Recherche et des Stages

A tous les Enseignants de l'ENAM pour les efforts méritoires qu'ils ont montrés et déployés pour avoir mené à bien notre formation

A Madame la Directrice Générale des Services Fonciers

A Monsieur le Directeur des Domaines et des Services Fonciers

A Monsieur RASOANINDRAINNY Benjamin Chef de Service Régional des Domaines d'Analamanga, qui a bien voulu accepter de diriger ce travail, les directives et les conseils qu'il nous a prodigués en vue d'améliorer la présente étude pour la réalisation de ce mémoire.

A tous les responsables et le personnel des différents services administratifs, pour leur entière et franche collaboration.

Aux Personnels Administratifs de l'ENAM

Les Personnels auprès des Services Fonciers et ceux qui répondent à nos questions.

Toute ma famille, qu'ils trouvent ici l'expression de ma gratitude pour leur soutien moral et leur aide matérielle tout au long de mes études à l'ENAM et pour la réalisation de la présente recherche.

Enfin, mes remerciements s'adressent à tous ceux qui, de près ou de loin, nous ont apporté leurs concours pour la réalisation de ce travail. TRES SINCERES
REMERCIEMENTS A TOUS.

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1 page 12 : Comparaison de l’Ordonnance 60 099 et la Loi 2008-013

Tableau n°2 page 39 : Avantages et risques de la décentralisation

Tableau n°3 page 69 : Les principales servitudes

Tableau n°3 page 84 : Le rattachement de la Direction des Domaines et des Services Foncières

LISTE DES CLICHES

Cliché n°1 : photo montrant la dégradation des infrastructures et les modes de vie des habitants de Canal d’Andriantany

Cliché n°2 : Destruction des occupations illicites à Ampefiloha

Cliché n°3 : Occupation irrégulière provisoire accordée par la Commune Urbaine de Tana

Cliché n°4 : Photo montrant des infrastructures à Ambodimita Antananarivo

GLOSSAIRE

-Domaine public : ensemble des biens, d’origine naturelle ou artificielle, dont l’Etat(ou une Collectivité décentralisée) a la responsabilité directe de la protection et de la gestion pour l’intérêt collectif. Le domaine public est inaliénable, insaisissable et imprescriptible. Il peut être assorti des servitudes particulières qui s’imposent aussi à la propriété privative.

-Domaine privé immobilier : ensemble des biens foncières de l’Etat, d’une Collectivité Décentralisée ou toute autre personne morale de droit public, susceptible de disposer d’un patrimoine. Les biens du domaine privé sont soumis aux règles du droit commun relatives aux biens, sous réserve des règles spécifiques légalement fixées dérogeant à ce droit commun.

-Délimitation : action qui permet de fixer les limites physiques d’un bien immobilier et donc d’en déterminer la consistance. Elle permet de fixer les limites des dépendances de celui-ci

-Aménagement du territoire : c’est l’action d’une Collectivité sur son territoire, et le résultat de cette action

-Immatriculation : régime juridique applicable à la propriété foncière garantissant à celle-ci un caractère définitif et inattaquable. Plus précisément l’immatriculation est la phase qui

permet l'identification du terrain par le bornage de celui-ci et l'attribution d'un numéro chronologique au livre foncier.

LISTE DES ABREVIATIONS

APIPA :	Autorité Pour la Protection des Inondations dans le Plaine d'Antananarivo
BPPAR :	Bureau des Projets de Promotion et d'Aménagement des Régions
CIRDOMA :	Circonscription Domaniale
CIRTOPO :	Circonscription Topographique
CRIF :	Centre des Ressources et d'Information Foncière
CTD :	Collectivités Territoriales Décentralisées
CUA :	Commune Urbaine d'Antananarivo
DDSF :	Direction des Domaines et des Services Fonciers
FIDES :	Fonds d'Intervention pour le développement Economique et social
GELOSE :	Gestion Locale Sécurisée
INDDL :	Institut National de la Décentralisation et de Développement Local
LPF :	Lettre de Politique Foncière
OPCI :	Organisme Public de Coopération Inter Communale
PLOF :	Plan Local d'Occupation Foncière
PN2D :	Programme National de Déconcentration et de la Décentralisation
PNF :	Programme National Foncier
POS :	Plan d'Occupation du Sol
PUDé :	Plan d'Urbanisme de détail
SDAR :	Schéma Directeur de l'Aménagement Régional
SIG :	Système d'Information Géographique
SMOTIG :	Service de Main d'œuvre des Travaux d'Intérêt Général
SNAT :	Schéma National d'Aménagement du Territoire
SRAT :	Schéma Régional d'Aménagement du Territoire
STD :	Services Techniques Déconcentrés
VRD :	Voies et Réseaux Divers

SOMMAIRE

Introduction	1
Partie I : DIAGNOSTIC ET ETAT DES LIEUX DU SECTEUR FONCIER	
CHAP I : EVOLUTION DU REGIME FONCIER A MADAGASCAR.....	5
Section 1-Avant la colonisation.....	5
Paragraphe 1- Période clanique.....	5
Paragraphe 2- L'époque des royautes.....	5
Paragraphe 3 -Le domaine public et le Code des 305 Articles.....	6
Section 2-La période de la colonisation.....	7
Paragraphe 1- La législation foncière coloniale	7
Paragraphe 2- Le SMOTIG et le domaine public.....	7
Paragraphe 3- Vers une nouvelle orientation de la Loi	9
Section 3-L'évolution du domaine public depuis l'indépendance	9
Paragraphe 1-Le nouveau cadre juridique du domaine public.....	9
Paragraphe 2-L'innovation apportée par la nouvelle Loi du 23/06/2008 n° 2008-013 sur le domaine public	11
Section 4-La Réforme Foncière.....	13
Paragraphe 1-Etat de lieu du système foncier	13
Paragraphe 2-Une nouvelle orientation de politique foncière	13
Paragraphe 3-Une réforme générale de cadre juridique	15
CHAP I I : CONTRIBUTION A L'ETUDE DU DOMAINE PUBLIC.....	16
Section1 Approche analytique du domaine public.	16
Paragraphe 1 -Notion du domaine public en droit traditionnel Malagasy....	16
Paragraphe 2 -Conception du domaine public en droit français	17
Paragraphe 3 -Critère du domaine public en droit malgache.....	18
Section2-La détermination et le voisinage du domaine public... ..	19
Paragraphe 1 -La détermination du domaine public	20
Paragraphe 2 -La sortie du domaine public.....	20
Paragraphe 3 -Les servitudes	22
Section 3-La délimitation du domaine public et l'alignement.....	23
Paragraphe 1 -L'objet de la délimitation.....	23
Paragraphe 2 -La procédure de l'alignement.....	24
Paragraphe 3 -Effets de l'alignement.....	24
Section4-Utilisation du domaine public	25
Paragraphe 1-Utilisation collective du domaine public	25
Paragraphe 2-Les utilisations privatives.....	26
CHAPITRE III-DIAGNOSTIC DU DOMAINE PUBLIC.....	29
Section1-La recrudescence d'occupation illicite du domaine public.....	29
Paragraphe 1-La construction et l'occupation irrégulière dans les réserves	29
Paragraphe 2-La détérioration du domaine public.....	30
Section2-Les causes des occupations irrégulières et la détérioration.....	31
Paragraphe 1-Sources techniques.....	31
Paragraphe 2-Une mauvaise connaissance de l'attribution du sol	31
Paragraphe 3-Une absence de tout contrôle de la croissance urbaine.....	32
Section3-La non application de la Loi et le silence de l'Administration.....	33
Paragraphe 1-Désordre et détérioration.....	33
Paragraphe 2-Absence du pouvoir de contrôle de l'Administration...	33
Conclusion de la première partie	34

Partie II LA DECENTRALISATION, OUTIL DE GESTION DOMANIALE...	
CHAPITRE I : LES GRANDES LIGNES DE LA DECENTRALISATION...	35
Section1-Qu'est-ce-que la décentralisation ?.....	35
Paragraphe 1-Définition et intérêt de la décentralisation.....	35
Paragraphe 2-Les acquis de la décentralisation.....	36
Paragraphe 3-Les éléments inséparables à la décentralisation.....	38
Section2-La décentralisation de la gestion foncière	40
Paragraphe 1-Objectif et principe d'intervention.....	40
Paragraphe 2-Le Guichet Foncier.....	41
Paragraphe 3-Contribution au développement.....	42
Section3-Les facteurs de blocage à la décentralisation.....	45
Paragraphe 1-Une décentralisation artificielle.....	45
Paragraphe 2-Une autonomie financière sans ressources.....	46
Paragraphe 3-Les blocages suivant les niveaux de décentralisation....	46
CHAPITRE II : LA PROPRIETE ET GESTION DU DOMAINE PUBLIC....	48
Section1- Le domaine public en tant qu'espace public.....	48
Paragraphe 1-Les collectivités publiques propriétaires	48
Paragraphe 2-La répartition de gestion.....	49
Paragraphe 3-Les collectivités publiques propriétaires	49
Section2-Les mutations domaniales.....	51
Paragraphe 1-Les transfert de gestion.....	51
Paragraphe 2-La mutation par transfert de propriété.....	51
Section3-La participation et le contrôle de l'Etat.....	52
Paragraphe 1-Le contrôle hiérarchique.....	52
Paragraphe 2- Contrôle de tutelle	52
CHAPITRE III-L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE SUPPORT DU DOMAINE PUBLIC.....	53
Section1-Les Planifications du territoire.....	53
Paragraphe 1-Le PNAT.....	53
Paragraphe 2-Le SNAT.....	54
Paragraphe 3-Le SRAT.....	54
Section2-L'élaboration des schémas et le POS.....	57
Paragraphe 1-L'élaboration des schémas directeurs	57
Paragraphe 2-Le POS.....	57
Section3-Le PLOF.....	58
Paragraphe 1-Définition.....	58
Paragraphe 2-Le PLOF en tant que base des données géographiques.....	59
Paragraphe3-3-Précaution nécessaire à l'utilisation de PLOF.....	59
Conclusion de la 2è partie.....	60
Partie III : LA PROTECTION ET SAUVEGARDE DU DOMAINE PUBLIC..	
CHAPITRE I : LA PROTECTION DU DOMAINE PUBLIC	
Section1-L'inaliénabilité, l'imprescriptibilité,	62
Paragraphe 1-L'inaliénabilité.....	62
Paragraphe 3-Les autres principes de protection	62
Section2-Les atteintes à l'intégrité ou à l'utilisation du domaine public	62
Paragraphe 1-Les servitudes administratives.....	63
Paragraphe 2-La conservation du domaine public routier	63

Section 3-La police du domaine public.....	69
Paragraphe 1- l’objet de la police du domaine public.....	71
Paragraphe 2- la valorisation de cette fonction.....	71
	72
CHAPITRE II : LES SOLUTIONS A L’EFFECTIVITE DE LA SAUVEGARDE.	74
Section1-Les mesures instituées par les textes	74
Paragraphe 1-Les mesures anciennes.....	74
Paragraphe 2-Les dispositions nouvelles	74
Section2-Les devoirs de l’Administration et la vulgarisation des textes.....	74
Paragraphe 1-Les devoirs de l’Administration.	75
Paragraphe 2-La vulgarisation des textes et l’éducation citoyenne.....	75
Section3-Proposition à la Protection du domaine public.....	76
Paragraphe 1-Sur le plan fiscal	77
Paragraphe 2-Sur la gouvernance.....	78
CHAPITRE III : CADRAGE DES RÉFORMES	79
	81
Section1-La réforme du statut des agents de Services Fonciers.....	81
Paragraphe 1-Susciter la motivation des agents.....	81
Paragraphe 2-Les autres suggestions d’amélioration.....	81
Section2-La restructuration des Services Déconcentrés	81
Paragraphe 1-La restructuration des services fonciers.....	82
Paragraphe 2-Création d’un ministère des réformes foncières.....	83
Conclusion générale.....	85
Annexe1-Photo de la construction illicite à Ambodimita.....	87
Annexe2-PLOF.....	89
Annexe3-Compétence de la région et de la Commune.....	90
Bibliographie.....	91
Résumé.....	92
Table des matières.....	94
	95

INTRODUCTION

Depuis la fin des années 80, la décentralisation est devenue une priorité politique affichée par de nombreux pays en développement .Elle est présentée comme une nouvelle voie pour bon nombre d'entre eux longtemps sous un régime centraliste ,comme un nouveau chemin de développement .C'est aussi une des conditionnalités des bailleurs de fonds en tant qu'une réponse à la nécessité d'une refondation de l'Etat par les réformes de l'ajustement structurel , démocratisation , décentralisation...

A Madagascar, après le centralisme démocratique issu de la Constitution de 1975, c'est la Constitution de 1992 qui a posé les nouvelles bases de la décentralisation en prônant l'application de la décentralisation effective .Cette rénovation a été renforcée par la mise en place des provinces autonomes instituées par la Loi Constitutionnelle de 1998.C'est ainsi qu'un nouveau programme national de décentralisation et de déconcentration (PN2D) a été conçu. Ce dernier comporte trois étapes bien distinctes dont :une première étape de 3ans jusqu'en 2008 :qui s'occupe de l'ancrage stratégique des 2D dans le paysage du développement national et élaboration de SNAT ou Schéma National de l'Aménagement du Territoire et des SDAR ou Schéma Directeurs de l'Aménagement Régional .Ensuite une seconde étape de trois ans (2009-2011) : renversement de tendance effectif dans la logique de développement au profit des régions et communes .Et une troisième étape de quatre ans (2012-2015) : prédominance de la contribution des régions et des communes au développement national.

Qu'en est-il si l'on se réfère au volet de la décentralisation de gestion foncière ? Elle était l'objet des réformes menées depuis l'année 2005.C'est la lettre de politique foncière qui préconise une administration foncière de proximité jusqu'au niveau des collectivités territoriales de base. En plus, il faut tenir compte de la primordiale mise en place du Plan Local d'Occupation Foncière .Ce dernier devra retracer les différentes situations foncières du territoire pour une gestion rationnelle des terres par les collectivités décentralisées. Dans ce cas, c'est à partir de la création de la nouvelle compétence pour les instances responsables au niveau des Collectivités Territoriales Décentralisées qu'on devra maîtriser les occupations irrégulières et la squatterisation dans le domaine public. Le remède et la sauvegarde de ce domaine sont les facteurs déterminants du choix de ce thème qui s'intitule :

« LA DECENTRALISATION ET LA GESTION DU DOMAINE PUBLIC A MADAGASCAR ». La présente recherche, en vue d'obtenir le diplôme de fin d'étude à l'ENAM essaie d'apporter des analyses et recommandations nécessaires à l'amélioration de la gestion du domaine public chez nous. En effet, la domanialité publique crée pour l'Etat plus de charge que de profits, puisque c'est lui seul qui assure l'entretien du domaine public, d'où la nécessité d'une protection appropriée. Il en résulte que la bonne gestion du domaine public procure à l'Etat une image d'un respect de principe de l'Etat de droit, c'est aussi un reflet de la pratique de bonne gouvernance. Quoiqu'il en soit, la question se pose pour savoir, est-ce que l'Etat est prêt à se désengager du contrôle central au profit de la gestion locale ? quelles seront les prérogatives des services locaux ? Autrement dit, quel sera le partage exact des prérogatives entre la future nouvelle instance et les services traditionnels des domaines ? ensuite, les ressources sont-elles aptes à réaliser ce projet ? et pour les bénéficiaires, comment la population locale peuvent recevoir les concepts de la décentralisation ?

Pour mener à bien ce mémoire, l'étude a été rédigée selon la méthodologie du cours dispensé par l'équipe pédagogique de l'ENAM, élaborée après des démarches méthodologiques choisies. A ceux-ci s'ajoutent des séries d'entretiens et travail d'enquêtes et visites sur terrain. Ainsi, tout au long du stage, nous avons effectué des études et enquêtes auprès des organismes œuvrant dans la gestion de l'espace relatif à usage public comme le : (BPPAR-APIPA-CUA...) sans oublier les études comparatives et l'évolution des textes relatifs au domaine public. L'objectif de cette recherche est d'identifier les facteurs bloquants dans la bonne gestion du domaine public. Quant aux résultats attendus, en amont c'est l'amélioration des principes régissant le domaine public, en aval c'est la meilleure répartition rationnelle de l'occupation de l'espace pour les populations bénéficiaires, avec comme corollaire la satisfaction de l'intérêt général.

On va donc analyser à partir de cette étude si l'Etat sera en mesure de transférer ses pouvoirs aux collectivités décentralisées. Ensuite nous allons vérifier aussi si cette hypothèse sera réalisable et bénéfique pour la gestion foncière domaniale. En déduire si ce système d'administration peut soutenir les moyens techniques adaptables à résoudre les gangrènes de la domanialité publique.

Alors pour la commodité de notre étude, et pour harmoniser notre analyse, nous allons diviser en trois parties, essayons de répondre à toutes les questions que nous avons évoquées

précédemment .C'est ainsi que dans la première partie, nous présenterons le diagnostic et états de lieux du secteur foncier. Pour mieux comprendre, comment s'évolue la gestion domaniale et foncière existante, il est nécessaire de diagnostiquer le domaine public, son évolution au cours du temps. Ensuite, nous aborderons, dans une deuxième partie la décentralisation comme outil de gestion domaniale foncière tout en mettant l'accent sur les grandes lignes des procédés de décentralisation. Comme de nombreux pays, Madagascar vit à l'heure de la décentralisation conçue comme processus susceptible de favoriser le développement local. Pour améliorer la gestion du domaine public, il est important de comprendre leur dépendance du domaine public. De plus il est nécessaire de voir quelles sont les institutions qui ont compétence en matière de la gestion domaniale. Enfin la troisième et dernière partie sera consacrée à la protection et la sauvegarde du domaine public, en focalisant notre attention sur les améliorations juridiques, institutionnelles et opérationnelles.

Ceci nous permettra de proposer de nouvelles perspectives pour ces différents instruments

Première partie

DIAGNOSTIC ET ETAT DES LIEUX DU SYSTEME DE GESTION DOMANIALE ET FONCIERE

A Chaque grand tournant de l'Histoire de Madagascar le mot « Tanindrazana » constitue un leitmotiv pour les responsables appelés à prendre part à la gestion des affaires du pays, car il est le ciment de l'unité du peuple malgache .Le domaine public n'était pas loin de ce terme que les malgaches vouent un respect quasi religieux à leur Tanindrazana. Certes ,cette dénomination « domaine public » ,n'était pas connue des Malagasy à l'époque, mais le caractère disons sacré qui s'attache à des terres destinées à l'usage commun et que la coutume était très sévère contre toute atteinte à ce patrimoine de tous .Cette première partie consiste à étudier l'évolution du régime foncier malgache en mettant l'accent sur le domaine public durant l'époque successive .Ensuite essayons de procéder à une approche analytique du domaine public avant d'effectuer les diagnostics du domaine public et leurs sources pratiques.

Ce classement constitue notre orientation de la première partie.

CHAPITRE I : EVOLUTION DU REGIME FONCIER MALGACHE

Avant de procéder à l'étude proprement dite, il faut d'abord savoir l'évolution du régime foncier malgache depuis l'époque des royautes en passant par l'ère coloniale et le changement après l'indépendance. On va déduire à chaque époque l'esprit du texte concernant le domaine public

Section1 : Régime foncier avant la colonisation

Paragraphe1 : Période clanique

Durant ce temps qu'on peut appeler période clanique, la population était peu nombreuse et la terre encore vaste, disons qu'il y en avait pour tout le monde. Pendant ce temps, la monarchie est féodale. Quand la conquête réussissait, le roi distribue des terres ainsi conquises aux nobles (Ampanjaka) qui doivent assurer la paix et faire travailler les hommes libres.

Au fur et à mesure de l'évolution de la société, la terre est devenue un instrument politique placé entre les mains des dirigeants. Suivant les régions, les conjonctures, et surtout selon les besoins d'une population qui ne cessait d'augmenter, une classification des terres s'est progressivement opérée.

Paragraphe 2 : L'époque des royautes

Avec les souverains qui se succédèrent au grand Roi Andrianampoinimerina la classification des terres allait en s'accroissant. Le domaine public a été créé par le biais de main d'œuvre. A titre d'exemple, des canaux destinés à l'irrigation, au drainage et à la navigation sont creusés, car il fallait ceinturer la zone cultivable par des canaux de drainage. Le marécage de Betsimitatatra était aménagé et transformé en rizière depuis le règne d'Andrianjaka (1610-1630). Pendant ce temps, les digues d'Ikopa étaient créées et deviennent l'axe du royaume¹.

Notons que grâce au pouvoir royal, tous, sauf les nobles doivent 4 jours de corvée par semaine au service du roi et de l'Etat. Exemple : élever les digues, creuser des canaux, aménagement des terrains destinés au marché, c'est « LE FANOMPOANA »². Donc, le domaine public était créé pendant ce temps pour l'intérêt général, c'est ainsi que le slogan d'Andrianampoinimerina disait : « *la famine est mon seul ennemi* » Notons qu'il n'y a pas encore de route à cette époque, mais de progrès était palpable comme la hausse conséquente de la production agricole grâce à l'entretien du domaine public.

¹ Pierre BOITEAU : Contribution à l'histoire de Madagascar

² FANOMPOANA ou corvée au profit du Roi

Enfin, le roi Andrianampoinimerina définissait par la voie de plusieurs « Kabary » les grandes lignes de sa politique en matière foncière. Cet extrait de discours nous permet de constater que les terres aménagées et irriguées à l'initiative du roi lui appartenaient.

Paragraphe 3 : Le domaine public et le code des 305 articles

Tout d'abord, le code était un recueil des dispositions réglementaires régissant les règles applicables à l'organisation de l'Etat ainsi que les disciplines que le peuple doit les respecter. Il y avait de notion du domaine public dans ce texte. C'est un premier texte écrit à Madagascar qui édicte des sanctions et peines applicables en cas de détérioration du domaine public.

Ce code des 305 articles promulgué par la reine RANAVALONA II (1818-1868) le 29 mars 1881, évoque des principes à respecter sur l'ensemble des voies de communication utilisées soit directement par le public soit utilisées pour le transport et qui constituent un des éléments du domaine public, (article 81à83 du code des 305) :c'est la voirie. Ensuite l'article 84 interpelle des sanctions et peines contre le rejet d'immondices, les débris d'animaux dans le lieu public.

Il s'avère important de signaler que le domaine public à cette époque était constitué essentiellement par : les rues, ruelles, places des marchés, les digues et diguettes...L'entretien et la réhabilitation incombe à l'Etat par le biais de corvée royale ou « Fanompoana ».De plus le domaine public était créé pour l'intérêt général, tandis que l'autorité départementale qui s'occupe de la propriété foncière était le ministère de l'intérieur.

Notons que suivant les directives de la reine Ranavalomanjaka parvenues en 1878 aux Sakaizambohitra , et selon le code des 305 articles 'les grands forêts et les terres libres appartiennent à l'Etat «' . *Ensuite dans le cadre de la protection du patrimoine de l'Etat, l'instruction disait que « tous-vols commis dans le palais les édifices publics étaient sévèrement réprimés. »* ³

³ Tiré dans « NY KABARY NATAON-DRANAVALOMANJAKA MOMBA NY LALANA MALAGASY », miaraka amin'ny kabary samihafa nataon'Andrianampoinimerina. Imprimerie Protestante Imarivolanitra, Août 1962

Enfin, il n'y avait pas de distinction très nette entre le domaine privé de l'Etat et le domaine public .D'où la confusion entre la terre, Menabe⁴ c'est -à-dire, elles constituaient le domaine privé, le relief du souverain, ce relief était placé sous son autorité directe. Celle des terres *menakely* ou *vodivona*⁵ alors que les habitants du *vodivona* s'appelaient aussi de *menakely* et leur chef du *tompomenakely* .

Section2 : La période de la colonisation

Tout d'abord, il faut noter que, malgré les pressions françaises, Madagascar essayait de résister pour sauvegarder son indépendance, et protéger l'intégrité de son territoire .Les autorités malgaches promulguèrent des lois et directives allant dans ce sens, tout en réorganisant le droit foncier malgache.

A la veille de la colonisation, la loi locale du 09 mars 1896 régit l'immatriculation foncière de terres dites « *Tanindrazana* » . Cette loi stipule que le sol du royaume appartient à l'Etat, mais les habitants ont droit à la jouissance des parcelles sur lesquelles ils peuvent bâtir ou qu'ils cultivent habituellement.

Paragraphe 1 La législation foncière coloniale

L'entrée en force des Français dans l'île va complètement changer l'histoire des pays. La législation sur la terre malgache a connu d'importants bouleversements. La Loi du 09 mars 1896 ne sera plus appliquée dans son intégralité et va subir des modifications. A vrai dire, tout ce qui pourrait constituer une entrave aux intérêts et aux objectifs des colonisateurs était supprimé.

Après la Loi d'annexion du 06 août 1896, l'objectif des colonisateurs était d'approvisionner la métropole à partir des produits d'exportations venant des colonies. Pour le réaliser, les colons procèdent à l'accession des terres fertiles à Madagascar .D'où l'aménagement des plaines rizicoles d'Alaotra, Boina ,Mangoky...ainsi que les zones productrices en denrées et cultures d'exportation comme le Moyen-ouest, Nord-ouest,...Dans ce cas, les colonies doivent compter sur leurs propres moyens financiers c'est-à-dire

⁴ Terres Menabe : Elles constituaient le domaine privé, le fief du souverain. Ce fief était placé sous son autorité directe.

⁵ Il s'agissait d'une dotation foncière au profit des princes, qui se rapproche de la notion de principauté. Les terres d'un vodivona étaient des terres menakely. Les habitants s'appelaient aussi des Menakely et leur chef un Tompomenakely.

l'autofinancement des colonies. Sur ce, donc, les travaux publics s'effectuaient par le biais de la main d'œuvre. Pour illustrer, c'était la Loi du 30 octobre 1904 qui instituait l'indigénat, et oblige les indigènes à exécuter la prestation coloniale. C'est la contribution des malgaches au développement de la colonie par une prestation en nature (50 jours de travail par an étaient demandés à tout homme âgé de 16 à 60 ans). Ce moyen avait permis de réaliser les constructions des routes, la réalisation des voies ferrées dans le but de désenclavement et l'évacuation des produits à exporter. Ils peuvent bâtir des bâtiments administratifs, les ports, les infrastructures hydro-agricole comme les digues, les barrages, les canaux d'irrigation, les grandes plantations. Quant aux moyens financiers, l'Etat colonial comptait sur les recettes fiscales locales.

Paragraphe 2 Le SMOTIG ⁶ et le domaine public

Comme il a été mentionné ci-dessus, l'autofinancement des colonies reste l'objectif de l'autorité coloniale. On a créé le domaine public pour l'intérêt des colons, c'est-à-dire pour l'évacuation des produits d'exportation et dans le but de désenclaver les régions productrices vers les ports. D'où la réalisation des grands travaux de chemin de fer : TCE, MLA, FCE ⁷. Il en est de même les ports et les voies fluviales navigables comme le port de Manakara, le canal des pangalanes ...

Après la première guerre mondiale, l'administration des colonies prend une nouvelle orientation. Sur le plan textuel, c'est une période favorable du point de vue économique dans les colonies d'où l'ouverture de chemin de fer Alaotra-Vakinankaratra (1922-1923), ensuite des grands travaux d'urbanisme avancent : le tunnel Hubert Garbit ⁸, les travaux de voiries. Quoiqu'il en soit l'autorité coloniale choisit le SMOTIG pour réaliser les grands travaux. Il s'agit d'un service militaire, non pas dans l'armée mais pour des grands travaux généraux comme la route, le chemin de fer, l'aménagement hydro-agricole sous l'appellation de « *miaramilam-potaka* ».

En outre, sous l'impulsion du Gouverneur Général, pour renforcer l'autorité coloniale, l'administration accède à la décentralisation administrative. C'est une série de mesure visant à donner chaque région la possibilité de préparer son développement. Alors grâce à ce

⁶ SMOTIG : service de main d'œuvre des travaux d'intérêt général

⁷ TCE : Tananarive côte est, MLA : Moramanga Lac Alaotra, FCE : Fianarantsoa Côte Est Ces sont des lignes ferroviaires créées pendant la période coloniale

⁸ Hubert Garbit : Gouverneur Général (1914-1918) puis (1920-1923)

système d'administration, les grands travaux s'étendent jusqu'au sud. Le SMOTIG était renforcé dans toute la région de l'île. Cette situation conduit à l'essor de l'économie coloniale dans la période d'entre deux guerres dû à l'exploitation des ressources naturelles et les développement des cultures riches .Appuyé par la création et l'entretien des infrastructures sous les procédés de SMOTIG .Sur le plan foncier ,c'était le moment de mise en place du premier cadastre à Madagascar⁹.

Paragraphe 3 Vers une orientation conjoncturelle

A la veille de la deuxième guerre mondiale, le SMOTIG était supprimé en juillet 1937, cette situation entraîne une crise de main d'œuvre à Madagascar d'autant plus que beaucoup des jeunes garçons sont réquisitionnés pour combattre face aux nazis et de défendre les intérêts de la France en Europe. Après la deuxième guerre mondiale, la conjoncture internationale était complètement changée, des financements étaient venus pour des nouvelles constructions des infrastructures, Grâce à l'application du plan décennal institué par le FIDES¹⁰ et Loi Cadre¹¹ .Il s'avère intéressant de dire que la plupart du domaine public était créé dû à ce plan décennal. A titre d'exemple : la modernisation des réseaux routiers, voie ferrée, aménagement des ports et aéroports, maîtrise de l'eau dans les deltas et plaines rizicoles : Marovoay, aménagement de s deltas de Mahavavy,Mangoky ,Vallée d'Onilahy, basse vallée de Fiherenana...).

Bref, malgré le caractère dictatorial du régime colonial, le domaine public se développait et bien entretenu grâce à l'option décentralisatrice. A vrai dire, les respects des textes et la responsabilisation des citoyens étaient les points forts de cet essor de la protection des domaines publics. Enfin le domaine public a été créé essentiellement pour l'intérêt colonial, alors que l'usage public du domaine public n'était vraiment appliqué qu'après l'abolition de l'indigénat.

⁹ J, FREMIGACCI : « Mise en valeur coloniale et travail face à la construction de chemin de fer .Tananarive-Antsirabe(1911-1923) ,in Omaly sy Anio n°1-2 juillet-décembre 1975

¹⁰ FIDES : Fonds d'Intervention pour le Développement Economique et Social (valable de l'ensemble de l'Union Française en 1946)

¹¹ Loi cadre : Loi votée par le parlement Français et d'outre mer pour développer l'économie et pour l'autonomie des colonies.

Section3 : L'évolution du domaine public depuis l'indépendance

Depuis l'indépendance, le cadre juridique du domaine public prend un nouveau visage. La définition est bien précise, ainsi que la classification et sa condition juridique. Il en est de même concernant sa gestion et sa délimitation.

Paragraphe 1- Le nouveau cadre juridique du domaine public

3-1-1 -Définition et consistance

Selon l'ordonnance n° 60-099 du 21 septembre 1960 modifiée par l'Ordonnance n°62 -035 du 19 septembre 1962 ; et son décret d'application n°64 -291 du 22 juillet 1964, le domaine public comprend tous les biens qui, soit par leur nature, soit par la suite de la destination qu'ils ont reçue de l'autorité, servent à l'usage, à la jouissance ou à la protection de tous. Ils ne peuvent faire l'objet d'appropriation privée.

La domanialité publique crée pour l'Etat plus des charges que des profits, puisque c'est lui seul qui assure l'entretien du domaine public.

En ce qui concerne sa constitution. La formation du domaine .public naturel est le résultat d'un fait de la nature, tandis que la constitution artificielle est subordonnée à deux conditions à savoir :

- -La possession ou l'acquisition par l'organisme administratif des biens qui doivent y être incorporés.
- -L'aménagement des ces biens en vue de les rendre propres à la fonction qu'ils doivent remplir.

Quant au domaine .public :-c'est la loi qui a expressément classé dans le domaine public suivant l'ordonnance 60.009, constitué par une bande des terrains dite « zone de pas géométriques ». Ensuite, le terrain situé de la réserve d'emprise des routes nationales et provinciales.

3-1-2 Conditions juridiques :

Après l'indépendance, la distinction devient très claire entre le domaine privé national et le domaine public, malgré la prescription de domanialité .Le premier est susceptible de

appropriation privée en raison de leur nature ou de la destination qui leur est donnée, ensuite il est géré par l'Etat en tant que propriétaire comme le ferait un particulier (vente, location, échange). Tandis que le domaine public est inaliénable et imprescriptible.

Le domaine public n'est pas susceptible d'expropriation pour cause d'utilité publique en raison de la destination à l'usage ou à la jouissance ou à la protection du public. Ensuite l'identification d'une dépendance du domaine public a lieu par voie de délimitation et déterminée par décret. En plus le domaine public grève les fonds riverains de servitude d'utilité publique dont la nature et l'importance sont déterminées d'après la destination assignée aux portions du territoire incorporées à ce domaine. A titre d'exemple, interdiction de construction ou de plantation dans une zone autour d'un aéroport ou le long de routes nationales, il en est de même dans la réserve d'emprise des routes nationales, provinciales et voies assimilées. Notons que cette interdiction fait partie aussi du code de l'urbanisme et de l'habitat suivant l'article 136 du décret n°63-192 du 27 mars 1963.

Toutefois les particuliers peuvent aussi exercer sur le domaine public et dans les limites compatibles avec l'établissement de servitude de, certains droits qu'entraînent la contiguïté des héritages (clôture, droits de vue et d'issue, droits de passage, accès, égouts...).

3-1-3 Conservation du domaine public

Il convient d'expliquer que c'est l'Etat qui assure l'entretien du domaine public. C'est pourquoi, le domaine public doit jouir d'une protection appropriée. Sa dégradation ou sa spoliation devrait faire l'objet d'une réparation ou même d'une sanction pénale à l'encontre des déprédateurs des biens et immeuble de l'Etat d'où l'institution de la police du domaine public. Ensuite, le service des domaines, après constatation des infractions, poursuit contre les occupants sans titre du domaine public. Ces fonctionnaires dressent des procès – verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire. La contravention et, la répression sont édictées par l'ord n°60-048 du 22 juin 1960 sur la répression des contraventions aux règlements concernant le domaine public.

Enfin l'occupation temporaire d'une portion du domaine public doit être réglementée. Elle confère aux permissionnaires le droit de faire du bien occupé. Dans ce cas, cette occupation privative devrait être subordonnée au paiement des redevances fixées par les pouvoirs publics (exemple : occupation des zones de pas géométriques par le touriste.)

Paragraphe 2 L'innovation apportée par la Loi N°2008-013 du 23 juillet 2008

Après l'adoption de la réforme foncière par l'application de la lettre de la politique foncière en date du 03 mai 2005, Le Gouvernement avait procédé aux innovations des textes et cadres juridiques des fonciers suivant la Loi de Cadrage n°2005-019, d'où l'abrogation de l'Ordonnance 60-099 du 21 septembre 1960 sur le domaine public.

3-2-1 Les changements apportés par la Loi n° 2008-013 du 23 juillet 2008

Cette nouvelle loi évoque la notion de l'usage et de la protection de tous. Autrement dit cette loi fait référence à la notion d'intérêt général du domaine public. Alors, l'innovation apportée par cette loi est résumée comme suit :

-Le particulier peut procéder à un contrat de concession dans une portion du domaine public d'une durée de 30 ans renouvelable. Ce contrat de concession confère au bénéficiaire le droit d'exploiter une dépendance du domaine public déjà approprié à sa destination ou une dépendance du domaine public créé par leur industrie avec la possibilité de percevoir à temps, au lieu et place de l'administration concédante, les revenus à provenir de cette dépendance. Ensuite, cette loi permet d'avoir une autorisation d'occupation temporaire (une portion déterminée du domaine public) d'une durée renouvelable à toute époque sans indemnité pour cause d'intérêt général. Notons que le titulaire a droit d'utiliser à son profit exclusif, moyennant redevance, une portion déterminée du domaine public. Dans ce cas donc, l'occupant ne peut procéder qu'à des installations précaires et démontables.

Il en résulte que, ces types d'utilisation privative du domaine public sont possibles à l'exception de la bande littérale de la mer et des emprises des voies publiques. Le but de cette refonte c'est de pouvoir faciliter l'accès et la promotion des investissements ou activités touristiques dans les endroits près de la plage à Madagascar. Ici donc, la loi est faite pour promouvoir le développement économique, en ce sens que notre île offre des potentialités touristiques, exemples : la relance des tourisms balnéaires.

3-2-2 Comparaison de l'ordonnance n°60-099 du 21 /09/1960 et la loi n°2008-013 du 23/07/2008

La différence réside sur trois points à savoir, au niveau de la définition, la consistance, et les conditions juridiques.

Au niveau de la définition, la nouvelle loi souligne l'importance de l'intérêt général dans la conception du domaine public. Ensuite du point de vue consistance, et enfin la suppression de zone de pas géométrique : **Tableau n°1 : Comparaison de l'Ordonnance n° 60 099 et la Loi 2008-013**

Ordonnance n°60- 099 du 21/09/1960	Loi n°2008- 013 du 23/07/2008
-le domaine public légal celui qui, par sa nature et sa destination serait susceptible d'appropriation privée, mais que la Loi a expressément classé dans le domaine public.	-Le domaine public réglementaire : résultat d'une procédure spécifique de classement dont les modalités sont fixées par décret.

-Donc, dans cette consistance, actuelle : le domaine public devient réglementaire, le classement se fait par acte réglementaire. Il suffit d'un décret pour classer un domaine privé en domaine public.

- Tableau n°2 Comparaison du point de vue condition juridique :

Ordonnance n° 60-099 du 21/09/1960	Loi n°2008-013 du 23/07/2008
-Les biens du domaine public sont inaliénables, insaisissables et imprescriptibles alors même qu'ils seraient immatriculés suivant la procédure prévue par la Loi sur la propriété foncière titrée.	-Les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles alors même qu'ils seraient immatriculés suivant la procédure prévue par la réglementation sur régime foncier à Madagascar.
-Toute violation de cette règle est sanctionnée d'une nullité d'ordre public.	-Toute aliénation consentie en violation de cette règle est atteinte d'une nullité d'ordre public.

Source : élaboration personnelle

Section4 : La réforme foncière

Paragraphe 1 .Etat des lieux du système foncier

Après les analyses et l'évaluation du système foncier malgache, on constate que les formes d'insécurité foncières sont présentes tant en milieu urbain et surtout au niveau rural. Parmi les facteurs qui donnent naissance à ce problème, on peut avancer la superposition¹² des statuts juridiques des terrains. Puisqu'il y a deux conceptions de l'appropriation : la conception précoloniale basée sur la valeur d'usage de la terre, et la conception coloniale puis

¹² Selon l'observatoire du foncier , paru dans la gazette de la grande île en date du 12/07/2011.

post coloniale fondée sur la notion de propriété privée. Ces situations entraînent la précarité de la sécurité foncière et provoque des conflits sociaux .A cela s'ajoutent les coûts élevés d'instruction des litiges fonciers au niveau des tribunaux, la prolifération de la corruption et le découragement par rapport à l'investissement, sans oublier la prolifération des cas de corruption. En outre, au cours du siècle passé, 330.000 titres fonciers avaient été délivrés, soit à un rythme de 1000 titres par an. Et puis, seulement 10% du territoire été immatriculé d'où l'objet de la réforme foncière.

Paragraphe 2 Une nouvelle orientation de la politique foncière

La lettre de la politique foncier adoptée le 03 mai 2005 est un document foncier cadre .L'Etat a décidé de procéder au programme national foncier PNF. Ces deux volets ont le socle de la réforme que nous allons analyser dans cette petite division.

4-2-1 Le PNF :

Ce programme a été institué depuis 2005, le PNF est le maître d'œuvre de la réforme foncière, ayant pour mission à la fois de coordonner les différents acteurs, de piloter l'élaboration des textes et Lois. Ensuite d'analyser la modalité de mise en œuvre de la réforme et de concevoir de nouveaux dispositifs. Ce programme concrétise la politique nationale en matière foncière en vue de résoudre les problèmes fonciers à Madagascar.

L'objectif sera une bonne gestion et un meilleur contrôle du domaine foncier national afin d'aboutir à une sécurisation effective de la propriété foncière, une mise en place d'un nouveau cadre juridique mieux adapté à l'évolution et d'un plan local d'occupation foncière PLOF mais aussi une politique d'immatriculation de la totalité des terres sur le territoire sont les moyens à mettre en œuvre

4-2-2 La lettre de la politique foncière LPF

Cette nouvelle politique annoncée dans la LPF tient compte des contextes social et économique afin de faciliter l'accès à la terre, d'alléger les procédures d'immatriculation et arrêter les activités de spéculation des terres inoccupées et favorables aux implantations agricoles ou industrielles de par leur emplacement. Cette politique s'articule autour des 4 axes stratégiques :

- ✓ -Restructuration et la décentralisation de la gestion foncière, ainsi que la modernisation des outils et la formation des nouvelles compétences .Cet axe est basé sur l'amélioration des services publics, répondre aux problèmes liés aux archives foncières pour éviter d'indisponibilité des dossiers.
- ✓ -Amélioration et la décentralisation de la gestion foncière, ainsi que la modernisation des outils et de la formation des nouvelles compétences .C'est-à-dire mise en œuvre de dispositif juridique et institutionnel local, renforçant les capacités des CTD afin de répondre à la demande au document garantissant la sécurité foncière de leurs détenteurs .La mise en place des Guichets Fonciers.
- ✓ -Rénovation de la réglementation foncière et domaniale, cela consiste à la rénovation des statuts des terres en déclenchant la séparation des compétences.
- ✓ -Programme national de formation aux métiers du foncier c'est-à-dire création et renforcement des compétences nécessaires à la mise en œuvre de politique foncière.

Paragraphe 3 Une réforme générale du cadre juridique

A vrai dire ,la réforme foncière engagée s'appuie sur des principes fondateurs :d'une part la suppression de la présomption de domanialité laquelle avait pour conséquence que tout terrain non titré était présumé appartenir à l'Etat et comme corollaire la création de la notion de propriété privée non titrée. Alors pour l'application d e la nouvelle politique, des réformes juridiques sont obligatoires pour harmoniser les actions à entre prendre avec le cadre légal. C'est ainsi qu'une nouvelle Loi de cadrage, la Loi n°2005-019 était adoptée du 17 octobre 2005 qui fixe les nouveaux statuts des terres qui sont désormais classées en :

- **Première catégorie** :Terrains dépendants des domaines de l'Etat, des CTD et d'autres personnes morales du droit public : ces types des terrains sont soumis aux règles de la gestion domaniale c'est-à-dire terrains traités au niveau des services fonciers .Les premiers sont regroupés au sein du domaine public régi par la Loi n°2008-013 du 23 juillet 2008 et son Décret d'application n°2008-1141 et celui du domaine privé par la Loi n°2008-014 du 23 juillet 2008 avec son Décret d'application n°2010-233
- **Deuxième catégorie** : Terrains des personnes de droit privé ,c'est-à-dire des propriétés qui sont des droits reconnus par un titre foncier et les propriétés privées non titrées qui sont des terrains non immatriculés, ni cadastrés détenus en vertu d'un droit de propriété qui peut être reconnu par une procédure appropriée .Ces sont les terrains sous l'empire de l'ancienne Loi n° 60-004 du 15/02/1960.

- **Troisième catégorie** : Les terrains des personnes privées qui sont soumis aux règles de la gestion foncière décentralisée c'est-à-dire relevant de la compétence des guichets fonciers .Régi par la loi n°2006-031 du 24 Novembre 2006.
- **Quatrième catégorie** : les terrains constitutifs des aires soumis à une réforme juridique de protection spécifique. Ces terrains englobent
 - ✓ -Les terrains constitutifs des zones réservées pour des projets d'investissement
 - ✓ -Les terrains qui relèvent du domaine d'appropriation de la législation relative aux aires protégées.
 - ✓ -Les terrains qui servent de support à la mise ou application de convention signée dans le cadre de la législation sur la gestion des ressources naturelles.
 - ✓ -Les terrains qui sont constitués en espèces protégées en application d'une convention internationales ratifiée par la république de Madagascar.

Résumé de l'esprit des réformes :

En résumé, l'innovation radicale de la réforme foncière consiste à supprimer le principe de domanialité selon lequel la terre est présumée appartenir à l'Etat .Les terrains non titrés ne relèvent plus du domaine privé de l'Etat si une « emprise personnelle ou collective » atteste d'une occupation .Une grande partie des terrains comme « tanim-panjakana »¹³ correspond désormais à des terrains objet de droit de propriété privée. Autrement dit, la propriété privée peut toujours être matérialisée par un titre foncier, mais elle est également reconnue sans titre.

La réforme foncière est ainsi basée sur un système combiné de gestion foncière : la délivrance et la gestion des titres fonciers comme compétence de l'Administration foncière et création des nouvelles prérogatives des Communes.

¹³ Tanim-panjakana= ou domaine privé de l'Etat et le domaine public public de l'Etat

CHAPITRE II : CONTRIBUTION A L'ETUDE DU DOMAINE PUBLIC

Pour présenter une vue d'ensemble du domaine public, il faut d'abord définir et décrire ce domaine, et indiquer comment délimiter ce domaine dans le cadre de l'alignement ainsi que ses effets. Ensuite Il est nécessaire de connaître aussi la sortie du domaine public. En plus, nous allons préciser et analyser comment on peut utiliser le domaine public.

Ces différents points font l'objet de ce ChapitreII

Section 1 : Approche analytique du domaine public

Cette présentation explique l'existence d'un domaine public, sa conception et sa raison d'être. Commençons par la notion de domaine public en droit malagasy, suivi de l'évolution en droit moderne.

Paragraphe 1 La notion du domaine public en droit traditionnel malagasy

Le domaine public existait dans le droit traditionnel malagasy. La dénomination n'était certes pas connue des Malagasy, mais le caractère disons sacré, qui s'attache à certaine portion des terres destinées à l'usage commun pour le bien de tous était nettement senti au point que la coutume était très sévère contre toute atteinte à ce patrimoine de tous .A titre d'exemple ,les sanctions contre le non respect de l'utilisation des rues et ruelles édictées par le code des 305 articles dans l'article 81à 84 sont tirées de la coutume. En effet, les premiers règlements ayant trait à la domanialité publique étaient le décret du 16 juillet 1897 comprenant les canaux et les digues .A vrai dire ces infrastructures sont des œuvres résultant de l'effort commun de toute la nation dans un but d'utilité générale.

Paragraphe 2 La conception du domaine public en droit français

En droit français le domaine public est né suivant le caractère de domanialité publique. Cette dernière tient au fait qu'une partie du domaine national n'est pas susceptible d'une propriété privée. Cette situation a conduit le législateur à affirmer que : les biens qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée en raison de leur nature ou de la destination qui leur est donnée sont insusceptibles de propriété privée et affectés à l'usage de tous.

Rappelons que pour la doctrine et la jurisprudence, c'est la destination qui est le critère essentiel du domaine public. Ensuite la domanialité publique doit assurer la sécurité de ces biens, c'est-à-dire avant toute leur indisponibilité. Cette sécurité assure d'abord la protection du domaine public : inaliénabilité et imprescriptibilité, délimitation par l'administration, répression des déprédations par les contraventions de voirie. Elle entraîne ensuite des obligations particulières pour l'administration : obligation d'entretien, sanctionnée par une responsabilité plus étendue que celle de propriété privée ; obligation de conservation car l'administration peut percevoir des revenus du domaine public, sans pouvoir l'aliéner, on l'a vu, ni consentir aucune servitude, aucune hypothèque, aucun bail. En définitive, le domaine public est une forme de propriété administrative qui se différencie de la propriété privée par sa protection et ses charges particulières.

Evolution juridique du domaine public :

A l'origine donc, la théorie du domaine public « par nature » c'est-à-dire biens insusceptibles de propriété privée et affectés à l'usage de tous. Actuellement, le critère du domaine public est jurisprudentiel et double à savoir d'une part l'affectation directe à l'usage public c'est-à-dire lorsque les particuliers utilisent directement les biens sans l'intermédiaire d'un service public, exemple : les voies publiques. D'autre part, l'affectation à un service public à condition que, par sa nature ou par le fait d'aménagements spéciaux, ¹⁴ « le bien soit adapté exclusivement ou essentiellement au but particulier du service »

Paragraphe 3 Les critères du domaine public en droit malgache

La définition contenue dans l'Ordonnance du 21 septembre 1960 comporte deux éléments :

Premier élément :

Une définition générale selon l'article 2 de l'Ordonnance : « Les biens qui servent à l'usage, à la jouissance ou à la protection de tous et qui ne peuvent devenir, en demeurant ce qu'ils sont propriété privée », ce qui différencie le droit malgache par rapport au droit français est le suivant :

¹⁴ Conseil d'Etat, 19 octobre 1956, Société le Béton

-En premier lieu cette ordonnance du 21 septembre 1960 reprend l'esprit même du Décret du 1926¹⁵ qui ne prend pas en considération la doctrine et la jurisprudence de l'époque. Sur ce, donc, on assiste à l'absence du mot affectation dans la définition du domaine public malgache, alors que le critère est bien celui de l'affectation du bien.

-En second lieu, la portée de la référence à « l'insusceptibilité de propriété privée » : celle-ci n'est pas un élément de la définition du domaine public mais une conséquence de la domanialité publique.

-En troisième lieu : le cas du bien affecté à un service public à la différence du droit français, ces biens font partie du domaine public en principe, exemple les bâtiments administratifs. Alors que, les biens affectés rentrent dans le domaine privé national en droit malgache suivant la Loi n° 60 004 du 15 février 1960. En définitive le critère général est le, critère traditionnel de l'affectation à l'usage public

Deuxième élément :

L'énumération légale des biens du domaine public suivant l'article 3 et 4 de l'Ordonnance du 21 septembre 1960 :

-Le domaine public naturel, exemple : le domaine public maritime (les rivages de la mer...) ; fluvial (tous les fleuves, rivières, cours d'eau, lacs et étang) ; les sources.

-Le domaine public artificiel, exemples : les voies publiques et leurs dépendances ; les ouvrages de canalisation des eaux ; halles et marchés, édifices et cultes ... Mais aussi, divers biens affectés à un service public : ouvrages de la défense, voies ferrées et gares, aérodromes, ports, ouvrages servant à la production et au transport de l'énergie électrique ; lignes télégraphiques et téléphones...

-Le domaine public légal : la zone de pas géométrique, la liste des dépendances du domaine public donnée par l'article 4 et 5 de l'ordonnance n'est pas limitative. En cas de

¹⁵ Décret de 1926 concernant le domaine public. Ce texte colonial est basé uniquement sur la présomption de domanialité qui facilite l'accaparement des terrains aux colons, d'autant plus que pendant ce temps pas de différence entre le domaine privé et domaine public et le texte de 1926 n'était pas inspiré des jurisprudences ou des doctrines parues à cette époque en France, elles n'étaient pas appliquées à Madagascar pendant ce temps.

litige¹⁶, il appartient au juge administratif de déterminer si le bien appartient au domaine public ou au domaine privé.

En fait la définition du domaine public se fonde sur le critère traditionnel de l'affectation à l'usage public. Elle est toutefois corrigée par l'énumération légale qui inclut dans le domaine public, divers biens affectés à un service public.

1-3-3-Evolution :

Suivant l'abrogation de l'Ordonnance du 21 septembre 1960 et l'adoption de la Loi 2008-013 du 23 juillet 2008, cette loi régit le domaine public, en général cette loi n'apporte pas de grande modification par rapport à l'ancienne, toutefois on peut en noter :

- La suppression de la bande de terrain jouxtant au rivage de la mer dite zone de pas géométriques. Dorénavant, ces terrains, à l'exception de la servitude publique de 25 mètres le long de rivage, font partie du domaine privé de l'Etat même occupés.

- Mesure de protection particulière de la servitude publique ci-dessus et de l'emprise des voies publiques. Désormais, les terrains compris dans les dépendances du domaine public ne peuvent plus faire l'objet d'affectation privative même par voie d'autorisation d'occupation à titre précaire et révocable.

Section 2 : La détermination et le voisinage du domaine public

Cette détermination résulte de l'incorporation au domaine public et la sortie du domaine public. Les charges de voisinage de caractères administratifs sont les aises de voiries : les droits particuliers des riverains des voies publiques (droit de vue, d'accès, de déversement des eaux, droits de nature administrative et non servitude de droit civil.

Paragraphe 1 La détermination du domaine public

La formation du domaine public naturel est le résultat d'un fait de la nature tandis que la constitution du domaine public artificiel est subordonnée à deux conditions à savoir :

¹⁶ Chambre Administrative, 04 Novembre 1967, Robert Louis

- La possession ou l'acquisition par l'organisme administratif des biens qui doivent y être incorporés .L'incorporation est l'acte par lequel un bien rentre dans le domaine d'une collectivité publique.

- L'aménagement de ces biens en vue de les rendre propre à la fonction qu'ils doivent remplir.

Alors, dans ces conditions, pour le domaine public naturel, incorporation automatique, sans besoin d'acte administratif particulier .Tandis que pour le domaine public artificiel, l'incorporation a les caractéristiques suivantes :

- Double condition de propriété du bien et l'affectation du bien à sa destination.

- A remarquer que le droit malgache, à la différence du droit français n'exige pas une affectation formelle c'est-à-dire une acte juridique d'affectation mais l'affectation de fait suffit.

Toutefois, il existe de cas où une affectation formelle est exigée, par exemple : le domaine public militaire et mobilier. Ainsi les derniers (sauf les exceptions concernant les collections et documents, des musées et bibliothèques ; les archives du service public et les services militaires) doivent en outre, faire l'objet d'une déclaration définitive de classement prononcée par décret (voir article 14 à 17 du Décret 2008-1141 portant application de la Loi 2008-013 relative au domaine public.)

Paragraphe 2 La sortie du domaine public

La sortie du domaine public est en principe le mode de disparition du domaine public, nous allons voir la sortie du domaine public artificiel, naturel ainsi que ses effets.

2-2-1 La sortie du domaine public naturel

La sortie du domaine public naturel résulte en principe de la disparition des phénomènes naturels, physiques qui avait justifié son incorporation dans le domaine public. Ainsi, les berges des cours d'eau qui ne sont plus recouvertes par les hautes eaux cessent de faire partie du domaine public fluvial naturel. Ensuite le déclassement d'une voie ou d'un canal public peut être implicite et résulter soit de l'application d'un nouveau plan général d'alignement , soit de l'abandon définitif de l'usage de l'ancien tracé ,soit enfin de toute

situation de fait .Dans le cas de constatation de fait , l'Administration autorise celle-ci à en disposer comme une portion du domaine privé.

2-2-2 La sortie du domaine public artificiel

La sortie du domaine public artificiel exige en principe d'un acte juridique de déclassement. C'est pourquoi ,un bien d'une personne publique qui n'est plus affecté au service public ou à l'usage direct du public ne fait plus partie du domaine public à compter de l'acte administratif constatant son déclassement .Alors ,le déclassement ,chaque fois que la procédure s'impose ,est prononcé par l'autorité dont dépend la portion du domaine public, sous réserve de l'approbation de l'autorité de tutelle s'il y a lieu .

En matière de voirie routière, un de rare cas où un bien peut sortir du domaine public en l'absence de tout acte public de déclassement de son fait, de son inutilisation par le public ou le service public. Il est en effet admis que les portions des routes déclassées à la sortie d'une modification de tracé ou de l'ouverture d'une nouvelle route perdent leur caractère de dépendance du domaine public du seul fait de **l'inutilisation pour circulation**¹⁷

2-2-3-Les effets de la sortie du domaine public

Le bien sorti du domaine public dévient une dépendance du domaine privé de la collectivité propriétaire ,ce bien deviendra par la même prescriptible , aliénable ,ne bénéficiera plus de la protection pénale de la contravention de la grande voirie .De même ,les aises de voirie notamment les droit d'accès et de vue des riverains de voie publique disposant en cas de déclassement de ces voies sous réserve de droit à indemnisation du préjudice subit¹⁸.

Cependant, les particuliers ont très souvent la possibilité d'acquérir en propriété un bien sortie du domaine public. Ainsi, les propriétaires riverains des voies publiques ont une droit de préemption pour acquérir les parcelles déclassées à la suite d'un changement de tracée et à l'ouverture d'une voie nouvelle .Le droit de préemption joue encore en faveur des propriétaires riverains auprès du domaine public fluvial déclassé. Lorsqu'il s'agit d'un bien concédé à concessionnaire de service public, l'intéressé a un droit de rétrocession de bien

¹⁷ Conseil d'Etat Français 27/09/1989. Moussian

¹⁸ Conseil d'Etat Français du 23/06/1971.Mardoise

déclassé .En cas d'aliénation de ces biens, le prix de vente doit être laissé à la disposition du concessionnaire jusqu'à la fin de la concession.

Paragraphe 3 Les servitudes

Les servitudes font partie des charges de voisinage établies au profit du domaine public, et les charges de voisinage grevant le domaine public, essayons de voir ces deux sortes de servitudes

2-3-1-Les charges de voisinage établies au profit du domaine public

C'est ce que l'on appelle les servitudes administratives qui dérogent au droit commun .Elles n'existent que dans la mesure où un texte les prévoit. Ces servitudes sont très nombreuses :

- Dans l'intérêt du domaine public militaire : exemple, interdiction de construire dans certaines zones autour des ouvrages militaires

- Servitudes de passage au profit des lignes électriques

- Interdiction de créer ou de maintenir des obstacles dans les zones entourant les aérodomes.

- Servitude au profit de l'administration des postes : téléphonie, retransmission et réception radio électriques.

On relèvera particulièrement celles qui pèsent sur les riverains des voies publiques, elles sont très nombreuses : obligation de nettoyage des voies et trottoirs ; obligation de raccordement à l'égout ; interdiction de déverser des eaux insalubres ; possibilités pour le Maire de rendre obligatoire des clôtures en bordure de la voie ; obligation de supporter sur les façades des rues.

Servitude de visibilité : obligation de remplacer certains murs gênant par des grilles ou interdiction de bâtir au-delà de certaine hauteur

Ces servitudes présentent des caractères spécifiques :

- Elles bénéficient de la même inaliénabilité et de la même imprescriptibilité que le domaine public

- Elles sont également d'ordre public, ce qui interdit de les abroger par convention

-Elles sont parfois assorties de sanction sévère telle que la démolition d'office ou de la contravention de grande voirie.

-Elles peuvent consister en de véritables obligations de faire, exemple : obligation faite aux riverains des routes d'effectuer certaines plantations en obligation d'essartement pour laisser certains espaces libres dans la traversée des forêts.

2-3-2-Les charges de voisinage grevant le domaine public

Elles concernent les riverains des voies publiques .Ils disposent de voirie c'est-à-dire :

-Un droit de vue : un droit d'accès avec faculté de stationnement au droit de l'immeuble au moins le temps nécessaire à la décharge des personnes ou des marchandises .Un droit d'égout, c'est-à-dire le déversement des eaux pluviales et ménagères.

Il s'avère intéressant de noter que ces aises constituent des droits administratifs dont le contentieux relève des juridictions administratives.

-Limitation de la police de la circulation : notamment impossibilité d'interdire le stationnement sans réserver une possibilité de desserte.

-Impossibilité de refuser l'ouverture d'une façade sur la voie publique.

-Si l'accès à son immeuble lui est rendu plus difficile par des travaux sur la voie publique, le riverain a un droit à, un dédommagement dans certaines conditions : dommage anormal et spécial. Toutefois, en principe le domaine public échappe aux charges de voisinages qui grèvent normalement les propriétés privées .Pour illustrer, on ne peut exiger de ses propriétaires une cession de mitoyenneté. De même, les règles concernant les vues, le drainage, le bornage, le passage en cas d'enclave ¹⁹ ne s'applique pas en domaine public

Section 3 : La délimitation du domaine public et l'alignement

Paragraphe 1 L'objet de la délimitation

La délimitation du domaine public consiste en la constatation par l'autorité administrative des limites naturelles ,artificielle ou légales de ce domaine .Cette constatation est faite d'abord d'une manière générale (décret de domanialité),puis d'une manière spéciale,

¹⁹ Tribunal de conflit Français 28 avril 1981, SCI RESIDENCE LES PERRIERS, Rec . CE , p.506

au regard d'une propriété déterminée (arrêté de délimitation). La délimitation doit correspondre exactement à la définition du domaine, elle ne se bornerait plus à constater et le propriétaire victime d'une délimitation extensive pourrait faire annuler la délimitation illégale par le Conseil d'Etat, ou demander une indemnité de dépossession devant le juge. Dans ce cas, la délimitation du domaine public naturel, une procédure ; un acte administratif à caractère déclaratif, mais susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Quant à la délimitation artificielle, c'est la procédure de l'alignement qui concerne les voies publiques.

Paragraphe 2 La procédure de l'alignement

L'alignement est la forme de délimitation par excellence du domaine public. C'est une décision de l'autorité administrative qui fixe les limites des routes, chemins, rues, places, quais²⁰ et toutes autres voies de communication du domaine public artificiel. On distingue :

- l'alignement général (plan d'alignement) : c'est la délimitation générale par l'administration d'une ou d'un ensemble de voie. Etablir par décret en conseil de ministre après enquête préalable comme en matière d'expropriation (pour le domaine public de l'Etat)

- l'alignement partiel ou individuel : qui est l'acte par lequel l'administration, en application du plan général d'alignement, ou à défaut de celui-ci, en tenant compte des limites de fait de la dépendance du domaine public, assigne à un riverain déterminé la ligne séparative de la voie publique et de sa propriété.

Paragraphe 3 : Effets de l'alignement :

L'administration peut, en fixant le plan d'alignement, rétrécir la voie, la conserver dans ses limites ou l'élargir. En cas d'élargissement de la voie, les terrains nus (ni bâtis, ni clos de murs) sont incorporés à la voie publique. Le propriétaire ayant droit à une indemnité. Les terrains clos ou bâtis sont frappés d'une servitude de reculement, c'est-à-dire que les propriétaires ne pourront plus faire de travaux sur la partie de l'immeuble atteinte par cette servitude : (article 10, Ordonnance n°60-167 du 03/10/1960 relative à l'urbanisme, JO n° 131 du 05/11/1960 p.233) .

²⁰ Quais : muraille en maçonnerie, élevée le long d'un cours d'eau pour retenir les berges, pour empêcher les débordements. Voie publique entre l'eau et la maison, dans les gares, trottoir ou plate forme qui s'étend le long des voies.

De plus, pour les voies projetés, il existe dans les communes importantes en raison de la situation ou de leur accroissement, un plan d'extension²¹. Ce plan répond à des préoccupations d'urbanismes (PUDI : forme et esthétique) : les constructions doivent en tenir compte, quand il a été déclaré d'utilité publique c'est-à-dire que le permis de construire est délivré d'après lui. La législation des plans d'extension et d'aménagement est liée par la SRAT en toute cohérence avec le PNAT, le code de l'urbanisme et de l'habitat. Exemples : Arrêté n°130 du 02 février 1954 fixant les modalités de demande d'alignement.

Section4 : Utilisation du domaine public :

Si le domaine public est ainsi à la disposition du public, les conditions dans lesquelles les individus utilisent ce domaine sont très diverses. Il y a plusieurs formes à savoir :

Premièrement : -L'utilisation du domaine affecté aux services publics. Dans ce cas, il ne peut en principe être utilisé par les particuliers. Toutefois, le public a parfois une possibilité d'accès, par exemple : (chemin de fer) mais il n'utilise alors le domaine que par l'intermédiaire du service public.

Deuxièmement : – L'utilisation du domaine affecté à l'usage du public. Ici, il faut bien distinguer les utilisations collectives et les utilisations privatives.

Troisièmement : – modification des règles d'utilisation, consécutive à l'évolution de la conception des pouvoirs publics sur le domaine public et son utilité, le domaine public apparaît plus qu'il était autrefois comme ²²une richesse collective de l'administration.

Sur ce, il est plus logique d'étudier ces diverses formes d'utilisation en distinguant l'utilisation communes, ou anonymes, et les utilisations privatives, ou individuelles.

Paragraphe 1 Utilisation collective du domaine public

Elles correspondent à l'usage du domaine par «le public ». Le type de ces utilisations, c'est l'usage de la voie publique pour la circulation, quand l'individu est en relation directe avec le domaine (exemple : le promeneur sur la voie publique), ou en relation indirecte par l'intermédiaire du service public (transport en commun). Le régime de ces utilisations est

²¹ A titre d'exemple le projet grand Tan par le BPPAR.

²² CA ; 18 mai 1968 RAMANISAVOKO.

établi par la loi ou par le règlement de police : il s'agit d'une situation légale et réglementaire, fixée unilatéralement par l'administration à l'égard de l'utilisateur exerçant des libertés individuelles. Toutefois, il y a des restrictions aux principes traditionnels c'est-à-dire face au développement de la circulation automobile, tramway ...et l'atteinte au principe de liberté, d'égalité et de gratuité.

Paragraphe 2- Les utilisations privatives du domaine public :

Elles permettent l'usage exclusif d'une partie du domaine au profit d'une personne déterminée. Ainsi, quand une partie du domaine est affectée au service des halles et marchés, cette affectation implique non seulement l'ouverture du marchés aux acheteurs (utilisation commune), mais encore l'établissement des marchands sur des emplacements déterminées (utilisation privative). Autrement dit, l'affectation d'un terrain à l'usage de cimetière implique évidemment une utilisation privative au profit des titulaires des concessions.

Ces utilisations privatives ne procèdent pas directement de la loi et règlement, comme les utilisations communes. Elles ne sont possibles que dans la mesure où elles reposent sur un acte administratif spécial (article 39 du Décret n° 2008-1141 portant application de la loi 2008-013 du 23/07/2008) et, d'après cet acte, elles peuvent être soumises à des réformes juridiques différentes. Essayons de voir les diverses formes d'autorisation d'occupation et les réformes juridiques.

4-2-1-L'autorisation d'occupation :

Il y a diverses formes : - *unilatérales* : permis ou autorisation d'occupation temporaire, spéciales ; *conventionnelles* : contrat de concession

4-2-1-1 Forme unilatérale

.Autorisation d'occupation temporaire ; révocable à toute époque sans indemnité pour une cause d'intérêt général, et comportant, pour les titulaires, dans la limite de 30 ans renouvelable, le droit d'utiliser à leur profit exclusif moyennant redevance, une portion déterminée du domaine public.

.Autorisation spéciale conférant, pour de 30 ans, soit aux administrations, soit à des sociétés ou à des particuliers, le droit moyennant redevance, de récolter les produits naturels

du sol (abattage ou élagage des arbres...), d'extraire des matériaux.(terres, pierres , sable,...) d'établir des prises d'eau sur les cours d'eau ou d'y exercer les droits de chasse et de pêche.

4-2-1-2 Formes conventionnelles

Des contrats de concessions conférant au bénéficiaires, pendant un délai de 30 ans renouvelable, le droit d'exploiter le bien domaine public déjà approprié à sa destination, à condition de maintenir cette destination, ou une dépendance du domaine public créée par leur industrie, avec possibilité de percevoir à temps, au lieu et place de l'administration concédante, les revenus à provenir de cette dépendance. Les concessions, les permis ou autorisation d'occupation du domaine public sont accordés par voie de convention à l'amiable ou par voie des enchères publiques .Quoiqu'il en soit, il appartient au service des domaines de fixer gratuitement avec avis des services techniques et financiers, les redevances relatives au domaine public, de l'Etat, sans exception ni réserve pour le domaine public militaire.

4-2-2-Les différents régimes juridiques d'occupation. Ces différents régimes se repartissent en trois types :

- Les utilisations superficielles, qui ne présentent pas un caractère stable ou permanent et ne modifient pas la structure du domaine, soient accordées par une décision de l'administration qui possède les pouvoirs police sur le domaine (acte unilatéral ou individuel). C'est le régime de permis de stationnement : terrasse de café, étalages sur le trottoir, installation des forains, et camelot, stationnement des taxis ou d'autobus...Il faut mentionner ici que le titulaire peut opposer son droit à un tiers, mais il n'as pas le droit acquis contre l'administration : dans ce cas, sa situation est précaire et révocable, ne compromet pas l'affectation du domaine.

- Les utilisations qui se caractérisent par une emprise dans la voie publique (canalisation, rails...) nécessitent des permissions des voiries, qui procèdent encore d'une décision administrative. La situation de l'utilisateur est plus stable du fait de l'emprise, mais elle reste précaire et révocable. C'est dans ce cas que l'avis du service technique est nécessaire

Il existe des utilisations, soit superficielle, soit avec emprise, qui ne résultent plus d'une décision, mais d'un contrat de concession .De ce fait, la situation de l'utilisateur aussi est

plus stable, parce que, la concession par son caractère contractuel, tout en restant subordonné à l'affectation et à la police du domaine, ne présentent pas de caractère précaire et révocable des permissions. Enfin, pour toutes ces utilisations privatives, en contre partie du droit d'usage qu'elle accorde sur le domaine public national, l'administration perçoit toujours un droit, puis des taxes ou des redevances au profit de l'Etat ou des collectivités locales.

CHAPITRE III : DIAGNOSTIC DU SYSTEME DE GESTION DOMANIALE

D'aucun sait que chaque individu a donc le droit d'emprunter toutes les voies publiques , d'aller et de venir dans le jardin public autant des fois qu'il vient , de se rendre au marché communal ou municipal pour y acheter ce dont il a besoin , comme stipulait l'article premier de la Loi n° 2008-013 du 23 juillet 2008.Or la seule restriction édictée par cet article premier est que , ces biens du domaine public ne peuvent devenir propriété privée. A dire vrai, l'usage prolongé des biens du domaine public, la jouissance ou la protection accordée à tous ne donnent pas droit à s'approprier de ces biens .Il est intéressant d'analyser dans ce chapitre l'occupation illicite du domaine public, la détérioration du domaine public. Voyons après, les mesures prises par l'administration devant sa dégradation et à l'encontre des déprédateurs. A cela s'ajoutent les origines de ces marasmes du domaine public.

Section 1 : La recrudescence d'occupation illicite du domaine public

Dans toutes les communes urbaines à Madagascar, une grande partie d'occupation des terrains se fait hors de la légalité aussi bien sur le domaine privé que sur le domaine public de l'Etat .Nous allons essayer de décrire les manifestations de ces occupations illicites et de connaître les sources pratiques et l'ampleur de ces phénomènes.

Paragraphe 1 La construction et l'occupation irrégulière dans les réserves et l'emprise

Tout d'abord le non respect de la règle de construction entraîne une insécurité permanente due aux squatters. La progression de la squattérisation est règlementée surtout quand une autre utilisation de sol est possible .Dans ce cas, on assiste la construction de la maison dans la réserve d'une route, au bord ou sur les diguettes de canal public ; la bande de terrain bordant les voies ferrées fait l'objet d'occupations irrégulières de la part des squatters. En outre, l'extrême morcellement du terrain urbanisable et l'exode rural massif avec la poussée démographique entraîne la taudification dans les réserves et l'emprise des voies publiques. Sans oublier l'occupation illégale par des marchands ambulants qui gênent énormément la libre circulation des gens et provoque des embouteillages des voitures.

En principe , l'occupation dans les terrains du domaine public, normalement c'est l'expulsion immédiate .La régularisation est impossible car ces catégories de terrains sont inaliénables .pour parvenir à la régularisation de la situation des occupants , il faudrait déclasser les parcelles du domaine public en domaine privé , puis le s revendre aux occupants

.Ensuite l'une des caractéristiques de ce phénomène est qu'elle associe des personnes de différentes conditions : les classes pauvres et les classes moyennes , qui s'installent dans des quartiers aisés. Le phénomène de squatterisation résulte des lacunes du système juridique et réglementaire .C'est une sorte de défi lancé à l'Etat, et une adaptation des textes réglementaires est souhaitable.

Paragraphe 2 La détérioration du domaine public

Tout d'abord la domanialité publique crée pour l'Etat plus des charges que de profits puisque c'est lui seul qui assure l'entretien du domaine public. Or, il se peut que beaucoup des infrastructures se dégradent, ce qui est dû à l'inconscience et l'incivisme des gens. En ce qui concerne la détérioration du domaine public, il n'est pas rare de voir des gens prélever des goudrons sur les routes bitumées ou enlever les panneaux de signalisation installés sur le bord de la route .On assiste aussi, les jets d'ordures ménagères dans les caniveaux, canaux ou fossés .De même le canal public dévient l'endroit où les gens malintentionnées jettent des ordures. D'autant plus que, face à l'insuffisance des Voies et Réseaux Divers, les routes deviennent malsaines et impropres versées des eaux usées, sans parler les immondices dues à l'insuffisance aussi des infrastructures sanitaires en milieu urbain. En plus, face à cette situation les quartiers sont sales, plus les passants ont tendance à tout jeter sur leur passage, soit des sachets en plastique, des déchets alimentaires ...Pire, certains défèquent dans les ruelles faute de latrine. Lorsque la saleté de plusieurs quartiers encourage les ménages dépourvus d'une infrastructure d'assainissement à déféquer à l'air libre, la situation risque de se dégrader. En outre, lorsque les ordures et les défécations s'infiltrant dans le sol, elles risquent de provoquer des maladies diverses pour ceux qui ont recours aux puits pour la fourniture en eau. Dans le cas de la capitale, il se peut que des bacs à ordures sont installés près des canaux d'évacuation d'eaux usées .Et quand ces bacs débordent comme c'est le cas pendant la saison des fruits (mois de décembre et janvier) les canaux sont bouchés. Ce problème concerne plusieurs quartiers de la capitale et risque de faire proliférer les rats et les souris, sans parler des éventuelles maladies apportées par ces rongeurs et la stagnation des ordures et des eaux usées.

Section 2 : Les causes des occupations irrégulières et la détérioration

Plusieurs sources et causes sont à l'origine des occupations illégales et la détérioration du domaine public, il y a des sources techniques, politiques une mauvaise connaissance des attributions du sol, cette liste n'est pas exhaustive.

Paragraphe 1. Sources techniques :

Il n'existe pas de recensement précis des terrains domaniaux. On ne connaît que les terrains immatriculés. A ceux-ci s'ajoutent les terrains non immatriculés ou non cadastrés. Le processus d'immatriculation, non obligatoire, ou de cadastrage consiste à faire inscrire les droits existant sur les terres « appropriés sans titres » au livre foncier. Mais, à l'heure actuelle, le dixième de territoire seulement est immatriculé. Cet état de fait à pour conséquence l'impossibilité d'une maîtrise foncière et d'une gestion du patrimoine. De plus cette situation entraîne un fort risque de dépossession ou d'expropriation puisqu'on ne peut pas définir avec certitude des droits de propriété ou d'exploitation. C'est ce que l'on appelle insécurité foncière et qui se traduit souvent par des procès onéreux, des procédures coûteuses, de régularisations si celles-ci sont possibles.

Paragraphe 2 Une mauvaise connaissance des attributions de sol

La population malgache, vivant dans les villes n'a que rarement connaissance de la législation foncière et domaniale. Pour les malgaches, les terres non appropriées appartiennent à l'Etat, mais ils considèrent que l'Etat, c'est eux. C'est pourquoi, on voit s'ériger des constructions irrégulières sur le domaine de l'Etat. De plus cette méconnaissance des procédures domaniales et foncières pour l'acquisition de terrains domaniaux touche aussi les collectivités décentralisées qui ne connaissent même pas leur patrimoine.

De ce fait, l'existence des parcelles inexploitées, ou non utilisées par les départements ministériels affectataires, la non régularisation de la situation foncière des terrains communaux et des sociétés d'Etat constituent des actes d'accaparement et entraînent des occupations illicites.

Paragraphe 3. Une absence de toute maîtrise et de tout contrôle de la croissance urbaine

En matière d'urbanisme, les textes de bases datent des années qui suivent l'indépendance. La plupart de cette législation n'a pratiquement évolué ou mise à jour périodiquement. La planification et le contrôle de l'extension des villes sont régis par le texte en particulier le Décret n°63-192. Ce document prévoit l'obligation pour la commune urbaine d'avoir un PUDI. Le contrôle de la conformité des projets avec les plans d'urbanismes sont réalisés lors de l'examen des demandes des permis de construire qui sont obligatoire (article 104) pour qui conque qui désirent entreprendre une construction dans une agglomération de + de 2000 habitants. Ensuite, il existe les outils mis à la disposition pour la planification urbaine comme le plan d'urbanisme et le permis de construire. Le premier détermine l'organisation du territoire communal urbain ou en voie d'urbanisation et son équipement. Il est compatible avec le projet de ville, lorsqu'il existe et s'applique au périmètre qu'il spécifie lui-même. Tandis que le second c'est-à-dire le permis de construire est une autorisation administrative préalable qui a pour but de vérifier que l'édifice ou les travaux projetés respectent les règles d'urbanisme et de construction. A titre d'exemple si les constructions envisagées sont situées le long d'une voie publique, il doit faire une demande d'alignement. Quand au projet de la ville. C'est un acte politique municipal concerté qui prend la forme d'un projet rationnel et cohérent organisant les ambitions locales en matière d'aménagement et développement²³ de la ville. En fait ceux-ci restent des lettres mortes et difficiles à appliquer.

Sources politiques : Il se peut que les autorités locales conscientes des difficultés des classes pauvres, laissent ces derniers s'installer où bon leur semble (exemple : l'autorisation d'installation des sans abris et les démunis le long de canal Andriantany²⁴ par la commune urbaine d'Antananarivo avec l'appui du ministère de la population). Elles ne veulent pas s'engager dans des mesures impopulaires car elles sont soucieuses de l'opinion locale. Par conséquent, elles n'engagent pas les forces publiques pour les opérations d'expulsion. En fait c'est une complaisance de l'administration qui laisse s'installer les gens dans le domaine public.

²³ Circulaire interministérielle du 12 juin 1998 sur le développement urbain et décentralisation

²⁴ En face du bâtiment scolaire du lycée Technique et Commerciale d'Ampefiloha.

Section 3 : La non application de la Loi et le silence de l'Administration

Il se peut que la non application des textes et le silence de l'Administration devant les marasmes du domaine public cité ci-dessus entraîne les désordres et la détérioration, alors que les mesures de sauvegarde sont temporaires.

Paragraphe 1 Désordre et détérioration

En 50 ans de l'indépendance, à défaut de plan d'urbanisme et politique d'aménagement du territoire, les désordres règnent dans les villes et les chefs-lieux des communes. A titre d'exemple, seules 27 villes sont dotées de plan d'urbanisme sur 172 répertoriées par le SNAT. Les sept grandes villes incluant Antsirabe disposent d'un plan d'urbanisme, mais elles ont connu un développement incontrôlé compromettant toute planification. De même avec la pauvreté du pays et l'enclavement de certaines villes, les normes exigées pour la construction n'ont pas été respectées. Tout cela, sans oublier la détérioration des certaines sites historiques et des patrimoines face à la prolifération des constructions illicites. A ce problème s'ajoute la baisse des rentrées fiscales au sein des communes car la majorité des propriétés bâties n'ont pas été déclarées officiellement.

En effet, l'aménagement du territoire est un volet important dans l'élaboration de projet de société. Sans une politique cohérente de l'aménagement du territoire, les Etats sont complètement dépassés par la démographie galopante et par conséquent les désordres, les pénuries et déséquilibres apparaissent dans beaucoup de domaine de la vie de société.

Paragraphe 2 Absence et insuffisance du pouvoir de contrôle de l'Administration

Il en résulte qu'une certaine faiblesse et un laisser faire se sont progressivement installés. Ce phénomène est accentué par le fait que l'Administration n'exerce pas son pouvoir de contrôle car face à ces détériorations et occupations illégales du domaine public, et à plusieurs reprises les textes ne sont pas appliqués en réalité qu'à une infime minorité. On peut en déduire que le phénomène de squatterisation utilise des lacunes du système juridique et réglementaire. C'est une sorte de défi lancé à l'Etat. Une adaptation des textes réglementaires est souhaitable. Si les textes légaux donnent en théorie tous les instruments pour un contrôle des constructions, ils s'opposent aux constructions sans droits fonciers et aux implantations spontanées. En somme l'Etat devrait avoir la volonté d'appliquer la Loi au moins les mesures de sauvegarde, à quoi sert donc le décret n°36-192 du 27 mars 1963 relatif

au code de l'urbanisme et de l'habitat. Si l'Etat n'arrive plus à maîtriser le pouvoir de contrôle et, la mise à jour des PUDé, il est nécessaire que l'Etat sera passible des sanctions face à ses irresponsabilités sources de complices des irrégularités.

Conclusion de la première partie

La notion du domaine public était depuis longtemps dans la législation foncière malagasy. Les règles coutumières se transformaient par le code des 305 articles .Après, le Gouvernement colonial succédait la royauté et édicta le Décret du 16 juillet 1897 qui soulignait la domanialité publique dans ce texte. Pendant l'ère coloniale, le domaine public était crée pour désenclaver les régions productrices et dans le but d'approvisionner la métropole. A l'origine, le texte de cette époque était basé sur le Décret de 1926 qui s'orientait uniquement pour l'intérêt des colons. A cette époque, le SMOTIG était conçu pour la réalisation des travaux publics dans le cadre d'autofinancement des colonies. Il faut attendre le 21 septembre 1960 pour adopter l'Ordonnance n° 60-099 qui était inspirée du Décret de 1926, qui portait la marque des hésitations de la doctrine et de la jurisprudence de l'époque .Après l'adoption de la LPF en date du 03 mai 2005, la réforme foncière a été menée. Etant donné que le domaine public est inaliénable, il est en partie immatriculé et toute occupation illicite est immédiatement visible à dénoncer .La squattérisation de certaines parties de ce domaine public n'est pas due à des problèmes techniques mais à un laxisme de certaines personnes.

Deuxième partie :

LA DECENTRALISATION UN
OUTIL DE GESTION DOMANIALE

On voit d'après la précédente partie que, malgré les réformes menées par le Gouvernement, beaucoup reste à améliorer. Le flou existant dans l'application de la législation foncière et domaniale est le blocage à la gestion foncière. D'autant plus que les services fonciers sont, par ailleurs peu nombreux sur le territoire de Madagascar. En effet, il existe 36 services fonciers déconcentrés dans l'ensemble du territoire divisé en 121 districts. A vrai dire ces services fonciers sont techniquement et géographiquement loin des populations locales d'où l'inefficacité des services fonciers entraînant l'absence ou l'insuffisance de pouvoir de contrôle. Cette situation nous permet de procéder à la décentralisation qui est un outil de gestion domaniale et foncière. C'est l'objet même de notre deuxième partie. Alors cette étude analytique traite des institutions participant à la décentralisation du domaine public. On va analyser ici la répartition des attributions suivant le niveau de décentralisation, et l'importance de l'aménagement du territoire pour avoir une nouvelle gestion du domaine public.

CHAPITRE I- LES GRANDES LIGNES DE LA DECENTRALISATION

Madagascar vit à l'heure de la décentralisation, qui devrait être un processus susceptible de favoriser un développement local. Une politique nationale de décentralisation et de déconcentration PN2D a été élaborée pour la période de 2006-2015. Il est intéressant de rappeler que la décentralisation est transversale et concerne presque tous les départements ministériels. L'amélioration et la décentralisation de la gestion foncière qui doit répondre aux attentes des usagers fait partie des 4 axes énoncées par la LPF.

Pour améliorer la gestion foncière il est important de comprendre les grandes lignes de la décentralisation, ainsi que les institutions qui ont compétence en matière de gestion foncière. En plus la mise en cohérence d'une politique nationale d'aménagement du territoire reste la solution à la répartition équilibrée des espaces publiques et privées dans chaque niveau de décentralisation.

Section 1 : Qu'est-ce –que la décentralisation ?

Paragraphe 1 Définition et intérêt de la décentralisation

On peut définir la décentralisation, en matière d'organisation administrative et de gestion du territoire, comme un transfert d'un certain nombre de compétence administrative, financière et de gestion à des collectivités territoriales. Cette décentralisation se superpose à la déconcentration.

La décentralisation est un processus susceptible de favoriser un développement « local » : elle est une contribution à la bonne gouvernance. Elle ne doit pas être perçue un affaiblissement de l'Etat, mais comme une redistribution des compétences dans le but d'une bonne gestion des problèmes d'intérêt général.

Dernière ce terme, il y a un enjeu fondamental qui est le développement d'une démocratie, et d'une citoyenneté responsable.

A vrai dire, c'est un système d'administration consistant à permettre à une collectivité humaine (décentralisation territoriale) ou à un service (décentralisation technique) de s'administrer eux-mêmes sous le contrôle de l'Etat, en le dotant de la personnalité juridique, d'autorité propres et des ressources.

En principe, la décentralisation est appliquée dans un sens plus démocratique, en rapprochant les administrations aux administrés, en permettant à la population locale de nommer (par voie électorale) leurs agents locaux pour gérer les affaires locales.

En plus, il se peut que l'ampleur des tâches administratives est telle qu'il serait difficile et même inefficaces de remettre le pouvoir d'édicter des actes administratifs entre les mains des autorités administratives centrales seulement. Alors, des pouvoirs des décisions et d'exécution sont donc confiés à des organismes et collectivités jouissant d'une autonomie par rapport au pouvoir central. Cette décentralisation peut se définir par service. Dans ce cas, on parle d'établissement public.

Paragraphe 2-Les acquis de la décentralisation

1-2-1- Aperçu historique

Si l'on se réfère à l'aperçu des acquis , la décentralisation est vraiment date des années 1990 durant lesquelles ont été adoptés les textes de bases comme la loi d'orientation n°93-005 , la loi n°94-007 relative aux pouvoirs ,compétences et ressources des CTD , la loi n° 94-008 fixant les règles relatives à l'organisation, , au fonctionnement et aux attributions , des CTD ainsi que la loi n°95-005 relative aux budgets des CTD . Ces textes constituent l'ossature législative de la mise en place des communes sur toute l'étendue du territoire national.

Par suite, la révision constitutionnelle de 1998 a érigé les provinces autonomes comme CTD. Elles ont été mises en place en 2000, puis suspendues en 2002 pour être supprimées lors de la révision Constitutionnelle en 2007 et réinstaurées en décembre 2010 lors du referendum du 17 novembre 2010.

En ce qui concerne les régions , elles font encore partie des CTD prévues par la nouvelle Constitution tout en perdant leur caractère de circonscription administrative .Leur mise en place est organisée suivant la Loi n°2004-001 du 17 juin 2004.En principe ,les compétences régionales sont axées principalement sur tout ce qui touche à l'intégration et à la mise en cohérence des actions au profit de développement locale social, comme l'établissement du SRAT

1-2-2-Les caractères centralisateurs du pays

D'après les constatations ci-dessus, on peut dire que la décentralisation mise en œuvre dans le pays était en perpétuel mouvement. Malgré les différents épisodes, on peut affirmer d'emblée que le résultat final est que Madagascar est encore un pays centralisé. Si l'on se réfère à la situation actuelle, cette décentralisation devrait être analysée sous plusieurs aspects à savoir : aspects économique –budgétaire- juridique- politique – géographique et historique .Les faits suivants nous montrent les caractères centralisatrices de notre pays malgré les différentes étapes de la décentralisation :

- Sur le plan économique 55 % du Produit Intérieur Brut (PIB) concentrent dans la ville de Tananarive.

- Sur le plan budgétaire, les dépenses d'administration représenteraient 93% des dépenses totales en 2003 et les dépenses sont utilisées notamment dans les secteurs de l'éducation et de la santé, alors que les dépenses des collectivités représentent 7% dont une grande partie est dans les communes urbaines.

- Sur le plan politique, la collaboration entre les pouvoirs centraux et le CTD dans le cas où les élus ne sont pas issus du parti au pouvoir devient une entrave à la bonne marche de ce système d'administration, d'où la légitimité du pouvoir politique n'a jamais été décentralisée.

- Le découpage territorial ne correspond pas à l'homogénéité géographique et inséparable à l'histoire mais des décisions politiques dominant face à la conception technique et juridique. Cette situation entraîne du changement fréquent découpage territorial à chaque changement de République.

- Sur le plan juridique, les services déconcentrés n'ont pas joué un rôle de facilitateur, le contrôle à Postérieur pour l'autonomisation des communes, les différents visas nécessaires dans les chaînes de dépenses ou des recettes constituent autant d'obstacles pour les initiatives des communes dont les maires ont une forte légitimité. En résumé ,seules les communes sont des CTD réellement opérationnelles et qui a une certaine capacité , et une certaine légitimité ou recevabilité .Les communes sont actuellement le niveau approprié de prestation de services de proximité(éducation de base , santé de base, ramassage des ordures et assainissement, accès à l'eau potable ,pistes rurales , sécurité , état civil ...).En fait

concernant les services fonciers ,il y a aujourd’hui 400 Guichets Fonciers mis en places et répartis dans toute l’île depuis la réforme foncière engagée en 2005 dans le cadre de mise en œuvre de la gestion décentralisée.

Paragraphe 3 Les éléments inséparables de la décentralisation :

1-3-1-La déconcentration

La déconcentration constitue une technique administrative qui peut être entendue dans deux sens principaux. Le premier sens est celui de déconcentration territoriale .En ce sens, la déconcentration consiste à transférer un certain nombre d’attribution au bénéfice des représentants locaux à compétence territoriale d’une collectivité publique.

La notion de déconcentration territoriale s’applique naturellement à l’Etat, en outre elle peut s’appliquer à une collectivité territoriale dès lors que celle –ci dispose de représentant exerçant leur responsabilité sur une partie déterminée du territoire de la collectivité locale.

Entendue ainsi, la déconcentration est fréquemment confondue avec la décentralisation .La déconcentration peut également être entendue dans le sens de la déconcentration organique .Il s’agit alors de transférer des responsabilités au bénéfice d’une structure placée sous la dépendance de la collectivité publique qui effectue ce transfert, mais dispose d’une certaine autonomie par rapport à elle. Le cas très classique est le transfert des compétences au bénéfice d’un établissement public .Cette technique majoritairement utilisée pour l’Etat, peut également l’être pour les collectivités territoriales.

Dans le cadre des lois de déconcentration c’est essentiellement dans sa première acception, déconcentration territoriale, que le problème de la déconcentration a été posé. C’est donc sous cet angle que la décentralisation est en synergie avec la déconcentration .Pour illustrer, les services déconcentrés n’ont pas joué un rôle facilitateur dans le cadre de mise en œuvre de la décentralisation. Toutefois la décentralisation en tant que système administratif a des limites, le tableau suivant démontre ces avantages et risques. Tableau résumant les avantages et les risques de la décentralisation

Tableau n°2 : Avantages et risques de la décentralisation

Avantages	Risques
Amélioration des prestations des services -Mieux adaptés aux besoins locaux -Plus flexibles -Plus novatrices -Moins coûteuses -Tirent parti des avantages comparatifs des entreprises locales et du secteur associatif local	Dangers pour les prestations de services -Décentralisation de la corruption -Mauvaise coordination entre collectivités locales et services déconcentrés de l'Etat -Dépenses excessives -Désengagement de l'Etat à l'égard de ses fonctions économique et social -Cadres locaux insuffisamment qualifiés, indépendants ou disposés à prendre les risques
Promotion de la démocratie locale -Chances de participation accrues -Intégration des besoins et des intérêts locaux -Possibilité pour les organisations associatives et privés d'agir et de s'exprimer -Champ d'expérimentation de la démocratie -Autonomie et intégration politique des minorités	La politique locale reste politicienne -Reproduction des élites locales sur une nouvelle étiquette -Capacité politique insuffisante des pauvres à s'exprimer et à se faire entendre, et à comprendre le fonctionnement du système démocratique (manque de formation) -Clientélisme -Responsable amoindrie des élus locaux si les élections locales sont jugées sans importances et engendrent une faible participation.
Intégration nationale -Répartition plus équitable des ressources -Partage vertical des pouvoirs -Organes de décision et de planification communes et tâches assumées conjointement -Réalisation de la diversité nationale au sein de l'unité nationale	Danger de séparatisme -Institutionnalisation du morcellement ethnique -Reproduction des politiques discriminatoires du parti majoritaire

Source : Steinich, M « suivi et évaluation de l'appui à la décentralisation : défis et options ».Maastricht, ECDPM, 20

1-3-2-Limites de la décentralisation

Toutefois, la décentralisation totale n'est pas possible, car elle conduirait au morcellement du pays, par la diversité et la disparité de son administration. Certes, l'unité politique du pays n'est pas en cause, mais il y a au dessous d'elle une unité administrative, une unité économique et sociale, qui sont aussi précieuses. Si les pouvoirs locaux ou spécialisés étaient absolument libres de s'organiser, la diversité du régime qui en résulterait serait contraire au bon équilibre du pays. La décentralisation doit être limitée, afin de maintenir cet équilibre entre les libertés locales et l'unité nationale.

Ce point d'équilibre peut être recherché de deux manières différentes, selon que l'on donne la prépondérance à l'idée de décentralisation ou à l'idée de centralisation.

1-3-3-La tutelle administrative

Le pouvoir central conserve toujours un droit de regard sur ces administrations indépendantes, et des possibilités d'action : c'est ce qui constitue la tutelle administrative. Celle-ci peut varier mais elle apparaît toujours sous l'un des quatre aspects suivants, qui expriment des pouvoirs croissants au profit de l'autorité de tutelle :

- o -*Annulation* : l'organe décentralisé est libre de prendre des décisions mais, celles-ci peuvent être annulées par l'autorité de tutelle.
- o -*Suspension* : l'exécution des décisions prises par l'organe décentralisé peut être suspendue par l'autorité de tutelle.
- o -*Approbation* : les décisions prises par l'organe décentralisé ne s'appliquent que si l'autorité de tutelle les approuve, explicitement ou implicitement. (Approbation tacite après un délai fixe).

Enfin substitution d'action : les organes décentralisés sont compétents pour agir, mais s'ils n'agissent pas l'autorité de tutelle prend à leur place les décisions nécessaires.

Section 2 : La décentralisation de la gestion foncière

Paragraphe 1-Objectifs et principes d'intervention

En matière de décentralisation de la gestion foncière, la LPF a pour objectif : « la mise en œuvre d'un dispositif juridique et institutionnel local, renforçant capacités des collectivités

décentralisées, afin de répondre à la forte demande en documents garantissant la sécurité foncière de leurs détenteurs ».

La stratégie de mise en œuvre est basée sur la conception d'un dispositif de terrain pilote en fonction des typologies des situations foncières. Cet axe consiste à :

- o -Accorder une compétence foncière aux communes, pour formaliser dans les meilleurs délais et au moindre coût les appropriations et leurs transactions.
- o -Créer une administration foncière de proximité c'est-à-dire le Guichet Foncier.
- o -Contribuer au développement des collectivités décentralisées : les communes.

Paragraphe 2 Le Guichet Foncier

2-2-1-Cadre légal : La Loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 dans son article 34 stipule que « le service administratif »compétent dans les collectivités décentralisées en charge de la propriété foncière non titrée , établit un acte domanial reconnaissant comme droit de propriété d'occupation , l'utilisation ou la valorisation du terrain , à l'issue d'une procédure ad' hoc ».

2-2-2-Rôle du Guichet Foncier :

Le guichet foncier est un service public, communal, intercommunal, chargé de formaliser les appropriations, les transactions foncières (héritage, vente, cessions...) afin de sécuriser, et, à la demande, les droits secondaires (contrats agraires, hypothèque...) et il rend les services suivants :

- -informations et conseils sur les différentes modalités de sécurisation foncière.
- -Délivrance des certificats fonciers par communes
- -Enregistrements des transactions et mutations foncières
- -Actualisation du PLOF (c'est ici que la gestion du domaine public fait partie du Guichet Foncier dans le cas où le PLOF distingue le terrain du domaine public relatif à la Loi 2008-013.)
- -Conservation des documents fonciers communaux.
- -Suivi et partage des dossiers fonciers.

2-2-3-Fonctionnement du Guichet Foncier

Le Guichet Foncier compte au moins 2 agents formés par des opérateurs spécialisés et par les services fonciers régionaux en matière de droit foncier, de décentralisation et fonctionnement communal, et d'Information Géographique et enfin de médiation. Les agents de GF sont des employés de la commune. Leurs activités peuvent être regroupées en trois fonctions principales :

- -Accueil et informations des usagers
- -Médiation et résolutions des litiges
- -Gestion des documents fonciers appartenant au domaine de responsabilité de la commune

Enfin le GF a différents types à savoir :

- -Le GF communal « standard » dans les zones urbaines, périurbaines et zones rurales.
- -Centre des Ressources et d'Information Foncière (CRIF)
- -Le GF communaux « mobiles » dans les zones rurales enclavées, dans les zones forestières et pastorales.

Paragraphe 3 –Contribution au développement des collectivités

3-3-1 La gestion communale foncière

Les communes, l'établissement public et leurs groupements disposent d'un patrimoine destiné à leur permettre de remplir les missions qui leur sont dévolues et de gérer leurs investissements et leur avenir, notamment dans le cadre de la décentralisation.

Les biens qui composent ce patrimoine peuvent être incorporels ou corporels (objets matériels), immobiliers ou mobiliers .Le régime juridique de ces biens varie selon qu'ils appartiennent au droit privé, ou au domaine public de la commune et relève du droit administratif.

S'agissant des terrains du domaine public de l'Etat, inaliénable, imprescriptible, ils ne peuvent être appropriés. Cependant, certaines dépendances de ce domaine public peuvent être affectées dans la limite de 30 ans renouvelable, par une autorisation d'occupation à titre

précaire et révocable. L'Etat reste propriétaire et ce n'est que la gestion du bien dans le cadre de la domanialité publique, qui est transférée à la collectivité territoriale .Le transfert de gestion est en principe gratuit.

Toutefois, on peut remarquer qu'un certain nombre d'outils sont accessible aux collectivités décentralisées .Mais dans la pratique, les modes d'acquisition des terrains, mis à la disposition des communes sont très peu utilisés par celles-ci à cause de blocage venant de l'Etat qui n'a pas la volonté de céder les terrains.

3-3-2-Les moyens fonciers de la décentralisation

Une Collectivité décentralisée peut recourir à l'acquisition des biens privés pour poursuivre ses objectifs .Les communes peuvent acquérir des biens de différente façons :

- ✓ -par acquisition amiable selon le droit commun, et éventuellement par suite de donation.
- ✓ -à la suite d'un transfert de compétence de l'Etat à la commune : le transfert de compétence entraîne de plein droit la mise à disposition gratuite, au profit de la collectivité attributaire de cette compétence, des biens meubles et immeubles nécessaires à son exercice.
- ✓ -par cession par l'Etat des biens faisant de son domaine privé, par le franc symbolique ou par un prix convenu, en vue de la mise en œuvre du plan d'urbanisme et de son règlement.
- ✓ -par échange avec un particulier, l'Etat ou une autre collectivité par de biens ou de droits immobiliers appartenant ou détenus par la commune.
- ✓ -par dotation des terrains de domaine public de l'Etat : ceci est une cession gratuite sous la condition de réalisation des objectifs prévus initialement .Elle concerne certains types des terrains :
- ✓ -les terrains nus libres ou bâtis affectés à un service public de l'Etat mais sans utilité effective, peuvent être remis en dotation à la commune, sur demande du Maire, dès lors que la procédure de désaffectation aura été opérée.
- ✓ -les terrains domaniaux privés de repris par l'Etat par défaut de mise en valeur par le concessionnaire ou bénéficiaire lié par un contrat de concession.
- ✓ -les terrains urbains d'une superficie supérieur à 1000m², ainsi que les terrains ruraux, d'une superficie supérieur à 5 ha, qui n'ont pas été mis en valeur pendant 5 ans peuvent être dotés à la commune, sur demande du Maire, en respectant les procédures domaniales et foncières.

- ✓ -les anciens biens du domaine public de l'Etat, déclassés à la demande de commune.
- ✓ -par expropriation pour cause d'utilité publique : la commune peut exproprier tout une partie d'un terrain privé pour permettre ou faciliter les travaux d'utilité public. Pour cela , le Maire , avec le conseil municipal, doit adresser une demande écrite au ministre chargé de la ville avec indication de la nature de travaux qui justifie l'expropriation.

3-3-3 La Gestion Locale Sécurisé ou GELOSE

Elle a été conçue dans le cadre des politiques environnementales .C'est de procéder à la valorisation des capacités locales en vue d'une meilleure responsabilisation, et d'une plus grande participation des populations locales dans la gestion des ressources renouvelables .Car il se peut que la tradition centralisatrice de l'administration peut constituer un frein à toute tentative de transfert de gestion et de compétence dans le domaine de la gestion des ressources renouvelables.

En quoi consiste le GELOSE ?

C'est tout d'abord un contrat passé entre l'Etat, la commune et la communauté de base sur :

- le transfert à la communauté de base de la gestion des ressources renouvelables communautaires (forêts, faunes et flores sauvages aquatiques et terrestres, eau et territoire des parcours.)
- la sécurisation foncière relative, des terres et espaces du terroir de la communauté : terres cultivées ou jachères de famille ou des personnes, espaces communautaires (« kijana », forêts...) chaque contrat de GELOSE ainsi deux volets :
- -relevé ou inventaire foncier simplifié validé par la Direction des Domaines basé sur la confrontation contradictoire des titres et occupations foncières du terroir.
- -contrat de transfert de gestion de certains ressources renouvelables selon un cahier des charges définissant les droits et obligations des parties au contrat(communauté , commune, Etat),c'est-à-dire la mise en application de la Loi n°96-025 relative à la gestion communautaire locale des ressources renouvelables .

Quels en sont ainsi les points essentiels ?

- la possibilité de confier en vertu de cahiers des charges la gestion des ressources naturelles à la communauté de base, les ressources visées sont celles situées dans le domaine de l'Etat ou des collectivités territoriales et sur lesquelles les communautés ont traditionnellement un droit d'usage reconnu.
- les rapports de la communauté de base avec l'Administration locale (la commune) sont régis par le cahier de charges, les lois ainsi que les règlements en vigueur.
- les relations entre le membre de la communauté de base sont régis par le dina.
- les critères de reconnaissance de la communauté de base reposent notamment sur le volontariat et la convergence de l'intérêt des membres.

En fait, la GELOSE doit son existence :

- au concept de développement durable
- à l'échec de politique de conservation n'intégrant par la dimension humaine.
- à la concrétisation de l'approche participative responsabilisant la population à différents niveaux à la gestion directe et rationnelle des ressources naturelles.

Section 3 Les facteurs des blocages à la décentralisation

Ce système d'administration se heurte par plusieurs obstacles à savoir, l'irrégularité des contrôles, insuffisances des toutes formes que nous allons développer dans cette section.

Paragraphe 1- Une décentralisation souvent artificielle

Tout d'abord, elle est conçue unilatéralement par l'Etat sans que les collectivités décentralisées soient associées à la conception. Ensuite, elle est parfois justifiée par une certaine méfiance à l'égard de l'Etat qui résulte de la non transparence des compétences. Elle n'est pas acceptée par le Gouvernement qui voit ses pouvoirs réduits et par les collectivités dont les charges ne cessent d'augmenter. Or pour que des changements réussissent, ils doivent être pleinement voulus par ceux que l'on veut intéresser.

De plus, elle exige énormément de moyens matériels, financiers, personnels et une organisation rigoureuse pour le suivi des procédures et des contrôles. Cependant, il y a une certaine insuffisance de volonté au niveau des services concernés. C'est pour cette raison qu'il apparaît artificielle certaine insuffisance de volonté au niveau des services concernés. C'est pour cette raison qu'il apparaît artificiel.

Paragraphe 2 Une autonomie financière sans ressources

L'autonomie financière, une des caractéristiques fondamentales des collectivités décentralisées avec la personnalité juridique, demeure trop fictive. Sans recettes, les collectivités décentralisées ne peuvent pas se gérer correctement.

De plus elles n'ont pas véritablement de patrimoine foncier. Il faut donc doter les collectivités locales de véritables ressources financières et bien identifier le domaine public et domaine privé. A Madagascar les terres vacantes et sans maître font partie de domaine de l'Etat (selon l'article 139 dernier alinéa de la Constitution de 17 novembre 2010).

Paragraphe 3 Les facteurs de blocages suivant les niveaux de décentralisation

3-3-1 Au niveau des communes : aux compétences faibles et peu des ressources

- Insuffisance des compétences techniques
- Plan d'urbanisme absent ou obsolète.
- Fiscalités locales mal exploitées et ressources financières propres faibles.
- Faible transparence de gestion communale
- contrôle de légalité difficile à mettre en œuvre

3-3-2-Au niveau des régions

- o -Confusion des compétences octroyées à la région
- o -Incohérence de la carte administrative avec les délimitations régionales
- o -Absence des visions générales de l'aménagement du territoire
- o -Incohérence des logiques de planification régionale et sectorielle
- o -Des ressources quasi-inexistantes et inadaptées à l'exercice des compétences
- o -Faible représentation déconcentrée des certains services publics clés
- o -Confusion des statuts des personnels des STD ;
- o -Insuffisance des mécanismes de financement de développement.
- o -Les STD démunis dans leurs appuis aux CTD.

3-3-3-Au niveau des provinces :

- o -Difficulté de coordination administrative et d'intégration

- o -Activités économiques désarticulées
- o -Rôles flous et attributions ambiguës
- o -Etendues de territoire entraînant des difficultés des communications et enclavement des contrôles de l'Etat.

A ceux-ci s'ajoutent les facteurs des blocages suivants :

- o -Les changements fréquents de découpage territorial à chaque changement de République entraînant des perturbations aux acquis de décentralisation.
- o -La mise en œuvre des transferts des ressources est prévue par les textes, mais elle fait l'objet des réticences de la part des différents ministères sectoriels, ces derniers sont parmi les principaux facteurs des blocages de la mise en œuvre de la décentralisation. A titre d'exemple, le fait que la décentralisation relève d'un ministère au même niveau que d'autre ministère rend difficile.

Enfin, la création des nouvelles compétences peut entraîner une toute puissance des élus des CTD en matière foncière, une toute puissance qui pourrait dériver sur des conflits d'intérêts, sans oublier les risques de prolifération de la corruption dans les régions ou commune enclavées.

CHAPITRE II : PROPRIETE ET GESTION DU DOMAINE PUBLIC

Seules les personnes publiques (Etat et Collectivité Décentralisées) peuvent posséder un domaine public, la possibilité pour les établissements publics de détenir un domaine public est discutée. Les entreprises publiques en forme de société ne peuvent, par contre, être propriétaire de domaine public.

Section 1 : Le domaine public en tant qu'espace public

Le domaine public est avant tout le domaine de tous. Pour les hommes, ces espaces ont eu une importance primordiale dès l'antiquité ou certaines places, les agoras²⁵ étaient un lieu des prises de décisions politiques pour la cité. A chaque mouvement populaire de l'histoire ils ont été et sont encore les points de rassemblement de manifestation, des lieux d'expression collective indispensable.

Tout au long des siècles ils ont été les lieux d'échange, des commerces et les éléments moteurs du développement des villes.

Avec la densification des tissus urbains ces espaces publics prennent toute leur importance, ces sont les lieux des libertés, une zone ouverte, des liens entre les espaces privées.

La diminution de ces espaces dans le centre ville contribue à faire de la présence « d'espace public », un reflet de la qualité de vie dans les villes. Ces zones disons vierges dans la ville sont l'objet d'une grande convoitise et doivent nécessiter la mise en œuvre de moyens de protection adaptés.

Paragraphe 1 Les collectivités publiques propriétaires du domaine public

Tout d'abord le transfert de domanialité est une opération assez rare, en effet les propriétaires du domaine public lui préfèrent le transfert de gestion qui leur permet de garder l'abusus sur le bien et donc la possibilité d'en reprendre possession à tout moment. Le transfert de domanialité lorsqu' il est prévu par la Loi, présente un avantage indéniable pour la collectivité qui devient propriétaire du bien et peut donc en disposer librement.

²⁵ Dans l'Antiquité Grecque, places publiques où se tenaient les assemblées politiques.

Paragraphe 2-La répartition de gestion

L'administration, la conservation et l'entretien du domaine public de l'Etat relèvent d'une manière générale du Ministère des travaux publics sous les réserves suivantes :

- a) -Les objets mobiliers du domaine public de l'Etat sont gérés par le ministère dépositaire ;
- b) -Le domaine public militaire ainsi que les lignes télégraphiques et téléphoniques appartenant à l'Armée sont gérés par l'autorité dont relèvent les forces armées.
- c) -Le domaine public nécessaire au fonctionnement des services publics de l'Etat, qu'ils possèdent ou non l'autonomie financière, est géré par les dits services.
- d) -Le domaine public des provinces, des communes ou de toute autre collectivité publique dotée de la personnalité morale est géré par les dites collectivités.

L'Administration des domaines concourt aux opérations de délimitation du domaine public de l'Etat, intervient dans les instances relatives au droit de propriété et est chargé de l'aliénation des produits, de la fixation et du recouvrement des redevances exigibles. Il est également chargé de l'instruction des demandes d'autorisation d'occupation et de déclassement des parcelles du domaine public de l'Etat.

Paragraphe 3 : Les Collectivités publiques propriétaires

2-2-1 Le domaine public de l'Etat.

C'est le plus important, il comprend en premier lieu tous les biens qui sont affectés au service public des communications d'intérêt national :

-Voies de communications terrestres : routes nationales, y compris la traversée des villes et villages, avec un régime spécial pour les autoroutes, les chemins de fer d'intérêt général (voies et dépendances), et les installations des postes et télécommunications.

-voies de communications maritimes et fluviales : rivages de la mer, étangs salés, ports (avec leurs outillages), phares, puis les rivières navigables et flottables et les canaux. Toutefois, les lacs, étangs, canaux, rivières peuvent être maintenus dans le domaine public bien qu'ayant cessé d'être utilisés pour la navigation ou le flottage.

- -voies de communications aériennes, ou, du moins les bases qui leur sont nécessaires : aérodromes, balisages...

En fait, le domaine public de l'Etat comprend, d'autre part, les biens affectés aux services publics d'Etat, s'ils n'ont pas été expressément attribués aux régions ou aux communes : forteresses et terrains militaires, pour le service public de la défense nationale...

2-2-2 Le domaine public des provinces, des communes et des collectivités publiques dotées de la personnalité morale. Article 54 à 56 du Décret n°2008-1141 portant application de la Loi n°2008-013 sur le domaine public.

Nous avons déjà vu dans la « constitution du domaine public », les conditions dans lesquelles se constitue le domaine public artificiel de l'Etat.

Le domaine public d'une collectivité publique autre que l'Etat est constitué :

-Par le domaine public naturel ou artificiel de l'Etat, ou d'une autre collectivité dont la gestion a été transférée à la dite collectivité publique

-Par les biens que la collectivité publique a acquis et aménagés à, ses frais, ou qu'elle a simplement aménagés à ses frais, quand l'acquisition était inutile .Exemple : les rues construites et entretenues par une commune font partie du domaine public de la dite commune, que les dites rues proviennent d'une expropriation d'une propriété privée aux frais de son budget, ou d'un terrain domanial aménagé à cet effet par ses soins.

Le domaine public des provinces, des communes ou de toute autre collectivité publique dotée de la personnalité morale, est géré par ces collectivités dans le cadre de la réglementation générale édictée par la Loi n°2008-013 et son décret d'application.

En ce qui concerne le domaine public des collectivités publiques autres que l'Etat, le chef de Région et le chef du bureau provincial ne font pas partie de la commission prévue par l'article 5 du décret n° 2008-1141 : la commission est présidée par le représentant légal de la collectivité publique intéressée ou son délégué.

Les autorisations et révocations d'autorisations, le déclassement portant sur des portions du domaine public placées en la dépendance des personnes morales autres que l'Etat sont instruits et approuvés selon les formes prescrites par le décret n° 2008-1141, par le

représentant de la personne morale intéressée, sous réserve de l'approbation de l'autorité de tutelle s'il y a lieu et après, avis du Service des Domaines et des Travaux Publics .Les redevances exigibles bénéficient au budget de ladite personne morale.

Les communes sont habilitées à délivrer des permis temporaires d'occupation ou de stationnement sur certaines portions du domaine public de l'Etat dans la mesure compatible avec leur destination, moyennant redevance à percevoir pour le compte de leur budget.

Section 2-Les mutations domaniales

Paragraphe 1-Le transfert de gestion :

Le transfert de gestion est l'opération qui consiste à faire passer la gestion d'un bien investi de la domanialité publique d'un service d'une personne publique à un autre service de cette personne publique. Contrairement au transfert de domanialité, le transfert de gestion n'entraîne pas un changement de propriétaire. Cette procédure s'applique aux immeubles appartenant à l'Etat mais également été entendue à ceux des collectivités territoriales.

Le transfert peut être à l'affectation générale, dans ce cas la collectivité qui reçoit le bien peut l'utiliser pour n'importe quelle mission, ou il peut être spécial et dans ce cas l'affectation qui devra être donnée au bien devra être conforme à la volonté du propriétaire. A titre d'exemple, la gestion par la JIRAMA des installations d'eau et d'électricité. Le transfert de gestion est en principe gratuit .Toutefois, il peut donner lieu au versement d'une indemnité par le service bénéficiaire, dans ce cas, les conditions financières de l'opération sont fixées par les services fiscaux.

Paragraphe 2 La mutation par transfert de propriété

C'est un acte unilatéral de transfert d'un bien du domaine public d'une collectivité dans celui d'un autre collectivité par arrêté d'un ministère chargé des domaines ou par Décret en conseil des ministres.

Section3 : La participation et le contrôle de l'Etat

Par sa présence et par le contrôle de légalité, l'Etat assure la garantie de la procédure de mise en œuvre .Il assure, de plus, un équilibre entre les personnes publiques concernées sans pour cela porter atteinte à la décentralisation.

En effet, ce transfert de compétence change la nature du pouvoir .Désormais, ce sont les communes qui prennent l'initiative et lorsqu'elles ont un Plan d'Occupation du Sol (POS) approuvé, elles délivrent les permis de construire sous leur responsabilité. De plus, l'Etat conserve une responsabilité fondamentale puisque la Loi lui impose de mettre les communes en mesure d'exercer leurs nouvelles compétences. Mais les communes conservent la liberté de ne pas faire appel aux services de l'Etat. Dans cette hypothèse, elles bénéficieront d'une allocation de ressource par l'intermédiaire de la dotation générale de décentralisation.

Enfin en donnant aux communes les moyens de maîtriser leur développement et d'assurer les choix essentiels en ce qui concerne l'utilisation du sol, la loi leur a transféré également la responsabilité de leurs actes, garante de leur liberté.

Paragraphe 1 Le contrôle hiérarchique :

Ce contrôle s'exerce sur les personnes et sur les actes, gestion. Le contrôle hiérarchique est un contrôle absolu, qui s'exerce d'une manière unilatérale à l'égard du subordonné par son supérieur hiérarchique Même sans un texte qui fixe les pouvoirs hiérarchiques du supérieur à l'égard du subordonné. Le Chef peut toujours réformer ou annuler à tout moment les actes de ses subordonnés. Les actes des agents des collectivités étaient soumis au pouvoir hiérarchique (approbation préalable, suspension, annulation, réformation, substitution, instruction)

Paragraphe 2 Le contrôle de tutelle :

C'est un contrôle prévu par le texte et limité par les textes : « Pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au-delà des textes ». En principe, le contrôle de tutelle s'exerce dans le cadre de la décentralisation sur les personnes et sur les actes des agents locaux. Rappelons que l'Ordonnance 76.044 avait prévu un contrôle de tutelle en cascade (de Fokontany au pouvoir central, en passant aux Firaiana, Fivondronana et Farintany) .Bref, la collectivité publique immédiatement supérieure exerçait son contrôle de tutelle(sur les personnes et sur les actes)à l'égard de la collectivité qui est placée sous son autorité.

CHAPITRE III : L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, SUPPORT DU DOMAINE PUBLIC

Afin d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et de leurs décisions d'utilisation de l'espace. Comme on l'a vu, la gestion du domaine public peut être décentralisée sans l'existence de documents d'urbanisme, schémas directeurs, schémas de secteur, plan d'occupation des sols.

Section1 : La planification de l'aménagement du territoire

Paragraphe 1- La Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire (PNAT)

Cette politique a été conçue pour faire face aux défis du développement : elle s'inscrit dans le long terme, le PNAT constitue un « Projet de société » harmonisant et intégrant tous les niveaux : local-régional-national.

-Cette politique est mise en cohérence dans le cadre de schéma d'ensemble.

-C'est l'expression de volonté à construire, adapter, enrichir : aménager le territoire national en vue de son utilisation optimale et sa valorisation économique rationnelle pour le bien-être social de tous.

-Elle est définie dans la perspective d'un développement durable. Les six orientations stratégiques fixées sont : l'efficacité territoriale ; développement des régions ; promotion des zones significatives ; gestion durable des ressources naturelles ; développement urbain ; maîtrise des données et de la communication. Ces orientations sont déclinées en programmes et mise en œuvre à travers de :

- -Elaboration d'outils de planification opérationnels à tous les niveaux territoriaux.
- -Mise en place de structure coordonnée
- -Développement de mécanisme de financement et de programme d'aménagement du territoire renforcé.-Mise en place d'un système d'information territorialement renforcée. Avec quelques défis à savoir : des programmes de développement territorialisés, coordination intersectorielle dans l'espace et dans le temps (détermination des espaces de croissance en

2020...), optimisation des investissements, disponibilité des données spatialisées ..., croissance tangible du Produit Intérieur Brut.

Paragraphe 2-Le Schéma National de l'Aménagement du Territoire (SNAT)

Le SNAT est un document de planification du territoire :c'est un type de plan qui vise à décentraliser le processus décisionnel vers les administrations locales à reliaer le plan d'élaboration à l'identification ou la mise en œuvre des projets cherchant à moderniser les zones urbaines concernées.

Le SNAT est la traduction spatiale des options politiques définies notamment par le PNAT. Un document d'orientation destiné à présenter une vision cohérente du développement territorial, en situant les options immédiates dans une perspective à long terme.

Le SNAT au niveau national concerne les 22 régions .Ce schéma a posé une vision pendant une période approximative de 10 ans. D'autres secteurs y sont associés (agribusiness, conservation forestière...) L'approche se fait en terme de développement territorial. En outre ce schéma identifie à l'avance un espace de croissance en vue de permettre l'installation des grandes infrastructures programmées par les Institutions Publiques. Enfin, à partir de ce schéma, on peut envisager de créer suivant l'espace de croissance le domaine public y afférent en particulier la réhabilitation et élargissement des anciennes infrastructures publiques et des nouvelles constructions.

Paragraphe 3-Le Schéma Régional de l'Aménagement du Territoire (SRAT)

En cohérence avec le PNAT et le SNAT, chaque région est amenée à formuler sa vision commune du développement, et à orienter les initiatives stratégiques d'affectation du territoire.

Les objectifs du SRAT sont :

- -La compétitivité et l'attractivité des régions pour leur développement durable (social, économie et écologie).
- -Tracer les lignes d'une stratégie de développement régional dans un horizon de 20 ans à partir de l'analyse diagnostique et perspective.
- -Cadrer et coordonner de manière concertée les interventions (cohérence, équité, cohésion territoriale) à différentes échéances à l'échelle régionale et interrégionale.

- -Impulser une dynamique dans les régions (croissance, polarisation des villes ou chefs lieux) pour créer un effet d'entraînement sur les sous-régions.

En ce qui concerne l'échelle « agglomération », c'est le plan d'urbanisme qui s'occupe de la planification de l'extension urbaine. A titre indicatif, le code de l'urbanisme et de l'habitat en vigueur date des années 60, cela ne correspond plus à la réalité qui prévaut dans les villes à Madagascar marquées par la prolifération des constructions et travaux illicites, des terrassements ou remblaiements irréguliers. Ce texte nécessite de mise à jour face au surpeuplement des grandes villes qui entraîne la destruction des infrastructures existantes, le non maitrise de l'urbanisation ou les difficultés dans la mise en œuvre des outils de planification territoriale. Cette, situation a conduit à réfléchir d'harmoniser le code avec les réalités .D'où la raison d'être de l'adoption du décret n°2010-234 du 20avril 2010 modifiant certaines dispositions du décret n°63-192 du 27 mars1963 fixant le code de l'urbanisme et de l'habitat.

Au niveau communal, on parle de Plan d'Urbanisme de Détail (PUDi), l'opérationnalisation consiste dans :

-La gestion rationnelle de l'espace : exploitation du réseau routier, viabilisation des réseaux d'assainissement, gestion des transactions foncières, délivrances des permis de construire, d'autorisation de remblai, d'autorisation de transactions foncières, prescriptions d'urbanismes, emprises et alignements ,protection des zones inondables...

- La planification du territoire communal : prévision du devenir de la commune, estimation des besoins en équipement de la commune en tant que cadre de développement, Plan d'Occupation du Sol, équipement, VRD, zonings ,mise à disposition d'outils de planification adaptés (comme le plan de développement des réseaux d'assainissement, plan de voirie...

-La concrétisation des plans du PUDi par la fourniture de service: mise en place et entretien des infrastructures, canaux, bien être et cadre de vie décent : quartier bien assaini, paysage répondant aux besoins, création d'espace de loisir, disponibilité de service public...Il est important de signaler que plusieurs acteurs interviennent dans l'opérationnalisation du PUDi à savoir : les collectivités, les services déconcentrés de l'Etat, les acteurs non

étatiques(ONG, investisseurs privés, société civile, Partenaire Technique et Financier, population).

Il est important de rappeler qu'il y aura de cohérence des projets privés avec les orientations du PUDi, ensuite programmation des actions de développement par les services déconcentrés de l'Etat en relation avec le PUDi.

Afin d'assurer l'application effective de ces outils de planification et de réglementation, la responsabilisation des acteurs locaux, composés des élus, des techniciens communaux et des administrés s'avère indispensable. La finalité étant de maîtriser l'urbanisation et de promouvoir un développement urbain harmonieux à l'échelle de nos villes.

Enfin à titre indicatif, les 7 grandes villes de Madagascar (6 anciens chefs-lieux de province avec la ville d'Antsirabe) sont toutes dotées de Plan d'Urbanisme Directeur, depuis 2004. En 2010, des mises à jour sont de vigueur pour rendre opérationnelles les orientations, actions et réglementation prévues suivant le décret 2010-234 du 20 avril 2010 modifiant certaines dispositions du décret. Les expertises à réaliser dans cette étude portent su 4 points à savoir :

- -La mise au point de référence spatiale des cartes/plans suivant le système national qu'est le Laborde Madagascar
- -L'actualisation des plans directeurs thématiques, composants à part entière du PUDi, à savoir le plan de voirie, plan d'équipement, plan d'assainissement, POS.
- -La révision et la précision des règlements d'urbanisme
- -L'établissement d'un APS d'une zone prioritaire

C'est le BPPAR²⁶ qui s'occupe des mises à jour de ce PUD des villes, des travaux d'actualisation et de révision des règlements d'urbanisme.

²⁶ Organisme rattaché au ministère de l'aménagement du territoire, Bureau des Projets de Promotion et d'Aménagement des Régions.

Section 2 –Le Plan d’Occupation du Sol et le Plan Local d’Occupation Foncière

Paragraphe 1 L’élaboration des schémas directeurs et schémas des secteurs :

Les schémas directeurs fixent les orientations fondamentales de l’aménagement des territoires intéressés, compte tenu de l’équilibre qu’il convient de préserver entre l’extension urbaine, l’exercice des activités agricoles, des autres activités économiques et la préservation des sites naturels.

Paragraphe 2 Le Plan d’Occupation du Sol (POS)

Les plans d’occupation des sols fixent, dans le cadre des orientations des schémas directeurs ou des schémas de secteur s’il en existe, les règles générales et les servitudes d’utilisation des sols qui peuvent notamment comporter l’interdiction de construire.

Le POS est élaboré à l’initiative et sous la responsabilité de la commune. Après délibération du conseil municipal, une commune peut confier l’élaboration d’un POS à un établissement public de coopération intercommunale .Par ailleurs dans les communes couvertes par un schéma directeur, le projet de plan d’occupation des sols est rendu public par le Maire avec les avis ou les personnes publiques consultées. Dès lors, le POS rendu public est opposable à toute personne publique ou privée pour l’exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements²⁷, exhaussements²⁸ des sols, pour la création de lotissement et l’ouverture des installations classées.

Enfin le POS rendu public est soumis à l’enquête publique par le Maire .Après enquête, le POS éventuellement modifié, est approuvé par délibération de l’organe délibérant pour être réalisé. Toutefois, ce dernier peut également être modifié par délibération du conseil communal ou municipal après enquête publique, à la condition qu’il ne soit pas porté atteinte à son économie générale et que la modification ne concerne pas les espaces boisés ou ne comporte pas de graves risques de nuisances. Ainsi, l’élaboration de documents d’urbanisme et des POS met en jeu la responsabilité des communes concernées

Enfin la Loi peut accorder donc plus de liberté aux communes, mais elle permet aussi de mettre en jeu leur responsabilité à l’occasion de l’élaboration de ces documents et à

²⁷ Enlèvement localisé de terrain par des courants d’eau (souvent par érosion latérale)

²⁸ Elévation par exemple exhausser une maison d’un étage, exhaussement d’une chaussée.

l'occasion de la délivrance des permis de construire, lorsque les communes disposent d'un POS approuvé.

Section 3 : Le Plan Local d'Occupation Foncière PLOF

Paragraphe 1 -Définition

Selon la Loi n°2005-019 du 17 octobre 2005, Art11, « le plan local d'occupation foncière est un outil d'information cartographiques qui permet de suivre l'évolution des situations domaniales et foncières des parcelles, affectés d'un identifiant spécifique, situées sur le territoire de la collectivité décentralisée de base ». Plus précisément, le PLOF est une carte communale des statuts juridiques de la terre à grande échelle. Les informations sont calées à partir d'une image de télédétection, satellitaire ou prise de vue aérienne, à très haute résolution, géo référencée dans le système de projection Laborde Madagascar ou approchante (Hotine Mercator Oblique pour Madagascar). C'est une base des données géographiques associée à une base des données alphanumériques fournissant, pour chaque parcelle, des informations sur les ayants droits.

Le PLOF se distingue :

- ✓ -les terrains dépendant des domaines de l'Etat, des collectivités décentralisées et des autres personnes morales de droit public :- domaine public et domaine privé.
- ✓ -les terrains des personnes privées à savoir : la propriété privée titrée et la propriété privée non titrée pouvant faire l'objet d'un certificat foncier défini comme un acte administratif attestant de l'existence de droits d'occupation, d'utilisation, de mise en valeur, personnels et exclusifs, portant sur une parcelle de terre, établi par suite d'une procédure spécifique de certification.
- ✓ -les terrains constitutifs des aires soumises à un régime juridique de protection spécifique :
- ✓ -zones réservées pour des projets d'investissement
- ✓ -terrains relevant de la législation relative aux aires protégées.
- ✓ -terrains relevant de la législation sur la gestion des ressources naturelles
- ✓ -terrains relevant de l'application du droit forestier
- ✓ -espaces protégés en application d'une convention internationale

Le PLOF est utilisé aux Services Fonciers Déconcentrés de l'Etat comme plan de repérage numérique. Au niveau des communes, il permet de déterminer les espaces de compétence du guichet foncier communal (les terrains relevant de la propriété privée non titrée) et de tracer les nouvelles parcelles faisant l'objet d'un certificat foncier.

Paragraphe 2 Le PLOF en tant que base des données géographiques.

Chaque type de parcelle est en effet reporté sur un orthophotoplan selon différentes méthodes :

- ✓ -le tracé des terrains relevant de la propriété privée titrée est actuellement réalisé à partir du calage sur un orthophotoplan et de la vectorisation des parcelles figurant sur les plans de repérage ou les planches cadastrales « papier », à des échelles très variées, comprises entre 1/1000^{ème} et le 50 000^{ème}. Dans le cas, où les parcelles titrées ne figurent pas au plan de repérage, le calage et la vectorisation peut s'effectuer à partir de plans réguliers individuels (échelle du 1/200^{ème}).
- ✓ -le tracé des terrains relevant du domaine public (et n'ayant pas fait l'objet d'un titre) est réalisé directement à partir des ortho photos ;
- ✓ -le tracé de terrains relevant de la propriété privée non titrée et ayant fait l'objet d'un certificat foncier est généralement réalisé à partir des ortho photos lors de la commission de reconnaissance locale. Dans certains cas, il peut être fait appel à des levés de points par GPS portable.
- ✓ -le tracé des terrains constitutifs des aires soumises à un régime juridique de protection spécifique provient de différente source : information papier ou numérique gérée par différents ministères

Bref le PLOF est un ensemble de données très hétérogènes. Dans ce cas, il est nécessaire de procéder à une harmonisation en termes de précision géométriques des tracés des différentes parcelles. En plus, si cette hétérogénéité est inévitable, elle doit être gérée grâce au recours systématique à l'utilisation des métadonnées concernant la généalogie de l'information et la précision géométrique sur laquelle il est possible de compter.

Paragraphe 3 -Précaution nécessaire à l'utilisation du PLOF

Les agents des Services Fonciers déconcentrés et surtout ceux des Guichets Fonciers doivent être capables de maîtriser et d'analyser les origines des données qu'ils ont amenés à

utiliser et de la précision géométrique sur laquelle ils peuvent compter. Le logiciel de gestion des données du PLOF, intègre pour chaque parcelle, un champ décrivant l'origine de tracé. Sur ce donc, il est important de former les utilisateurs du PLOF à la prise en considération de cette information.

Les agents d'un Guichet Foncier et les membres d'une commission de reconnaissance locale doivent donc toujours garder à l'esprit le caractère possiblement incomplet de l'information géographique sur la propriété privée titrée figurant dans le PLOF et d'ajouter à la recherche d'éventuels titres, recherche des bornes sur terrain, renseignements auprès de la population locale, recoupement auprès des Services Fonciers. Enfin, les agents d'un Guichet Foncier et les membres d'une commission de reconnaissance locale doivent recourir aux métadonnées concernant la Généalogie de l'information et le cas échéant envisager une rectification du tracé de terrain titré à l'aide d'information connus localement, et nécessairement validée par les Services Fonciers déconcentrés. **(Sources : PNF, Pascal Thinon, dans : « Enjeux de production et d'utilisation de l'information géographique dans le cadre de la réforme foncière à Madagascar).**

Conclusion de la deuxième partie :

La décentralisation est un outil de gestion domaniale et foncière en ce sens que les transferts des compétences, l'autonomie financière et la personnalité juridique sont des règles aux collectivités décentralisées.

L'Etat doit avoir la volonté politique de décentraliser, et se soumet pleinement les conséquences de la décentralisation. Cela implique la collaboration et la coordination entre l'administration centrale et les collectivités décentralisées. De plus, l'Etat n'a pas seulement un rôle de contrôle sur le fonctionnement des structures locales, mais qu'il doit les guider, les conseiller, les accompagner dans la mise en place et le suivi des projets élaborés pour le bien être de tous. En contrepartie, les collectivités aussi doivent avoir la volonté politique de mener une politique de mobilisation des ressources, de collaborer à travailler ensemble avec l'Etat et les services déconcentrés, ces derniers en tant que facilitateurs et agent de changement de terrain.

Pour une meilleure attribution du sol, et pour solutionner la dégradation et détérioration du domaine public, il faut recourir à une planification de l'espace au préalable. De ce fait,

l'aménagement du territoire est important dans l'élaboration de projet de société. Sans une politique cohérente de l'aménagement du territoire, les Etats sont complètement dépassés par la poussée démographique qui entraîne les désordres, l'anarchie et des déséquilibres apparaissent dans beaucoup des domaines de la vie de société. Quoiqu'il en soit, l'Etat devrait avoir la volonté d'appliquer stricto sensu la Loi, la mise à jour de PUDi. L'aménagement du territoire peut s'avérer comme une base d'une meilleure gestion de l'espace public à condition qu'il soit mis en place dans chaque commune par la planification à partir de cohérence entre le PNAT-SRAT-PUDi jusqu'à la planification locale par le biais de POS.



Photo montrant la dégradation des infrastructures et la vie des habitants de bas quartier En deuxième plan, une borne fontaine, des taudis où vivent les démunis, devant le canal public qui devient insalubre, nauséabond par des jets d'ordures mais utilisé par eux.

Photo N°1 : Cliché de l'auteur en date du 23/12/2011

A gauche du canal public, on voit des gens les plus démunis qui vivent dans des taudis que nous voyons dans cette photo. Ils deviennent des marchands et mendiants le long de la route entraînant des obstacles et blocages sur les voies publiques, sans parler les saletés de voies publiques alors que 'en arrière plan, une borne fontaine et une toilette publique A droite observons les gens qui n'osent plus de s'installer près du chemin de fer, alors que le train passe. Cette situation nous montre l'irresponsabilité de l'Etat, le laxisme de certaines personnes responsables profité par le laisser-aller des gens malintentionnés. L'urgent est d'expulser les occupations irrégulières suivi des mesures pérennes par la promotion d'emploi en synergie avec la politique de logement et ce dernier doit accompagner dans le cadre du plan d'aménagement spatial, exemple la mise à jour du plan d'urbanisme de détail et le schéma d'aménagement et de développement urbain

Troisième partie :

LA PROTECTION ET LA SAUVEGARDE DU DOMAINE PUBLIC

Cette partie est consacrée aux solutions envisagées face à la détérioration et la dégradation du domaine public. Le premier chapitre abordera les mesures pour la protection du domaine public, qui s'articule autour du : principe d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité, la répression des contraventions et les atteintes portées au domaine public et la police du domaine public. Quant au deuxième chapitre, on va exposer ici les propositions à l'efficacité et à l'effectivité de la dite sauvegarde où les points suivants seront examinés : l'application stricto sensu de la loi, les devoirs de l'administration pour la bonne marche de la gestion du domaine public. Enfin le dernier chapitre s'oriente à partir des cadrages des réformes à savoir la création d'un ministère des domaines et de la propriété foncière, la réforme des statuts des agents des services fonciers.

CHAPITRE I : LA PROTECTION DU DOMAINE PUBLIC.

Section1 : Le principe de l'inaliénabilité, l'imprescriptibilité.

Paragraphe 1 L'inaliénabilité.

Tout d'abord, le terme « aliéner » ne veut pas simplement dire vendre. L'aliénation²⁹ est « une transmission volontaire à autrui du droit de propriété ou la constitution d'un droit réel qui le démembre (aliénation partielle) à titre onéreux ou à titre gratuit, entre vif ou à cause de mort, à titre particulier ou à titre universel ».

Le domaine public est protégé depuis longtemps par le principe de d'inaliénabilité. A l'origine ce principe en fait son origine de la jurisprudence et a été constitué au XIX^e siècle. Il est important de noter que c'est l'affectation qui permet à la règle de l'inaliénabilité de trouver son sens. Pour pouvoir disposer un bien du domaine public, ce bien doit désaffecter d'abord du domaine public. Et par conséquent, ce dit bien peut être aliénable.

Ses effets : Les conséquences de la règle de l'inaliénabilité sont les suivantes :

- o –la vente d'un bien du domaine public à une personne privée est interdite
- o –la vente d'un bien du domaine public à une personne publique est également interdite.
- o –seul un transfert de gestion ou un changement d'affectation est possible.
- o –le domaine public ne peut pas faire l'objet d'une donation
- o –l'expropriation du domaine public est impossible
- o –en principe, aucun droit réel ne peut être constitué sur le domaine public (hypothèque, usufruit, servitude)

L'inaliénabilité du domaine public reste un principe fondamental. L'imprescriptibilité est l'impossibilité pour les tiers d'acquérir un droit sur les biens du domaine public par voie de prescription acquisitive. Il s'agit enfin d'une conséquence indirecte de la règle d'inaliénabilité puisque celle-ci fait obstacle au transfert de propriété.

Paragraphe 2 Les autres principes de protection :

Il existe d'autres principes de protection du domaine public à savoir :

- -l'obligation d'entretien du domaine public par l'administration concernée.
- -la protection contre l'occupant sans titre c'est-à-dire sans autorisation d'occupation (que nous verrons exposer en bas)

²⁹ Lexique des termes juridiques, Edition Dalloz 14^e Edition, 2003,p .34

- la protection pénale du domaine public :
- par une police de conservation qui doit assurer la pérennité des dépendances du domaine public.
- Par des contraventions de voirie (voir expliquées en bas)
- les servitudes établies au profit du domaine public suivant l'article 8 de la Loi n°2005-019 du 17 octobre 2005 qui stipule que : « Des servitudes de passage sont réservées :

a)-sur les rives de cours d'eau, des lacs, étangs et lagunes relevant du domaine ainsi que sur les bords des îles.

b)-pour l'exécution des canaux ou des réparations sur les rives des canaux, drains et ouvrages de toutes sortes appartenant à la puissance publique et dépendant d'un réseau hydro agricole.

c)-Et de manière générale, pour l'exécution des tous autres travaux d'aménagement ou d'infrastructure relevant du domaine public.

Section 2- Les atteintes à l'intégrité ou à l'utilisation du domaine public

La largeur d'emprise des dites servitudes est fixée par la Loi portant régime juridique du domaine public », l'insaisissabilité des biens des personnes publiques. C'est-à-dire l'impossibilité de recourir à des procédures telle que la saisie vente sur les meubles ou la saisie attribution des créances.

Paragraphe 1 La nature des servitudes administratives

Si l'administration, et en particulier, les gestionnaires du domaine public bénéficient suivant de « pouvoirs exorbitants du droit commun » par rapport aux droits des personnes privées, c'est avant tout pour le protéger. Nous ne reviendrons pas sur l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité qui ont été étudiées précédemment mais pour les servitudes.

• Quelle est donc la nature des servitudes administratives ?

Ces servitudes poursuivent un but d'intérêt général, et sont aussi dénommées parfois « servitudes d'utilité publique ». Elles résultent d'un acte unilatéral émanant de l'autorité publique, aucune ne peut être établie ou y être dérogée de façon conventionnelle entre l'administration et la propriété privée.

Elles vont durer aussi longtemps que les textes les ayant créés ne seront pas abrogés.

Il n'existe pas de prescription extinctive à ces servitudes. Ces servitudes sont donc inaliénables et imprescriptibles, leur contentieux doit relever des tribunaux administratifs même si ceux-ci renvoient quelquefois l'affaire devant les tribunaux judiciaires qui sont les garants de la propriété privée.

2-1-1-L'étendue des servitudes administratives

Ces servitudes sont extrêmement nombreuses. On peut trouver à titre d'exemple :

- de voirie : servitudes de visibilité entraînant la suppression des murs, servitudes de marche pied et de halage,...

- établissant des périmètres des protections : sur les sites classés, sur les ouvrages militaires...

- d'écoulement des eaux : les riverains des voies ferrées doivent laisser libre l'écoulement des eaux sur terrain.

- d'essartage : les propriétaires de forêts traversée par une route sont obligés de la débroussailler sur une largeur fixée par le texte.(en droit français : 20 m).

Il existe de nombreuses servitudes administratives, qui s'appliquent parfois uniquement à certaines régions. Ces quelques exemples permettent de démontrer qu'il existe trois types des servitudes :

Celles donnant une obligation de ne pas faire (les deux premiers exemples ci-dessus).Elles sont appelées servitudes « in nonfaciendo ».

- .Celles donnant obligation de laisser faire (troisième exemple) dites « in patiendo ».

- .Celles donnant une obligation de faire qui sont appelées servitudes « in faciendo ».

A l'inverse, le domaine public, d'une manière générale, ne peut être grevé de servitude car la constitution de servitude va à l'encontre du principe d'inaliénabilité du domaine public.

- . La protection de l'ouvrage public

L'ouvrage public peut bénéficier :

- .De répression pénale : pour cela, il faut que l'ouvrage entre dans une catégorie recevant la propriété pénale. Par exemple : les contraventions de voirie qui sanctionnent une atteinte aux voies publics, ...

- .De servitudes administratives qui imposent généralement aux propriétés privées, voisines de l'ouvrage public, des obligations de faire ou de ne pas faire.

- .Le principe de l'intangibilité de l'ouvrage public : ce principe très ancien, prononcé au milieu du XX^{ème} siècle par la Jurisprudence, interdit au juge de sanctionner un ouvrage public implanté par erreur sur une propriété privée.

Le juge ne pourra pas exiger la destruction ou l'enlèvement de l'ouvrage, seule l'administration, maître de l'ouvrage, pourra le faire, si elle estime qu'elle doit y procéder.

Cette protection exorbitante, se justifie par deux fondements. D'une part, le juge ne peut pas faire en principe, d'injonction à l'administration. C'est-à-dire qu'il ne peut pas lui « ordonner de faire ». D'autre part, l'ouvrage public est protégé par l'importance qu'il représente par l'intérêt générale le « gaspillage » collectif financier que constituerait sa destruction.

Ainsi, l'adage « ouvrage public mal planté ne se détruit pas » est apparu, et a été régulièrement repris dans la décision des tribunaux depuis un siècle et demi. Un trottoir par exemple, implanté en partie sur la propriété privée ne doit pas, selon le principe de l'intangibilité de l'ouvrage public, être détruit. Cette théorie étant acquise, une doctrine et une jurisprudence favorable à l'administration ont dû ensuite imaginer une méthode de régularisation foncière, c'est ce que l'on appelle « expropriation indirecte »

Il en résulte qu'un immeuble faisant partie du domaine public est, en principe, un ouvrage public.

La notion d'ouvrage public peut s'étendre au-delà du domaine public (par exemple, les immeubles du domaine privé affectés au service public, tels les bâtiments administratifs ; les ouvrages des entreprises publiques utilisés pour assurer le fonctionnement d'un service public).



Destruction des occupations illicites à Ampefiloha – Antananarivo, en 2004

Photo N°1 : Cliché de l'auteur

« L'alignement est un mode unilatéral d'établissement par l'Administration des limites matérielles de certaines dépendances du domaine public (voies publiques, voies ferrées), par rapport aux propriétaires riveraines. C'est la forme délimitation par excellence du domaine public. C'est une décision de l'autorité administrative qui fixe les limites des routes, chemins, rues, places, quais et toutes autres voies de communication, en un mot, du domaine public artificiel »

Les servitudes administratives sont des nombreuses obligations grevant les propriétés privées au profit du domaine public ou dans un but d'intérêt général

Le tableau qui résume les principales servitudes :

Tableau n°3

Domaine public	Principales servitudes
Domaine public maritime	-servitude de passage -terrains réservés
Domaine public fluvial	-servitude de halage et de marchepied -servitudes instituées au profit des pêcheurs
Domaine public routier	-servitude de visibilité -servitude relative aux plantations -servitude d'écoulement des eaux -servitude de réservation de terrains
Domaine public militaire	-servitude défensive autour des pistes militaires et des places fortes -servitude aux abords des champs de tir -servitude autour des ouvrages maritimes de défense de territoire
Domaine public ferroviaire	-servitude « non aedificandi » -servitude de voirie routière
Domaine public aéronautique	-servitude de dégagement -servitude de balisage
Domaine public des télécommunications	-servitude relative à la pose des lignes téléphoniques télégraphiques -servitude de protection contre les obstacles

Source : élaboration personnelle

Il y a des servitudes administratives qui peuvent être établies dans l'intérêt de protection, de la conservation ou de l'utilisation du domaine public sont instituées et édictées par les textes. Il convient de voir donc les atteintes à l'intégrité du domaine public et aussi sur les servitudes.

2-1-2-Sur le domaine public fluvial :

-les propriétaires riverains d'un cours d'eau doivent respecter les servitudes édictées par les textes ; l'emprise de la servitude le long de cours d'eau pour cause d'entretien ou la nécessité d'extension ; marchepied, piétons, servitudes d'inondations...

-les propriétaires riverains qui veulent faire des constructions, plantations ou clôtures le long de cours d'eau domaniaux peuvent, au préalable demander à l'autorité administrative compétente de reconnaître la limite de la servitude.

-nul ne peut, causer des dommages aux ouvrages provisoires établis en vue de la construction ou de l'entretien, des ouvrages construits pour la sûreté et de la sécurité de navigation.

-tout travail exécuté ou prise d'eau pratiquée sur le domaine public fluvial est prohibé.

-il est interdit de :

- Jeter dans la rivière et dans les canaux ou sur les bords de matières insalubres ou des objets qui peuvent provoquer des atterrissements ou des substances polluantes.
- D'extraction sans autorisation des terres, sables, ou autres matériaux.
- De modifier le cours de dits rivières par quelque moyen que ce soit.

Détruire les ouvrages construits ou causer des dommages aux ouvrages.

Le tribunal administratif statue sur les contraventions de grande voirie concernant le domaine public fluvial.

2-1-3-Sur le domaine public maritime

-les installations ou les constructions dans les emprises du domaine public maritime sont interdites.

-les atteintes à l'intégrité ou à l'utilisation du domaine public maritime, des ports maritimes sont nombreuses, il incombe au police domaniale de constater ces infractions suivant les textes en vigueur.

Paragraphe 2 La conservation du domaine public routier

Pour conserver le domaine public routier il est interdit de :

- ✓ -faire circuler les véhicules dont les caractéristiques ne respectent pas les normes établies par le texte en vigueur.
- ✓ -laisser écouler, de répandre ou de jeter dans l'emprise des routes ou dans les ouvrages hydrauliques des substances susceptibles de nuire, des eaux usées, des substances susceptibles de nuire à la salubrité et à la sécurité publique ou d'incommoder le public.
- ✓ -de détruire ou de porter atteinte à toutes les plantations, fleurs plantées sur le domaine public routier.
- ✓ -dégrader les ouvrages d'art ou de modifier l'aspect des panneaux et ouvrages de signalisation et les supports.
- ✓ -apposer des dessins, graffitis, inscription, affiches sur les chaussées, les dépendances, les arbres et les panneaux de signalisation
- ✓ -répandre, déposer ou de laisser stagner sur les chaussées et ses dépendances des matériaux liquides, solides ou d'occuper illégalement le domaine public.
- ✓ -laisser errer des animaux sur la chaussée et ses dépendances sans conducteur
- ✓ -labourer le sol, ou cultiver dans l'emprise du domaine public
- ✓ -d'allumer des feux qui engendre des fumées au dessus du domaine public

Concernant la publicité en bordure des routes :

L'implantation de tous supports, enseignes, pré-enseignes, panneaux publicitaires est interdite dans l'emprise du domaine public routier. Mais l'implantation du mobilier urbain aménagé pour recevoir de la publicité sur le domaine public routier régional ou communal peut être autorisée, au cas par cas, par une permission accordée dans les conditions prévues. Les

dispositifs en infraction peuvent être sanctionnés par des actions administratives ou pénales diligentées par la personne investie du pouvoir de police et selon les procédures définies par le code de la route ou le code de l'environnement.

2-2-1-La contravention de grande voirie

Les contraventions de grande voirie prévues ne visent pas les atteintes à la voirie routière, mais elles ont un caractère mixte

-Elles ont pour but de réprimer par voie administrative les atteintes à l'intégrité ou à l'utilisation du domaine public placé hors de la voie publique, ou encore aux servitudes administratives établies pour la protection, la conservation ou l'utilisation du domaine public.

-Elles permettent également la répartition des dommages causés à ce domaine, mais conséquence de l'imprescriptibilité du domaine public.

Contrairement au droit pénal, l'administration ne dispose pas de pouvoir discrétionnaire pour apprécier de l'opportunité des poursuites ; elle doit poursuivre les auteurs de l'infraction dès qu'elle a connaissance des éléments constitutifs.

Ces infractions relèvent du juge administratif et doivent être prévues par le texte : loi ou décret selon l'amende encourue .Ces sont les textes applicables aux atteintes à l'intégrité, à l'utilisation ou encore aux servitudes de :

- ✓ -domaine public maritime,
- ✓ le domaine public fluvial,
- ✓ -le domaine public ferroviaire : exemple, les dépôts de terre ou le pacage de bestiaux sont par exemple interdit sur toute l'étendue des fossés et talus dépendant des routes.
- ✓ -le domaine public aéronautique
- ✓ -le domaine public militaire.

2-2-2-La contravention de voirie routière

La répression des infractions visées concerne l'intégrité des voies publiques et leurs dépendances .Les juges connaissent ainsi les infractions de police de l'ordre public (police de circulation), et de la police de conservation en ce qui concerne le domaine public routier. Sans

préjudice de la compétence reconnue à cet effet à d'autres fonctionnaires et agents par les lois et règlements en vigueur peuvent constater les infractions à la police de la conservation du domaine public routier et qui peut établir des procès-verbaux concernant ces infractions :-sur les voies de toutes catégories : les agents de police municipale, les gardes particuliers assermentés. -sur les voies publiques ressortissantes à leurs attributions :

- les ingénieurs des ponts et chaussées et les ingénieurs des travaux publics de l'Etat assermentés
- les techniciens des travaux publics de l'Etat, les conducteurs des travaux publics de l'Etat et les agents de travaux publics quand ils sont commissionnés et assermentés à cet effet.

Dans les voies régionales, les agents de la région commissionnés et assermentés à cet effet. Il est à noter que les procès-verbaux dressés en matière de voirie font foi jusqu'à preuve contraire (Article 52 du décret n°2008-1141)

Le juge peut condamner le contrevenant à réparer la dégradation du domaine public. Il peut encore ordonner l'enlèvement des ouvrages faits. Voici l'exemple des contraventions :

- La construction d'un ouvrage empiétant sur la voie publique
- Les dégradations causées par un véhicule automobile au parapet d'un pont routier
- Les dommages causés par un automobiliste à un bac à fleurs situé au centre d'un carrefour.
- L'affaissement d'une terre pleine aménagée le long de la voie urbaine sur les poids d'un véhicule (exemple le camion transportant des matériaux de construction, sable, briques, mêlons...)
- Installation d'un marchand ambulant sur la voie publique entraînant une entrave à la circulation
- Occupation par le marchand public sur les parkings publics.

Section3 : La police du domaine public

Paragraphe 1-L'Objet de la police du Domaine public

La constatation des contraventions appartient, pour le domaine public militaire, aux chefs des bureaux provinciaux de la défense et leurs délégués, et, pour les autres dépendances du domaine public, aux chefs des arrondissements et des subdivisions des ponts et chaussées, aux chefs de circonscription domaniale et foncière et à leurs adjoints, aux chefs de circonscription topographique et à leurs adjoints, et à tous les autres agents dûment commissionnés à cet effet.

Ces Fonctionnaires énumérés par l'article 52 du Décret 2008-1141 dressent des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire. Ces procès-verbaux doivent au moins contenir, la date du constat, la qualité de l'agent dûment commissionné à cet effet, la description de la portion du domaine public sur laquelle a été commise de l'infraction avec indication des numéros et nom de la propriété si le terrain est immatriculé, les noms et prénoms du contrevenant, sa nationalité, l'état civil puis indications détaillées des travaux réalisés par le contrevenant. Le verbalisateur doit porter à la connaissance de l'occupant irrégulier qu'il est surpris en flagrant délit de violation des règlements concernant le domaine public et sera poursuivi dans les formes prévues par l'article 54 du décret n°64-291 du 22 juillet 1964.

Paragraphe 2 : La valorisation de cette Fonction

La répression des contraventions aux règlements concernant le domaine public est la compétence de la Chambre Administrative de la Cour Suprême. Elle est poursuivie selon la procédure spéciale à cette juridiction, édictée par l'ordonnance n°60-048 du 22 juin 1960 modifiée par l'ordonnance n°62-073 du 29 septembre 1962.

En outre, il faut démolir immédiatement les ouvrages indûment établis sur le domaine public et de remettre en les lieux dans un délai à déterminer par le verbalisateur suivant l'importance des travaux effectués sur terrain.

Il sera également porté à la connaissance du contrevenant que l'original du procès-verbal sera transmis à la Chambre Administrative de la Cour Suprême selon la procédure spéciale à cette juridiction édictée par l'Ordonnance n° 60 048 du 22 juin 1960 modifié par l'Ordonnance n°62 073 du 29 septembre 1962. La lecture et la traduction, en langue malgache ou française selon le cas du procès-verbal du constat, seront faites au contrevenant qui devra le signer en même temps que l'agent chargé du constat.

Rappelons que, nul ne peut, sans autorisation délivrée par l'autorité compétente, occuper une dépendance du domaine public, ou l'utiliser dans des limites excédant le droit d'usage qui appartient à tous. Le Service des Domaines, après constatation de ces infractions, poursuit contre les occupants sans titre le recouvrement des indemnités correspondant aux redevances dont le Trésor a été frustré.

Les contraventions aux règlements relatifs au domaine public sont punies d'une amende de 100 000 à 1 000 000 Ariary, sans préjudice de la réparation du dommage causé et de la destruction des ouvrages indûment établis.



Occupation illicite provisoire accordée par la Commune Urbaine d'Antananarivo et par le Ministère de la Population -- Canal d'Andriantany Ampefiloha Antananarivo, Ce canal dévient l'évacuation des excréta et des ordures.

Photo N°3 : Cliché de l'auteur en date du 23/12/2011

« Dans l'ensemble, l'urbanisation est dévorante, incontrôlée et anarchique. La rue devient commerçante en présence de nombreux marchands ambulants et la tendance à la taudification c'est-à-dire la prolifération des bidonvilles. Les causes des occupations illicites sur le domaine public sont dues à la migration de misère et à la condition de vie précaire : épuisement du sol, insécurité rurale, rigidité de la structure sociale, reconversion de l'usage de terre, chômage, mirage urbain...

La solution consiste à l'exclusion des squatters ou déguerpissement. Ensuite de freiner l'exode rurale par le Plan National d'Aménagement du Territoire, à titre d'exemple : la réalisation de l'extension urbaine grand Tanà puisque en 2020, le taux d'urbanisation à Madagascar sera de 45%. Cette solution doit accompagner de la promotion de l'emploi en relation avec la politique de logement dans une nouvelle organisation de l'espace. Toutefois, l'application des recommandations se heurte à des obstacles à tout ordre suivant les rapports de force en présence. Exemple : mode d'appropriation du sol ; conflit de classes et des groupes sociaux dans leur conception de l'accès au sol et au logement. Conflit juridique d'appropriation.

Quoiqu'il en soit, l'attitude du gouvernement dépend de nombreux facteurs et de la conjoncture en particulier politique. »

CHAPITRE II : LES SOLUTIONS A L'EFFICACITE ET A L'EFFECTIVITE DE LA SAUVEGARDE

Section 1 : Les mesures instituées par les textes

Paragraphe 1 Les dispositions prévues par les anciens textes

Les mesures de police instituées par l'Ordonnance 60 099 du 21 septembre 1960 et le décret d'application n°64 291 du 22 juillet 1964, n'ont pas pu éliminer les occupations du domaine public, ni empêcher la déprédation et même la démolition systématique des biens du domaine public. Malgré l'instauration d'une section appelée police domaniale au sein des services des domaines. Force est de dire que ce dernier n'arrive pas à effectuer les tâches confiées à eux. La principale raison a été expliquée précédemment, mais il s'avère intéressant de dire que l'Administration décline ses responsabilités pour que la police domaniale puisse réaliser ses fonctions.

En outre d'après une enquête menée auprès du Service des Domaines, des procès-verbaux ont été dressés, mais le tribunal administratif hésite, paraît-il à poursuivre le délinquant. Il se peut que cette procédure fût nouvelle et qui n'est pas de pratique courante devant les tribunaux administratifs. Alors que les litiges fonciers occupent la moitié des actions intentées devant le tribunal judiciaire. Quoiqu'il en soit, l'Administration a renforcé les mesures de police pour compléter le Décret N°64-291 du 22 juillet 1964. D'où la raison de l'adoption de l'Ordonnance n°830-30 du 27 décembre 1983. Cette Ordonnance tend à renforcer la protection et la sauvegarde du domaine public. D'après le texte, toute action intentée par l'Administration à l'effet de mettre obstacle aux usurpations et empiètements pratiqués ou à la détérioration commise sur les dépendances du domaine public, ou de réprimer les atteintes portées aux servitudes d'utilité publique qui s'y rattachent, relève de la compétence exclusive des tribunaux administratifs.

Paragraphe 2 Les dispositions nouvelles

Des nouvelles dispositions ont été prises pour rendre efficace la sauvegarde du domaine public. Ainsi la décision prise par l'Administration, sur la foi du procès-verbal du constat, est exécutoire sans passer par le juge administratif ou le juge de référé. La dite décision peut ordonner l'expulsion immédiate du contrevenant ainsi que tout occupant du domaine public. Cependant, les usurpations, empiètements et détériorations connaissent sur les dépendances du domaine public continuent à exister malgré les répressions entreprises par l'Administration.

Les infractions aux règlements concernant le domaine public, se multiplient et sous diverses formes, mais les règlements méritent d'être appliqués.

Pour rendre efficace, les polices du domaine public peuvent prêter serment devant le juge et ils pourront effectuer le constat. Dans ce cas, l'Administration pourra exécuter d'office sans passer par le juge administratif, et le procès-verbal devient une force exécutoire en tant que dressé par des agents assermentés. En adoptant ce système, on arrivera à rendre efficace et effective la sauvegarde du domaine public.

De plus l'Etat ou les autres personnes morales du droit public, peuvent agir au possessoire ou exercer l'action en possessoire devant la même juridiction. Cette dernière est ouvert au concessionnaires et occupants temporaires autorisés pour défendre leur droit de jouissance contre les attaques des tiers.

Section 2 : Les devoirs de l'Administration et la vulgarisation des textes

Paragraphe 1 Les devoirs de l'Administration

La règle dit que l'Administration est tenue d'entretenir les biens du domaine public afin de leur conserver la destination qu'ils ont reçue. Cette obligation s'applique à toutes les dépendances du domaine public, qu'il s'agisse d'ouvrages incorporés au domaine public ou de dépendance domaniales non aménagés. Des nombreux cas de jurisprudence sont venus confirmer cette obligation.

Néanmoins la portée de cette obligation est assez limitée puisque « la conservation de la distinction » n'oblige le gestionnaire du bien qu'à effectuer les travaux minimums nécessaires au maintien de son intégrité physique.

De manière plus générale la collectivité a une obligation morale de gérer cet espace qui est indirectement, une propriété du contribuable .Donc en gérant correctement ces espaces il remplit ainsi une mission de service public. A titre d'exemple, l'organisation et le fonctionnement des marchés publics dans une commune relèvent de l'autorité municipale. Exerçant un pouvoir de gestion du domaine public communal en même temps qu'un pouvoir de police, elle délivre les autorisations d'emplacement de marché et les règlements y afférents. Parmi ces devoirs, l'Administration a l'obligation d'appliquer la Loi .Exemple : accroître la surveillance du domaine privé et l'intervention d'autorités compétentes sur la protection des terrains domaniaux. Ensuite,

de renforcer le pouvoir de contrôle et surveillance. En conséquence, elle est tenue de chercher l'auteur du dommage et que ce dernier doit selon la Loi doit réparer les dégâts causés.

Paragraphe 2 La vulgarisation des textes et l'éducation citoyenne

Les particuliers savent en général qu'ils ont le droit d'utiliser le domaine public, mais ils ignorent que l'exercice de cette jouissance est soumis à des conditions spéciales. Mais il y a l'ignorance totale des gens de considérer la ressemblance entre le domaine public de l'Etat et le domaine privé de l'Etat. De plus, il y a aussi de méconnaissance de la part des riverains des règles juridiques en vigueur en matière de délimitation du domaine public et de la position dominante qu'exerce l'Administration dans cette procédure. Il est donc nécessaire de vulgariser les textes, de diffuser des informations essentielles sur le domaine public pour la population. Plusieurs moyens peuvent être utilisés : par affichage, des sensibilisations avec les responsables locaux, avec les notables et la société civile, de la collaboration avec le mass média et les secteurs privés, comme ce qui a été fait par la contribution de l'opérateur téléphonique « Airtel » en matière des diffusions des informations essentielles sur les fonciers actuellement (cela consiste à composer le numéro 321 ensuite de taper le numéro 5, et les usagers deviennent informés sur les fonciers grâce à un procédé de diffusion téléphonique).

De plus l'Administration a le devoir, et même l'obligation d'éduquer les citoyens sur la nécessité de préserver les biens du domaine public. Cette éducation civique devra commencer depuis l'âge scolaire jusqu'à l'âge adulte. Quoiqu'il en soit cela demande la collaboration de tous, car qu'il se peut que l'incivisme et l'inconscience des gens soient les sources de l'occupation irrationnelle de l'espace public. La solution à ces laxismes est d'appliquer les disciplines et la Loi parce que l'irresponsabilité de l'Administration suscite la recrudescence des contrevenants à détruire, et à voler les biens du domaine public. Il incombe donc aux responsables locaux de renforcer le contrôle et les surveillances du patrimoine local et le domaine public communal, et d'éduquer en permanence les gens sur les bienfaits de leur conservation.

Pour une meilleure information et éducation, il faut élaborer une brochure d'information destinée aux collectivités décentralisées, ainsi qu'au service topographique et domaines, l'éditer en collaboration avec les différents services du Ministère de l'Aménagement de territoire. Ensuite, il faut inciter les communes à s'abonner au journal officiel. Enfin, il est important d'organiser une campagne spéciale pour sensibiliser les responsables locaux sur leurs attributions

respectives sur la conservation et la protection de l'espace public, cela est en collaboration avec les animateurs pluridisciplinaires dans le cadre des projets environnementaux.

2-2-1-Assurer une gestion en bon père de famille des biens publics

Compte tenu de la valeur de ce domaine, il est indispensable pour la collectivité de mettre en œuvre les moyens de protection adaptés. Cette protection passe par la mise en œuvre des plans d'alignements qui délimitent la propriété publique et permettent de prévenir les occupations sans titre du domaine public du fait des riverains. L'enjeu de cette bonne gestion du domaine public s'inscrit dans le présent mais également dans le futur. Une bonne gestion saine et raisonnée du domaine public permettra de transmettre ce patrimoine à la génération suivante conformément au principe de développement durable auquel de plus en plus de gestionnaire adhèrent

2-2-2-L'immatriculation collective

Il n'existe pas de recensement précis des terrains domaniaux. On ne connaît que les terrains immatriculés. A ceux-ci s'ajoutent les terrains non immatriculés ou non cadastrés. En effet, il en résulte qu'une partie du domaine public de l'Etat et du domaine privé de l'Etat n'est pas connue. Donc pour résoudre ce problème, il faudrait procéder au recensement systématique des terrains qui constituent du domaine public de l'Etat et le domaine privé de l'Etat en utilisant notamment la procédure d'immatriculation collective.

Pour assurer leur gestion et leur protection, il faudrait envisager l'immatriculation même sommaire de certaines catégories du domaine public. Dans ce cas, chaque citoyen contribuable peut être intéressé par l'âge, la longueur et le coût de construction d'un pont, la superficie et la profondeur d'un lac, les limites exactes de sites touristiques ...



Photo montrant des infrastructures à Ambodimita : canal servant à évacuer l'eau accumulée dans la station de pompage, deux ponts, routes bitumées (Photo N°4 : Cliché de l'auteur en date du 23/12/2011)

Si les propriétaires des terrains du domaine privé protègent leurs biens par le biais de l'immatriculation et la possession d'un titre définitif et inattaquable, pourquoi l'Etat ne protège pas leurs immeubles ? Face à cet état de fait, le recensement, la cartographie et l'immatriculation des terrains constituent un préalable à cette mesure. Des typologies seront ensuite dressées pour connaître les affectations. Enfin, les terrains du domaine public non aménagés urbanisables peuvent transférés à la gestion des communes urbaines pourvu qu'elles disposent de ressources financières pour les aménager

Section 3 : Propositions à la protection du domaine public

On peut avancer diverses propositions et suggestions pour la sauvegarde du domaine public, voici donc des propres alternatives qui rentrent dans l'efficacité à ces mesures.

Paragraphe 1 -Sur le plan fiscal :

Il faut revoir la fiscalité destinée aux collectivités locales de manière à rechercher le rendement optimal permis par la réorganisation de la gestion domaniale et foncière dans le

cadre de la décentralisation, tout en tenant compte la péréquation³⁰ éventuellement nécessaire entre les différentes collectivités locales. En outre, confier aux collectivités locales des compétences en matière d'aménagement et de gestion domaniale et foncière. Dans cette perspective, les collectivités locales devraient notamment prendre en charge les actions et procédures permettant les collectes des impôts sur les fonciers. Il faut améliorer le taux des recettes fiscales pour pouvoir investir dans l'aménagement du domaine public des collectivités locales, cela par le biais de l'institution de nouvel impôt ou péage dans chaque territoire communal ou dans le cadre de collaboration entre les communes environnantes ou OPCI³¹.

De même, les sanctions pécuniaires tirées des contraventions de voirie doivent être utilisées uniquement dans l'entretien du domaine public, exemple : les sanctions pécuniaires sur l'infraction de surcharge

De plus, au niveau de l'administration communal, la disponibilité du PLOF permettrait de mettre en cohérence les stratégies de gestion du territoire communal, en particulier l'aménagement, l'urbanisme et le recensement fiscal.

Paragraphe 2 -Sur la gouvernance et la participation locale :

Il se peut que la rupture du monopôle détenu par l'Administration a amené les acteurs locaux à participer davantage au processus de gestion de leur territoire. Plusieurs faits illustrent la participation locale qui témoigne du renforcement de la gouvernance locale : un meilleur accès aux informations sur les procédures et les textes pour les usagers du domaine public.

Sur ce, il faut responsabiliser les populations locales sur les mesures protectrices du domaine public par l'institution de ce qu'on appelle « dina »³² par chaque Fokontany qui est un instrument pour préserver le domaine public. Dans ce cas, les habitants se gouvernent eux-mêmes, et les autorités locales ne font que surveiller.

³⁰ Répartition des charges au prorata des possibilités des contribuables ou des organismes financiers qui doivent les supporter.

³¹ OPCI : organisme public de coopération intercommunale, à titre indicatif, il existe une soixantaine d'OPCI, regroupant entre 2 et 7 communes, créés dans le cadre de Gestion Foncière Décentralisée.

³² Convention entre les habitants d'une localité.

3-2-1 -La reconnaissance d'une carte professionnelle de police du domaine public :

La présentation et la possession d'une carte professionnelle en tant que police du domaine public suffit pour que, les polices judiciaires et les forces de l'ordre doivent collaborer ensemble avec la police du domaine public.

Pour être valable cette carte doit être certifiée et enregistrée par le ministère qui s'associe avec le Service des Domaines dans la lutte contre les atteintes relatives au domaine public. Il faut que cette carte soit reconnue par toutes les autorités administratives ainsi que les publics en tant que Fonctionnaires assermentés. Les activités de la police domaniale sont en synergie avec les élus, les forces de l'ordre.

Rappelons que les Fonctionnaires qui sont habilités à la fonction de police du domaine public sont énumérés par l'article 52 du Décret n°2008-1141 portant application de la Loi 2008-013 du 23 juillet 2008 sur le domaine public.

3-2-2-Pérennisation effective des mesures prises :

Pour assurer la pérennisation financière des investissements et des activités engagées, la conception d'un Fonds National Foncier autonome par rapport au budget général de l'Etat s'avère nécessaire au niveau national. En effet ce fonds sera destinés à subvenir aux charges des maintenances et des équipements des Services Fonciers afin de garantir en particulier les meilleures conditions de travail et la motivation des ces agents. Exemple : entretien des matériels roulants, des matériels de communication.

CHAPITRE III CADRAGES DE RÉFORMES

Section 1 : Réforme de statut des agents de Service Foncier

Paragraphe 1 Susciter la motivation des agents

Pour la bonne marche des Services des Domaines et pour revaloriser la police domaniale. Il ne faut que les agents de ce service tels que les Inspecteurs des domaines, les Contrôleurs, les Assistants Rédacteurs et tous les autres employés doivent être motivés par ces grandes tâches qu'ils exécutent. Ces motivations ne doivent pas fixer dans le cadre pécuniaire mais aussi dans le cadre administratif comme le reclassement, les promotions doivent être automatiques comme dans les autres services administratifs, en particulier : la décoration et les distinctions honorifiques.

Parmi cette motivation, il est nécessaire de protéger les agents contre les menaces et les violences de toutes formes à l'occasion et pendant l'exécution des services y afférents à ces fonctions respectives. Cela pourrait inciter et motiver les agents surtout la réalisation de la police domaniale.

Paragraphe 2 Les autres suggestions d'amélioration

- ❖ Sur les compétences des agents : à la suite des enquêtes menées auprès de la CIRDOMA et CIRTOPO, une insuffisance de connaissance sur les textes issus de la réforme foncière constitue les principaux problèmes rencontrés par la majeure partie des agents de Services Fonciers. A cet effet ; il faut continuer la formation et recyclage des ces agents, et les renforcements de capacités pour avoir effectivement la compétence en matière des législations domaniales. De plus ces agents doivent être polyvalents sur la compétence en matière de conservation foncière celle du domaine public de l'Etat ainsi que l'application des textes y afférents. Dans le cadre de l'Informatisation des données, ces agents doivent maîtriser la formation sur le SIG³³ qui est un outil de gestion domaniale utilisé actuellement en Europe. A court terme donc, il faut lancer une formation permanente qui consiste au niveau central de former les cadres, au niveau régional, former un relais des cellules régionales pour la formation des opérateurs et acteurs.

³³ SIG : Logiciel de Système d'information Géographique.

- ❖ Sur l'insuffisance des personnels : face au grand nombre de travail effectué par les agents, l'effectif de personnel est devenu insuffisant. Force est de dire qu'il y a des CIRDOMA qui ne disposent que très faible en nombre de personnel : un Conservateur et 2 agents seulement. Cela consiste à recruter de nouveaux personnels suivant le besoin de chaque service. Ensuite, la répartition des agents pour combler le manque. A titre d'exemple, le ratio est qu'un Inspecteur doit être suivi de 2 contrôleurs dont chaque contrôleur doit accompagner de 2 assistants. Ensuite la conception d'un plan de relève des Agents de Services Fonciers incluant entre autres les prévisions annuelles du nombre des nouveaux sortants des différents instituts de formation. A cela s'ajoute l'inventaire des compétences ou diplômes requis pour chaque poste et l'âge de chaque Fonctionnaire.
- ❖ Développer la profession du foncier : il s'agit dans un premier temps d'intégrer un cycle de formation initiale à la gestion foncière décentralisée au cursus de l'INDDL³⁴ avec des promotions de l'ordre d'une certaine de diplôme chaque année. Par ailleurs, une professionnalisation de la formation aux métiers du foncier est à instaurer par le biais de la formation « qualifiante » des formateurs certifiés ou attestés (Organisme Non Gouvernemental, Cabinets de prestation ...)
- ❖ Sur le financement et les matériels : pour assurer la mise en marche de la politique de réforme sur la gestion foncière et pour résoudre les problèmes des publics. Il faut augmenter le financement doté au niveau de SRD qui est des Services Déconcentrés. Il faut de plus augmenter le budget alloué au service CIRDOMA pour l'achat des matériels informatiques et à l'équipement des archives. Il en est de même pour les matériels roulants pour les descentes sur terrain, et pour accroître la surveillance dans le cadre de la police domaniale.

Section 2 Restructuration des services déconcentrés

Paragraphe 1 La restructuration des Services Fonciers :

Tout d'abord, la restructuration des fonctions domaniales et topographiques désigne l'ensemble des stratégies juridiques, institutionnelles, techniques visant à améliorer la gestion des ressources humaines et l'efficacité de l'administration foncière étatique.

³⁴ INDDL : Institut National de la Décentralisation et du Développement Local, cet institut assure la formation des élus et des responsables des collectivités.

La modernisation des Services Fonciers est plus que nécessaire pour l'amélioration du service public garant de la propriété foncière au profit des détenteurs des titres et des acquéreurs des terrains domaniaux. Conformément au principe de décentralisation de la gestion foncière annoncée dans la LPF, une administration foncière de proximité sera installée au niveau des collectivités décentralisées de base. Cette modernisation et restructuration suppose l'acquisition d'un équipement plus performant, des formations professionnelles appropriées. La construction, la réhabilitation et le réagencement des locaux des Services Fonciers sont inévitables en vue de la constitution des « guichets uniques »

Cette modernisation consiste aussi de constituer une base des données foncières uniques et informatisées : le SIG, le PLOF. Il faut installer dans chaque CIRDOMA ces deux systèmes informatiques sus mentionnés pour pérenniser et contrôler les activités faites par les Guichets Fonciers communaux. Ensuite, il faut mettre en place à chaque chef lieu de région le SRD pour coiffer les Services Fonciers décentralisés et surtout pour contrôler les Guichet Fonciers.

En outre, les objectifs d'extension suivants sont à atteindre pour continuer la réforme engagée

- Mise à jour du schéma directeur de modernisation et de restructuration.
- Tous les Services Fonciers sont modernisés et restructurés en guichet unique et toutes les archives sont restaurées et informatisées.

Toutes les Communes ont la possibilité, si elles le souhaitent de se doter d'un Guichet Foncier et de délivrer des Certificats Fonciers.

Il est à souligner que dans cette extension de réforme, les activités ainsi définies deviennent être réalisées simultanément c'est-à-dire :

-une action simultanée sur la modernisation des Services Fonciers et la décentralisation de gestion foncière.

-Les activités pour réaliser un transfert de capacité vers les Collectivités Locales

-Création d'un dispositif régional et national d'appui pour le conseil ouvert à toute la commune pour l'installation et le fonctionnement d'un Guichet Foncier et création de cellules PNF dans chaque région.

TABLEAU RESUMANT LES RATTACHEMENTS DE SERVICE DES DOMAINES

Tableau n°4

PERIODE	MINISTERE TUTELLE	APPELLATION
1919-1960		Directions des Domaines et de la propriété Foncière et de Cadastre
1960-1965	Ministère de l'Economie	Service Inspection des Affaires Domaniales et Foncières
1965-1970	Ministère de l'Agriculture et de l'Expansion Rurale	Directions des Domaines et des Services Topographiques
1970-1972	Ministère de l'Economie et Finances	Direction des Services Fonciers et de l'Enregistrement
1972-1982	Ministère de l'Economie et Finances	Direction des Services Fonciers
1983-1989	Présidence chargé des Finances et Economie	Directions des Patrimoines
1989-1992	Ministère de la Production Agricole et de la Réforme Agraire	Direction des Patrimoines
1993-1996	Ministère des Affaires d'Etat à l'Agriculture et Développement rural	Direction des Patrimoines
1996-2002	Ministère de l'Aménagement de Territoire et de la Ville	Direction du Territoire et Foncier
2002-2005	Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche	Direction des Domaines et des Services Foncier
2005-2009	Ministère de la Réforme Foncière de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire	Direction des Domaines et des Services Fonciers
2009-2011	Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation	Direction Générale des Services Fonciers
2011	Vice Primature en charge du Développement et de l'Aménagement du Territoire	Direction Générale des Services Fonciers

Résumé de ministère du rattachement de la Direction des Domaines

Source : élaboration personnelle

Depuis sa création en 1919, le Service Foncier est passé d'un ministère à des autres ministères. La Direction des Domaines et de la Propriété Foncière est aujourd'hui sous la tutelle de la Vice

Primature en charge du Développement et de l'Aménagement du Territoire, et sous la Direction Générale des Services Fonciers

Paragraphe 2 Création d'un ministère de Réforme Foncière

Depuis sa création le Service Foncier passe d'un ministère à un autre ministère. Le changement fréquent de rattachement de la DDSF à des ministères différents fait perturber l'harmonie des activités réalisées au sein du dit service. Cette situation occasionne des divers impacts au sein de l'organisation de service en particulier l'instabilité en matière de coordination sans parler la diminution de son budget propre. Alors que tout développement économique et sociale doit débiter sur l'existence d'une sécurisation foncière d'où l'importance de la mise en place d'un ministère des Domaines.

Afin de pouvoir pérenniser et coiffer la restructuration des différents Directions et Services Fonciers dans le cadre de l'extension de réforme, la création du ministère de réforme foncière dévient inévitable et reste un devoir pour les dirigeants actuels. Cela est nécessaire dans le but d'avoir une meilleure organisation, coordination des activités entamées. Pour illustrer, la volonté politique d'une réforme foncière en profondeur s'est confirmée avec la création en avril 2008 d'un ministère ad hoc, le MRFDAT³⁵, en charge du secteur foncier, et par intégration de la gestion foncière décentralisée parmi les objectifs de la DDSF. Le leadership de la réforme foncière est pleinement assuré par ce nouveau ministère. Un budget propre à la réforme foncière est inscrit dans la Loi organique portant Loi des Finances de l'année 2009³⁶. L'objectif de cette année est de progresser dans l'extension de la réforme sur la base des quelques principes.

Il serait primordial pour le Gouvernement malgache de réaffirmer sa volonté pour poursuivre la réforme foncière, et de déterminer les visions et les grandes orientations, ensuite de redimensionner les dispositifs institutionnels de la réforme foncière et assumer son caractère transversal avec la décentralisation, le développement rural, la gouvernance locale et la fiscalité foncière.

Etant un programme transversal, l'ancrage pourrait être interministériel, rattaché à la primature ou à la présidence. Il assurerait la coordination des bailleurs des fonds sur toutes les questions foncières et de la décentralisation.

³⁵ Ministère de la Reforme Foncière des Domaines et de l'Aménagement du Territoire

³⁶ Loi n°2007-007 du 26 juillet 2004 portant Loi Organique sur les Lois des Finances

Au moment où nous écrivons, le MATD dévient une Vice Primature en charge du Développement et de l'Aménagement du Territoire. Selon le Décret n°2011-716 du 06 décembre 2011 fixant les attributions du Vice-Premier Ministre chargé du Développement et de l'Aménagement du Territoire ainsi que l'organisation générale de sa Vice-Primature dans l'article premier qui stipule que : « La Vice-Primature en charge du Développement et de l'Aménagement du territoire se charge de la conception, de la coordination, de la mise en œuvre et du suivi de l'application de la politique gouvernementale en matière de développement, d'aménagement du territoire, de réforme foncière et d'affaires domaniales, notamment :

- La Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire (PNAT)
- La Politique Nationale de l'Habitat (PNH)
- La lettre de politique foncière »

Il s'avère intéressant de dire que le foncier est le support de toute activité économique, tout aménagement spatial et se sert de socle aux ressources naturelles biologiques ou minérales. Il est donc essentiel de pouvoir articuler la politique foncière avec les autres politiques sectorielles, principalement agricole, forestière, minière, industrielle... Mais force est donc de dire que la décentralisation est l'outil à la bonne marche à ces politiques sectorielles.

La création d'un Ministère de la Réforme Foncière et des Domaines reste donc inéluctable pour piloter la coordination des départements issus des politiques sectorielles inséparables avec l'utilité de la sécurisation foncière et la propriété foncière. La réalisation de ces politiques sectorielles dans une localité conduit au développement.

Il en résulte que le développement local d'une manière générale, « est avant tout une dynamique économique et sociale, voire culturelle, plus ou moins concertée, impulsée par des acteurs individuels et collectifs sur un territoire donné »³⁷. En d'autres termes, le développement local « est une pratique de développement, une méthode de travail, non une nouvelle théorie qui complèterait ou se substituerait aux précédents, au prétexte qu'elles auraient échoué. Il ne vise pas à identifier les divers obstacles au développement, ni à rechercher la combinaison optimale des ressources, rares par définition, mais à s'interroger sur les moyens de parvenir à leur combinaison

³⁷ Ce paragraphe est tiré d'une synthèse d'un des travaux de Bernard Husson intitulé : « Le développement local » Revue Agri doc, numéro 1, Lyon, CIEDEL, juillet 2001.

CONCLUSION GENERALE

La notion du domaine public était depuis longtemps dans la législation foncière malagasy. Les règles coutumières se transformaient par le code des 305 articles. Après, le Gouvernement colonial succédait la royauté et édicta le Décret du 16 juillet 1897 qui soulignait la domanialité publique dans ce texte. Pendant l'ère coloniale, le domaine public était créé pour désenclaver les régions productrices et dans le but d'approvisionner la métropole. A l'origine, le texte de cette époque était basé sur le Décret de 1926 qui s'orientait uniquement pour l'intérêt des colons. A cette époque, le SMOTIG était conçu pour la réalisation des travaux publics dans le cadre d'autofinancement des colonies. Il faut attendre le 21 septembre 1960 pour adopter l'Ordonnance n° 60-099 qui était inspirée du Décret de 1926, qui portait la marque des hésitations de la doctrine et de la jurisprudence de l'époque. Après l'adoption de la LPF en date du 03 mai 2005, la réforme foncière a été menée. Etant donné que le domaine public est inaliénable, il doit être en partie immatriculé et toute occupation illicite est immédiatement visible à dénoncer. La squattérisation de certaines parties de ce domaine public n'est pas due à des problèmes techniques mais à un laxisme de certaines personnes inconscientes et réfractaires.

La décentralisation est un outil de gestion domaniale et foncière en ce sens que les transferts des compétences, autonomie financières et la personnalité juridiques sont des règles aux collectivités décentralisées.

Il serait primordial pour le Gouvernement de réaffirmer sa volonté politique de décentraliser, et se soumet pleinement les conséquences de la décentralisation. Cela implique la collaboration et la coordination entre l'administration centrale et les collectivités décentralisées. De plus, l'Etat n'a pas seulement un rôle de contrôle sur le fonctionnement des structures locales, mais qu'il doit les guider, les conseiller, les accompagner dans la mise en place et le suivi des projets élaborés pour le bien être de tous. En contrepartie, les collectivités aussi doivent avoir la volonté de mener une politique de mobilisation des ressources, de collaborer à travailler ensemble avec l'Etat et les services déconcentrés, ces derniers en tant que facilitateurs et agents de changement de terrain. Dans ce cas, la

population locale reçoit l'importance de la décentralisation surtout le rapprochement entre l'Administration et les administrés. Les ressources sont aptes à réaliser le projet de la décentralisation de la gestion du domaine public à Madagascar si l'on se réfère à la suggestion d'amélioration énoncée dans ce travail.

Pour une meilleure attribution du sol, et pour solutionner à la dégradation et détérioration du domaine public, il faut recourir à une planification de l'espace au préalable. De ce fait, l'aménagement du territoire est important dans l'élaboration de projet de société. Sans une politique cohérente de l'aménagement du territoire, les Etats sont complètement dépassés par la poussée démographique qui entraîne les désordres, l'anarchie et des déséquilibres apparaissent dans beaucoup des domaines de la vie de société. Quoiqu'il en soit, l'Etat devrait avoir la volonté d'appliquer stricto sensu la Loi, la mise à jour de PUDi. L'aménagement du territoire peut s'avérer comme une base d'une meilleure gestion de l'espace public à condition qu'il soit mis en place dans chaque commune par la planification à partir de cohérence entre le PNAT-SRAT-PUDi jusqu'à la planification locale par le biais de POS.

Si ce mémoire sera appliqué, en particulier la valorisation de la Police du domaine public, ce dernier peut effectuer ses fonctions. Cela contribue à la meilleure protection et à la sauvegarde du domaine public. Du côté pratique, ce travail de recherche est un guide pratique pour les responsables des Services Fonciers et l'Etat ainsi que les utilisateurs du domaine public.

ANNEXE N°1

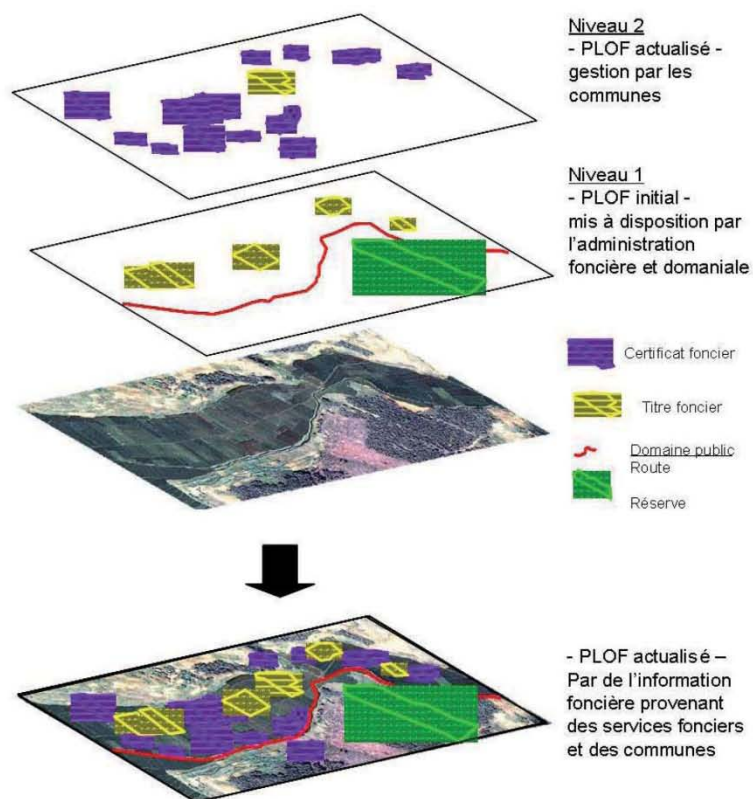
Photo montrant une construction illicite sur une digue à Ambodimita(ouest pont) marquant la gabegie et de laxisme de l'Administration. Qui a autorisé ces habitants à construire sur cet endroit ?

Photo N°5 : cliché de l'auteur

ANNEXE N°2

Le Plan Local d'Occupation foncière ou PLOF

Source : PNF, 2005



ANNEXE N°3

Les Compétences de la Commune et de la Région

Suivant la Loi n°94-007 du 26 avril 1995

Commune	Région
Les domaines de compétence de la Commune ont trait : — l'identification des principaux besoins et problèmes sociaux rencontrés au niveau de la Commune ; — la mise en œuvre d'opérations qui sont liées à ces besoins et problèmes ; — la définition et la réalisation des programmes d'habitat et des équipements publics à caractère urbain ; — toutes opérations ayant trait à l'état civil, à la circonscription militaire, au recensement de la population ; — la réalisation d'actions d'aide sociales — les opérations de voirie, d'assainissement, d'hygiène, et d'enlèvement des ordures ménagères ; — la réalisation et gestion des places et marchés publics et des aires de stationnement de véhicules, et de tout autre équipement générateur de revenu comme les abattoirs, les espaces verts ; — la prévention et la lutte contre les feux de brousse ; — la gestion de son patrimoine propre ; — la construction et la gestion des équipements et infrastructures socio sportifs ; — la mise en œuvre, à son échelon, d'actions et mesures appropriées contre les calamités naturelles ; — la gestion du personnel relevant de son ressort, recruté directement par la Collectivité territoriale décentralisée, transféré ou mis à sa disposition par l'Etat ; — les modalités de mise en œuvre des compétences évoquées à l'article précédent feront l'objet de textes réglementaires	Les domaines de compétence de la Région ont trait : — à l'identification des axes prioritaires de la région — à l'établissement de schéma régional d'aménagement du territoire (eau et assainissement, route et électrification) ; — à l'établissement d'un programme – cadre et/ou plan régional de développement — au cadrage et à la programmation des actions de développement d'envergure régionale, notamment, en matière de : — aménagement hydro agricole, pêche, promotion industrielle artisanale et commerciale, promotion du secteur des services, élevage ; — à la gestion des routes, des pistes de dessertes, de ponts et bacs d'intérêt régional ; — à la mise en place et à la gestion des infrastructures sanitaires de type hôpital principal, hôpital secondaire, et d'infrastructures éducatives d'enseignement de type de Lycée, Collège ; — à la gestion des environnements ; — à la mise en œuvre, à son échelon, d'actions et mesures appropriées en matière de gestion des risques et des catastrophes ; — à la gestion de son patrimoine propre ; — à la gestion du personnel relevant de son ressort, le personnel recruté directement par la région, les personnels des services déconcentrés de l'Etat implantés au niveau régional, le personnel transféré ou mis à sa disposition par l'Etat

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- BERTRAND, A, et Al. Le Problématique foncier à Madagascar, CIRAD, CERGZR, Délégation de l'UE-MCAC-Antananarivo 1997
- MACE, Raoul, L'évolution du régime foncier à Madagascar, La Rose, Les Presses Modernes Paris 1936
- SERGE, Radert , et al, l'économie politique de la décentralisation à Madagascar, Acte d'un colloque du 16 avril 2008
- RABESIHANAKA, H, Les modes envisageable de sécurisation foncière à Madagascar, in DGSF-2005 C
- RAKOTO, Mana jean, Manuel pratique du domaine de l'Etat et l'expropriation pour cause d'utilité publique, Librairie de Madagascar, 1968
- ROCHEGARDE, Décentralisation, acteurs locaux et fonciers, Mars 2010

TEXTES

- Constitution du 17 Novembre 2010
- Ordonnance n°60 099 du 21/09/1960 réglementant le domaine public, modifié par l'Ord n°62 035 du 19/09/1962
- Loi n°2005-019 du 17/10/2005 fixant les principes régissant les statuts des terres
- Loi 2008-013 du 23 juillet 2008 sur le Domaine Public
- Loi n° 94-007 du 26/04/1995 relative aux pouvoirs, compétence et ressources des Collectivités décentralisées
- Loi n° 94-008 fixant les règles relative à l'organisation, aux fonctionnements de la Décentralisation
- Loi n° 2006-031 du 24/11/2006 fixant le régime juridique de la propriété privée non titrée

DOCUMENTS OFFICIELS

- Charte de la Révolution Socialiste Malagasy 1975
- Document cadre de politique économique 1995-2001
- Conseil de ministres, Lettre de la politique foncière, 03 mai 2005 Antananarivo
- Madagascar Action plan 2007-2012

RAPPORTS, REVUES, DOSSIERS

- Observatoire du foncier, les dispositifs de gestion foncière intercommunale : atout ou contrainte scope n°002 juin 2009
- Observatoire du foncier : Décentralisation de la gestion foncière un premier bilan synthétique Avril 2008
- « Domaine public, le connaître pour mieux gérer », Actes du 37^e congrès national de l'ordre des géomètres experts, publi-Topex, supplément n°2 du mensuel Géomètre n° 2008

SITES INTERNETS CONSULTEES

- [http:// www.foncier.gov.mg](http://www.foncier.gov.mg): site du Programme National Foncier
- <http://www.sif-mada.com>: site du Sehatra Iombonana ho an'ny Fananan-tany
- <http://www.Observatoire-Foncier.mg> site de l'Observatoire du Foncier
- <http://www.Droit-Afrique.com> site des documents juridiques de l'université en Côte d'Ivoire, sur le domaine juridique.
- http://www.icarrd.org/en/icard_doc_down/case l'expérience de Madagascar sur le Programme National Foncier
- [http:// www.capri-cgiar.org](http://www.capri-cgiar.org) : Le facteur oublié des réformes foncières en Afrique
- [http:// www.wikipedia:site](http://www.wikipedia:site) de recherches pour lexiques juridique

RESUME

« La décentralisation de la gestion du domaine public à Madagascar », tel est le thème du présent mémoire de fin d'étude. La gestion a pour objet la sauvegarde et la protection du domaine public à Madagascar, et la décentralisation signifie système d'administration.

Il s'agit d'un thème d'actualité et technique c'est pourquoi, j'ai choisi pour l'analyse et l'interprétation des ces marasmes qui font dégrader le patrimoine de l'Etat. Nous pensons que ce mémoire contribue à améliorer la gestion du domaine public à Madagascar. En plus, il est très rare qu'un élève Inspecteurs des Domaines n'a effectué un travail de recherche qui s'oriente autour du domaine public de l'Etat.

Les trois grandes parties de ce travail ont été rédigées par le biais des collectes des données, des descentes sur terrain. Ensuite, des enquêtes ont été menées auprès des différents responsables des Services Fonciers pour l'analyse, et la comparaison entre les existants et ceux qui sont édictées par les textes en vigueur.

-La première partie résume le diagnostic des existants

-La deuxième partie, quant à elle retrace la décentralisation en tant qu'outil de gestion du domaine public.

-La troisième partie essaie d'apporter des solutions et des suggestions relatives à ces problèmes ainsi évoquées.

Enfin l'application et la mise en œuvre de cette recherche seront attendues pour les acteurs concernés à ce mémoire de fin d'étude.

MOTS CLES :

Domaine public, aménagement, décentralisation, développement local, collectivités décentralisées, déconcentration, Plan d'occupation du sol, développement régional.

TABLE DES MATIERES

Remerciements	III
Liste des tableaux.....	IV
Liste des illustrations.....	V
Glossaire.....	VII
Liste des abréviations.....	VIII
Sommaire.....	IX
Introduction	1
 Partie I : DIAGNOSTIC ET ETATS DES LIEUX DU SECTEUR FONCIER	
 CHAP I : EVOLUTION DE REGIME FONCIER à MADAGASCAR.....	5
Section 1-Avant la colonisation.....	5
Paragraphe 1- Période clanique.....	5
Paragraphe 2- L'époque des royautes.....	5
Paragraphe 3 -Le domaine public et le Code des 305 Article.....	6
Section 2-La période de la colonisation.....	7
Paragraphe 1- La législation foncière coloniale	7
Paragraphe 2- Le SMOTIG et le domaine public.....	7
Paragraphe 3- Vers une nouvelle orientation de la Loi	8
Section 3-L'évolution du domaine public depuis l'indépendance	9
Paragraphe 1-Le nouveau cadre juridique du domaine public.....	9
3-1-1-Définition et consistance.....	10
3-1-2-Condition juridique.....	10
3-1-3-La conservation du domaine public.....	11
Paragraphe 2-L'innovation apportée par la Loi 2008-013... ..	11
3-2-1-Le changement sur la délimitation.....	11
3-2-2-Comparaison de deux textes.....	12
Section 4-La Réforme Foncière.....	13
Paragraphe 1-Etat de lieu du système foncier	13
Paragraphe 2-Une nouvelle orientation de politique foncière	14
Paragraphe 3-Une réforme générale de cadre juridique	15
 CHAP I I : CONTRIBUTION A L'ETUDE DU DOMAINE PUBLIC.....	16
Section1 Approche analytique du domaine public.	16
Paragraphe 1 -Notion du domaine public en droit traditionnel Malagasy....	16
Paragraphe 2 -Conception du domaine public en droit français	17
Paragraphe 3 -Critère du domaine public en droit malgache.....	18
1-3-1-Premier élément.....	18
1-3-2-Deuxième élément.....	18
1-3-2-Evolution.....	19
Section2-La détermination et le voisinage du domaine public... ..	19
Paragraphe 1 -La détermination du domaine public	20
Paragraphe 2 -La sortie du domaine public.....	20
2-2-1 -La sortie du domaine public naturel.....	21
2-2-2- La sortie du domaine public artificiel.....	21
2-2-3- Les effets	21
Paragraphe 3 -Les servitudes	22
2-3-1- Les charges de voisinage.....	22
2-3-2- Les charges grevant le domaine public.....	23
Section 3-La délimitation du domaine public et l'alignement.....	24
Paragraphe 1 -L'objet de la délimitation.....	24
Paragraphe 2 -La procédure de l'alignement.....	24

Paragraphe 3 -Effets de l'alignement.....	25
Section4-Utilisation du domaine public	25
Paragraphe 1-Utilisation collective du domaine public	26
Paragraphe 2-Les utilisations privatives.....	26
4-2-1-L'autorisation d'occupation.....	26
4-2-2-Les différents régimes d'occupation.....	27
CHAPITRE III-DIAGNOSTIC DU DOMAINE PUBLIC.....	29
Section1-La recrudescence d'occupation illicite du domaine public.....	29
Paragraphe 1-La construction et l'occupation irrégulière dans les réserves	29
Paragraphe 2-La détérioration du domaine public.....	30
Section2-Les causes des occupations irrégulières et la détérioration.....	31
Paragraphe 1-Sources techniques.....	31
Paragraphe 2-Une mauvaise connaissance de l'attribution du sol	31
Paragraphe 3-Une absence de tout contrôle de la croissance urbaine.....	32
Section3-La non application de la Loi et le silence de l'Administration.....	33
Paragraphe 1-Désordre et détérioration.....	33
Paragraphe 2-Absence et insuffisance du pouvoir de contrôle de l'Administration	33
Conclusion de la première partie	34
Partie II LA DECENTRALISATION UN OUTIL DE GESTION DOMANIALE.....	
CHAPITRE I : LES GRANDES LIGNES DE LA DECENTRALISATION...	35
Section1-Qu'est-ce-que la décentralisation ?.....	35
Paragraphe 1-Définition et intérêt de la décentralisation.....	35
Paragraphe 2-Les acquis de la décentralisation.....	36
1-2-1- Aperçus historiques.....	36
1-2-2- Les caractères centralisateurs du pays.....	37
Paragraphe 3-Les éléments inséparables à la décentralisation.....	38
1-3-1- La déconcentration.....	38
1-3-2- Limite de la décentralisation.....	38
Section2-La décentralisation de la gestion foncière	40
Paragraphe 1-Objectif et principe d'intervention.....	40
Paragraphe 2-Le Guichet Foncier.....	41
2-2-1-Cadre légal.....	41
2-2-2-Rôle du Guichet Foncier.....	41
Paragraphe 3-Contribution au développement.....	42
3-3-1- La gestion communale foncière.....	42
3-3-2- Les moyens fonciers de la décentralisation.....	43
3-3-3- La GELOSE.....	44
Section3-Les facteurs des blocages à la décentralisation.....	45
Paragraphe 1-Une décentralisation artificielle.....	45
Paragraphe 2-Une autonomie financière sans ressource.....	46
Paragraphe 3-Les blocages suivant les niveaux de décentralisation....	46
CHAPITRE II : LA PROPRIETE ET GESTION DU DOMAINE PUBLIC....	48
Section1- Le domaine public en tant qu'espace public.....	48
Paragraphe 1-Les collectivités publiques propriétaires	48
Paragraphe 2-La répartition de gestion.....	49
Paragraphe 3-Les collectivités publiques propriétaires	49
2-2-1-Le domaine public de l'Etat	49
2-2-2-Le domaine public des CTD.....	50
Section2-Les mutations domaniales.....	51

Paragraphe 1-Les transfert de gestion.....	51
Paragraphe 2-La mutation par transfert de propriété.....	51
Section3-La participation et le contrôle de l'Etat.....	52
Paragraphe 1-Le contrôle hiérarchique.....	52
Paragraphe 2- Contrôle de tutelle	52
CHAPITRE III-L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE LE SUPPORT DU DOMAINE PUBLIC.....	53
Section1-Les Planifications du territoire.....	53
Paragraphe 1-Le PNAT.....	53
Paragraphe 2-Le SNAT.....	54
Paragraphe 3-Le SRAT.....	54
Section2-L'élaboration des schémas et le POS.....	57
Paragraphe 1-L'élaboration des schémas directeurs	57
Paragraphe 2-Le POS.....	57
Section3-Le PLOF.....	58
Paragraphe 1-Définition.....	58
Paragraphe 2-Le PLOF en tant que base des données géographiques.....	59
Paragraphe3-3-Précaution nécessaire à l'utilisation de PLOF.....	59
Conclusion de la 2è partie.....	60
Partie III : LA PROTECTION ET SAUVEGARDE DU DOMAINE PUBLIC...	
CHAPITRE I : LA PROTECTION DU DOMAINE PUBLIC	62
Section1-L'inaliénabilité, l'imprescriptibilité,	62
Paragraphe 1-L'inaliénabilité.....	62
Paragraphe 3-Les autres principes de protection	62
Section2-Les atteintes à l'intégrité ou à l'utilisation du domaine public	63
Paragraphe 1-Les servitudes administratives.....	63
2-1-1 –L'étendue de servitude administrative.....	64
2-1-2- Sur le domaine public fluvial.....	68
2-1-3- Sur le domaine public maritime.....	69
Paragraphe 2-La conservation du domaine public routier	69
2-2-1 -La contravention de grande voirie.....	70
2-2-2 –La contravention de voirie routière.....	70
Section 3-La police du domaine public.....	71
Paragraphe 1- l'objet de la police du domaine public.....	71
Paragraphe 2- la valorisation de cette fonction.....	72
CHAPITRE II : LES SOLUTIONS A L'EFFECTIVITE DE LA SAUVEGARDE.	74
Section1-Les mesures instituées par les textes	74
Paragraphe 1-Les mesures anciennes.....	74
Paragraphe 2-Les dispositions nouvelles	74
Section2-Les devoirs de l'Administration et la vulgarisation des textes.....	75
Paragraphe 1-Les devoirs de l'Administration.	75
Paragraphe 2-La vulgarisation des textes et l'éducation citoyenne.....	76
2-1-1-Pour une gestion en bon père de famille des biens publics.....	77
2-1-2-L'immatriculation collective.....	77
Section3-Proposition à la Protection du domaine public.....	78
Paragraphe 1-Sur le plan fiscal	78
Paragraphe 2-Sur la gouvernance.....	79
3-2-1-La reconnaissance d'une carte de police domaniale.....	80
3-2-2-La pérennisation des actions entreprises.....	80

CHAPITRE III : CADRAGE DES RÉFORMES	81
Section1-La réforme de statut des agents de Services Fonciers.....	81
Paragraphe 1-Susciter la motivation des agents.....	81
Paragraphe 2-Les autres suggestions d'amélioration.....	81
Section2-La restructuration des Services Déconcentrés	82
Paragraphe 1-La restructuration des services fonciers.....	83
Paragraphe 2-Création d'un ministère des réformes foncières.....	85
Conclusion générale.....	87
Annexe1-Photo de la construction illicite à Ambodimita.....	88
Annexe2-PLOF.....	89
Annexe3-Compétence de la région et de la Commune.....	90
Bibliographie.....	91
Résumé.....	94
Table des matières.....	95