

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Tanindrazana – Fahafahana – Fandrosoana



Direction des Domaines et des Services Fonciers

Programme National Foncier

Procédures de gestion foncière décentralisée et organisation des guichets fonciers

Note méthodologique, décembre 2004

Cette note a pour objet de présenter l'approche préconisée par la DDSF et le PNF en matière de décentralisation de la gestion foncière.

Elle détaille les différentes procédures à suivre pour la mise en œuvre pratique du principe de gestion foncière décentralisée et précise les modalités d'organisation et de fonctionnement d'un guichet foncier. Elle s'assure de la compatibilité avec les textes de loi actuels ou formule des propositions visant à rénover lois et décrets.

Cette note résulte d'un débat conduit au sein de la Direction des Domaines et des Services Fonciers.

1°) Procédures de gestion foncière décentralisée

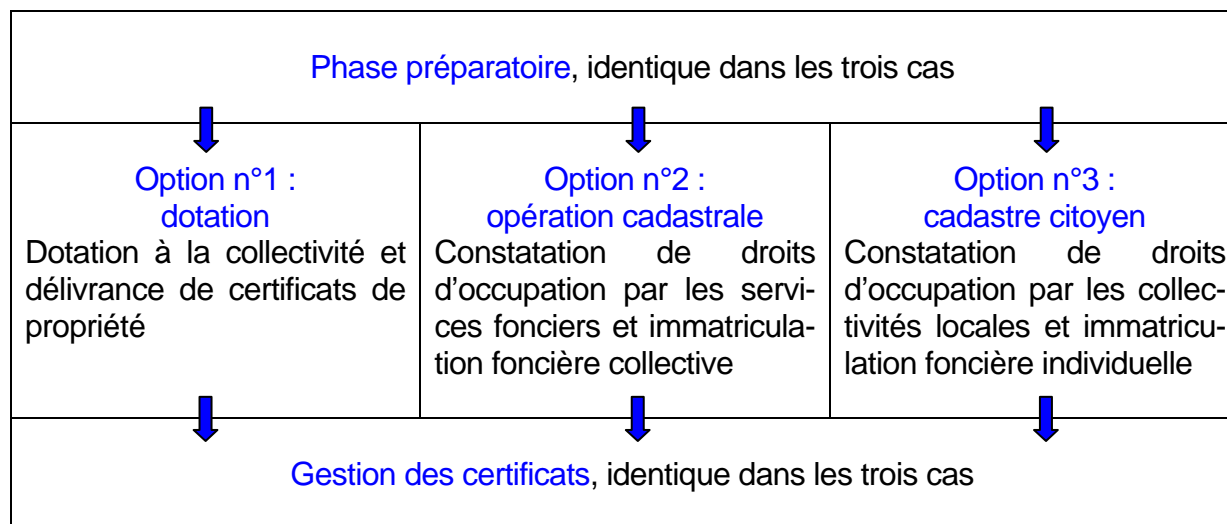
L'enjeu d'une nouvelle politique foncière prônée par le Gouvernement malgache a été annoncé à plusieurs reprises, notamment dans le DSRP. Il s'agit de répondre à la demande massive en sécurisation foncière, en concevant un dispositif cohérent avec les orientations gouvernementales en faveur de la décentralisation et donc, appropriable par les collectivités.

Afin de relever ce défi dans les meilleurs délais et à des coûts raisonnables, la DDSF et son PNF proposent trois procédures possibles, conformes aux textes de loi actuellement en vigueur :

1. **Dotation à la collectivité et délivrance de certificats de propriété**
2. **Constatation de droits d'occupation par les services fonciers et immatriculation foncière collective**
3. **Constatation de droits d'occupation par les collectivités locales et immatriculation foncière individuelle**

Ces trois options de procédure sont à discuter devant l'Unité Technique Préparatoire du PNF du 14/12/04.

Cette première partie a pour objet de décrire le déroulement de ces trois procédures, selon le canevas suivant :



Phase préparatoire

- Première information et sensibilisation, en une ou plusieurs séances, sur la démarche auprès de communes et de représentants de fokontany et auprès des services fonciers régionaux ;
- Information auprès des élus régionaux ;
- Délibération du conseil communal décidant la mise en œuvre d'une opération de gestion foncière décentralisée ;
- **Création du guichet foncier communal** (ou inter-communal), équipement du bureau, sélection et formation des agents ;
- Réalisation du **Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF)** par les services fonciers et le guichet foncier, appuyés par un opérateur spécialisé. Le PLOF correspond à un report des informations contenues sur le plan de repérage des services topographiques sur une image satellite. Un seul et même PLOF est conservé et mis à jour par les services fonciers et les guichets fonciers. Les informations contenues sur le PLOF sont les suivantes :
 - délimitation communale en premier lieu
 - délimitation des fokontany
 - titres déjà délivrés,
 - terres « domanialisées »,
 - réserves forestières, aires protégées,
 - le domaine public national, qui apparaîtra automatiquement sur l'image
 - le report des demandes d'acquisition pose question. Il sera néanmoins recommandé de le faire au cours de la phase pilote du PNF afin d'évaluer la faisabilité de cet exercice ;
- **Planification communale**, dans le temps et dans l'espace, des zones à sécuriser.

Option n°1 : la dotation

**Dotation à la collectivité
et délivrance de certificats de propriété**

Art. n°31 et suivants, art. n°59 et suivants de la loi 60-004

Reconnaissance des droits de jouissance

- Création de la commission de reconnaissance locale déterminée par arrêté communal :
 - Les membres permanents :
 - le maire ou son représentant élu, préside la commission,
 - le chef Fokontany du quartier concerné
 - un agent du guichet foncier
 - Les représentants de la zone concernée choisis par la collectivité où s'effectue l'opération, nombre de membres non limité.

- L'ensemble des usagers de la zone concernée est informé du constat de reconnaissance locale. Cette information est réalisée par affichage au guichet foncier, au fokontany concerné et dans les médias locaux... ;
- La commission de reconnaissance locale se rend sur la zone concernée avec l'ensemble des usagers et rend, de manière publique et contradictoire, un constat des occupations. Elle dispose d'un extrait de l'image satellite sur laquelle elle trace le parcellaire interne à la zone. Elle rédige un PV pour chaque parcelle. Les PV individuels et la trame foncière sont transmis au guichet foncier pour l'élaboration des **certificats de propriété** et l'actualisation du PLOF.
- Contenu du PV :
 - 1 PV par parcelle qui mentionne les points suivants :
 - Date
 - Lieu
 - Identification de l'occupant
 - Identification des voisins
 - Modalités d'acquisition de la parcelle
 - Signé par tous les membres de la commission de reconnaissance locale
 - En cas d'opposition ou de litiges sur les limites :
 - Tentative de conciliation à l'amiable par la commission
 - Le litige est mentionné sur le PV
 - Tentative de conciliation au niveau du fokontany puis de la commune

Procédure de dotation

- Constat du périmètre de la zone à doter, déjà identifiée par la commune, par la commission de reconnaissance domaniale.
- Plan régulier réalisé sur terrain par un géomètre (géomètre libre assermenté ou brigade topographique).
- Procès-verbal de la commission de reconnaissance domaniale remis au sous-préfet.
- Demande de dotation, accompagnée du plan régulier, par le maire au sous-préfet ou au receveur des Domaines qui la transmet au sous-préfet. Le sous-préfet enregistre la demande et délivre un récépissé.
- Procédure de publicité : affichage durant 15 jours.
- Prise de l'arrêté de dotation par le préfet (**chef de région**) ou par le ministre chargé des Domaines (seuil à 3.000 habitants). Il est stipulé dans l'arrêté que cette dotation engage la commune dans un programme de formalisation des droits sur la terre.
- L'immatriculation à la collectivité (« titre-mère ») est systématique (art. n°59 de la loi 60.004).

Délivrance de certificats de propriété

- Considérant l'arrêté de dotation, le guichet foncier prépare les certificats de propriété. Les certificats de propriété sont validés par le maire de la commune concernée. La délivrance du certificat de propriété s'effectue contre paiement d'une taxe dont le montant forfaitaire reste à déterminer.

- En cas de litige constaté lors de la commission de reconnaissance, le certificat de propriété ne sera attribué que sur présentation d'un nouveau PV attestant de la résolution du conflit.
- Les délimitations des parcelles à l'intérieur des zones dotées sont à matérialiser par des « signaux » : arbres, haies vives,...

Option n°2 : l'opération cadastrale

Constatation des occupations par les services fonciers et immatriculation foncière collective

Art. n°77 et suivants de la loi 60-004

Loi n°67-029, décret n°68-213

Loi n°2003-029, décret n°2003-908

Constatation des occupations par les services fonciers – Sécurisation Foncière Relative

- Arrêté ministériel délimitant la zone à cadastrer et fixant le jour d'ouverture des opérations.
- Levé régulier du périmètre et des limites de parcelles individuelles par une brigade topographique comptant au moins un géomètre.
- Bornage du périmètre et des parcelles.
- Une enquête parcellaire est réalisée par la brigade topographique.
- La collectivité choisit le mode de sécurisation foncière qui lui convient ; le choix entre certificat et titre ne relève pas de l'individu, mais de la collectivité, pour un traitement d'ensemble.

Délivrance de certificats d'occupation foncière (COF)

- Considérant le procès-verbal et l'inventaire foncier, le guichet foncier prépare les certificats d'occupation foncière. Les certificats d'occupation foncière sont validés par le maire de la commune concernée. La délivrance du certificat d'occupation foncière s'effectue contre paiement d'une taxe dont le montant forfaitaire reste à déterminer.
- En cas de litige constaté lors de la commission de reconnaissance, le certificat d'occupation foncière ne sera attribué que sur présentation d'un nouveau PV attestant de la résolution du conflit.
- Les délimitations des parcelles à l'intérieur des zones dotées sont à matérialiser par des « signaux » : arbres, haies vives,...

Consécration des droits par un Tribunal Terrier – Sécurisation Foncière Intermédiaire

- Délivrance d'un acte attributif par jugement définitif de consécration rendu par le tribunal terrier

Immatriculation foncière collective – Sécurisation Foncière Optimale

- Immatriculation de l'ensemble des parcelles individuelles par inscription des actes attributifs au livre foncier.

Option n°3 : le cadastre citoyen

Constatation des occupations par les collectivités et immatriculation foncière individuelle

Constatation des occupations par les collectivités

- Un arrêté validé par le chef de région délimite la zone d'intervention. Les limites de cette zone sont portées sur le PLOF et communiquées au service foncier régional.
- Création de la commission de reconnaissance locale déterminée par arrêté communal :
 - Les membres permanents :
 - le maire ou son représentant élu préside la commission,
 - le chef Fokontany du quartier concerné
 - un agent du guichet foncier
 - Les représentants de la zone concernée choisis par la collectivité où s'effectue l'opération, nombre de membres non limité.
- L'ensemble des usagers de la zone concernée est informé du constat de reconnaissance locale. Cette information est réalisée par affichage au guichet foncier, au fokontany concerné et dans les médias locaux... ;
- La commission de reconnaissance locale se rend sur la zone concernée avec l'ensemble des usagers et rend, de manière publique et contradictoire, un constat des occupations. Elle dispose d'un extrait de l'image satellite sur laquelle elle trace le parcellaire interne à la zone. Elle rédige un PV pour chaque parcelle. Les PV individuels et la trame foncière sont transmis au guichet foncier pour l'élaboration des **certificats d'occupation foncière (COF)** et l'actualisation du PLOF.
- Contenu du PV :
 - 1 PV par parcelle qui mentionne les points suivants :
 - Date
 - Lieu
 - Identification de l'occupant
 - Identification des voisins

- Modalités d'acquisition de la parcelle
- Signé par tous les membres de la commission de reconnaissance locale
- En cas d'opposition ou de litiges sur les limites :
 - Tentative de conciliation à l'amiable par la commission
 - Le litige est mentionné sur le PV
 - Tentative de conciliation au niveau du fokontany puis de la commune

Délivrance de certificats d'occupation foncière (COF)

- Considérant le procès-verbal et l'inventaire foncier, le guichet foncier prépare les certificats d'occupation foncière. Les certificats d'occupation foncière sont validés par le maire de la commune concernée. La délivrance du certificat d'occupation foncière s'effectue contre paiement d'une taxe dont le montant forfaitaire reste à déterminer.
- En cas de litige constaté lors de la commission de reconnaissance, le certificat d'occupation foncière ne sera attribué que sur présentation d'un nouveau PV attestant de la résolution du conflit.
- Les délimitations des parcelles à l'intérieur des zones dotées sont à matérialiser par des « signaux » : arbres, haies vives,...

Immatriculation foncière individuelle

- Les usagers souhaitant disposer d'une reconnaissance plus forte peuvent demander un titre foncier. Dans l'état actuel de la réglementation, il leur faut déposer une demande d'acquisition de terrain domanial pour engager une procédure d'immatriculation foncière individuelle.
- En raison des coûts et de la lourdeur de la procédure, il reste à concevoir une nouvelle réglementation pour permettre aux usagers intéressés de faire évoluer leur certificat d'occupation foncière, simple formalisation d'un droit de jouissance, vers un titre foncier, formalisation d'un droit de propriété.

Tableau récapitulatif des 3 options de procédures :

Options de procédure	Phases	Acteurs	Documents délivrés
1°- Dotation à la collectivité et délivrance de certificats de propriété - « dotation »	1- Reconnaissance des droits de jouissance 2- Dotation à la commune 3- Délivrance de certificats de propriété	1- Collectivité, commission de reconnaissance locale, 2- Commission de reconnaissance domaniale et services fonciers 3- Guichet foncier, commune	1- Titre foncier au nom de la commune 2- Certificat de propriété individuel
2°- Constatation de droits d'occupation par les services fonciers et immatriculation foncière collective - « opération cadastrale »	1- Délimitation des parcelles et d'un périmètre 2- Délivrance d'un certificat d'occupation foncière 3- Consécration des droits 4- Inscription au registre foncier	1- Services fonciers 2- Guichet foncier, commune 3- Tribunal terrier 4- Services fonciers	1- Certificat d'occupation foncière individuel 2- Acte attributif délivré par le tribunal terrier 3- Titres fonciers individuels obtenus lors d'une opération d'ensemble
3°- Constatation de droits d'occupation par les usagers et immatriculation foncière individuelle - « cadastre citoyen »	1- Constatation des occupations 2- Délivrance d'un certificat d'occupation foncière 3- Demande individuelle d'acquisition de terrain domanial	1- Commission de reconnaissance locale, collectivité 2- Services fonciers et commission de reconnaissance domaniale	1- Certificat d'occupation foncière individuel 2- Titres fonciers individuels obtenus individuellement

Avantages et inconvénients des 3 options de procédure (à compléter par UTP) :

Options	Avantages	Inconvénients
1°- Dotation à la collectivité et délivrance de certificats de propriété - « dotation »	<ul style="list-style-type: none"> - Démembrement d'un « titre-mère », valeur juridique assez forte - Transfert de compétences à la commune : implication des collectivités 	<ul style="list-style-type: none"> - Attribution d'une pleine propriété à la commune, balises nécessaires - Coût et complexité de la procédure de dotation
2°- Constatation de droits d'occupation par les services fonciers et immatriculation foncière collective - « opération cadastrale »	<ul style="list-style-type: none"> - Sécurisation foncière à trois niveaux - Procédure plus simple que l'immatriculation foncière individuelle 	<ul style="list-style-type: none"> - Aucun transfert de compétence aux collectivités - Coûts de la procédure : 70 \$ / ha (la constatation par les géomètres correspond à 85 % du coût total de la procédure). - Il n'est pas possible de faire évoluer individuellement le certificat vers le titre
3°- Constatation de droits d'occupation par les usagers et immatriculation foncière individuelle - « cadastre citoyen »	<ul style="list-style-type: none"> - Véritable transfert de compétences à la commune : responsabilité des collectivités - Simplicité, rapidité et fiabilité de la constatation - Il est possible de faire évoluer individuellement le certificat vers le titre 	<ul style="list-style-type: none"> - La procédure pour évoluer du certificat d'occupation foncière au titre reste à concevoir

Analyse comparative des deux types de certificats (à compléter par UTP) :

	Certificat de propriété	Certificat d'occupation foncière
Valeur juridique	Atteste d'un droit de propriété, démembrement du titre de propriété de la commune Inattaquable	Atteste d'un droit de jouissance reconnu localement selon une procédure publique et contradictoire Incontestable
Capacité à être échangé	Peut être vendu, morcelé, transmis entre générations	Peut être vendu, morcelé, transmis entre générations
Capacité à la mise en gage	Peut servir de caution pour l'obtention d'un crédit (selon BOA)	Peut servir de caution pour l'obtention d'un crédit (selon BOA)

Quels nouveaux textes peut-on envisager pour simplifier ou consolider ces procédures (à compléter par UTP) ?

Options	Propositions de modifications ou de création de textes
Dotation à la collectivité et délivrance de certificats de propriété « dotation »	<ul style="list-style-type: none">– Simplification de la dotation pour une procédure limitée à l'arrêté de dotation– Clarification des prérogatives du chef de région pour la validation de l'arrêté– Révision des modes de réalisation des plans réguliers en fonction de nouvelles technologies ?
Constatation de droits d'occupation par les services fonciers et immatriculation foncière collective « opération cadastrale »	<ul style="list-style-type: none">– Codification de la notion d'incontestabilité
Constatation de droits d'occupation par les usagers et immatriculation foncière individuelle « cadastre citoyen »	<ul style="list-style-type: none">– Conception d'une procédure de transformation, à la demande de l'utilisateur, du certificat d'occupation foncière en titre foncier– Codification des commissions de reconnaissance locale ?– Codification de la notion d'incontestabilité

Gestion des certificats

Le guichet foncier dispose de documents de gestion foncière, qu'il actualise régulièrement :

1. Certificat de propriété ou certificat d'occupation foncière, au format standardisé de type « carte grise », carton rigide plié en deux, plastifié, ressemblance avec un carnet. Le contenu du certificat a été précisé (cf. maquette du certificat).
2. Registre chronologique : enregistrement de ce qui entre et de ce qui sort
3. « Fichier parcelle » avec identification de chaque parcelle gérée par le guichet, correspond à un livre d'enregistrement des certificats
4. « Fichier alphabétique » avec coordonnées des occupants
5. Cartographie des trames foncières et Plan Local d'Occupation Foncière

Le guichet foncier gère les transactions :

Les transactions sont régies selon les normes prévues par le manuel de procédures de gestion foncière. Ce manuel est à finaliser. Il détaillera les principes suivants :

- Achats et ventes de terrains : des formulaires standardisés d'actes de vente sous seing privé seront proposés à l'usager sans lui être imposés. Les documents rédigés par les usagers seront reconnus. L'agent du guichet ne rédige pas les actes.
- Morcellement de terrains : utilisation de l'image satellite avec témoins ou déplacement sur terrain à la demande, au cas par cas. En cas de descente sur terrain, le médiateur du guichet foncier accompagne les deux parties, avec les témoins mentionnés dans l'acte de vente.
- Héritages : le guichet foncier réalise les mutations sur présentation d'au moins un des documents suivants :
 - acte de notoriété, établi par la commune
 - acte de décès, établi par la commune
 - mutation aux héritiers, puis acte de partage, établi sous seing privé ou autre
 - déclaration de succession (légale ou testamentaire), établi par la commune
- Les transactions et mutations sont systématiquement affichées au guichet foncier et au fokontany concerné.
- En cas de perte ou de vol, un nouveau certificat est délivré contre paiement d'un droit.

Quelle est la responsabilité effective du guichet foncier ?

- Le guichet foncier juge la forme et non le fond des documents qui lui sont présentés.
- Il ne peut prendre l'initiative d'aucune modification des documents.

Le guichet foncier peut délivrer à quiconque, à titre payant, des attestations décrivant l'état de l'occupation de toute parcelle du territoire communal.

Le guichet foncier enregistre, à la demande, les contrats agraires :

- Tous les types de contrats de faisance-valoir indirect peuvent être déposés au guichet foncier, en fonction de la volonté des usagers (la question de la re-légalisation du métayage sera abordée ultérieurement).
- Le guichet foncier met à disposition des usagers des formulaires standardisés pour les contrats de location.

2°) Organisation, fonctionnement et suivi des guichets fonciers

Bureau et équipements du guichet foncier :

Ces investissements, qui peuvent paraître démesurés au regard du niveau de fonctionnement actuel des communes rurales, tablent sur un probable renforcement de capacités financières et institutionnelles des communes, conformément aux orientations préconisées par le Gouvernement en faveur de la décentralisation.

Ils consistent en :

- 2 salles réhabilitées au minimum : une salle de réception du public et une salle d'archives
- Eventuellement, une salle de réunions et d'affichage public
- Equipements informatiques : ordinateur, écran suffisamment large pour une bonne vision par les usagers, onduleurs indispensables, imprimante et photocopieur, GPS. L'usage du photocopieur peut être payant pour abonder la caisse du guichet foncier.
- Images satellite ou orthophotoplans numérisés
- Documents fonciers pré-imprimés
- Mobilier : guichet d'accueil, placards d'archivage, tables, bureaux, panneaux d'affichage
- Moto
- Local électrifié de préférence, ou groupe électrogène
- Fournitures de bureau et consommables

Sélection, formation, rémunération et évaluation des agents du guichet foncier :

- Procédure de sélection : appel à candidature par la commune. Candidature déposée au bureau de la commune. Le conseil communal effectue une pré-sélection des candidats et en retient un nombre limité (de 4 à 6).
- Processus de sélection par test puis trois cycles de formation :

Test psycho-technique	Commune
Formation 1 : mise à niveau informatique et sélection de 2 candidats	Formateur local et décision de sélection par la commune
Formation 2 : manuel de procédures de gestion foncière décentralisée	Cellule exécutive PNF
Formation 3 : manipulation d'un SIG	Opérateur spécialisé

- Profil de compétence attendu :
 - o en raison d'une correspondance obligée avec la grille salariale des collectivités territoriales pour la prise en charge à terme du guichet foncier par la commune, il convient d'identifier un profil de compétences admettant un salaire net inférieur à 600.000 Fmg / Ar. 120.000.
 - o Baccalauréat, capacités en informatique, connaissance du milieu, aptitudes au travail de terrain, mobile, connaissances de base sur la décentralisation et le droit.
 - o Moins de 40 ans
- Fiche de paie réalisée par la commune ou l'inter-communalité, même en cas de subvention par une structure extérieure
- Evaluation du fonctionnement et des résultats du guichet par la commune ou l'OPCI et par la cellule exécutive du PNF
- Evaluation des agents du guichet foncier par la commune ou par l'OPCI à partir d'une grille d'évaluation déterminant la notation, d'éventuelles primes ou sanctions.

Fonctionnement financier du guichet :

- Conception du circuit financier en conformité avec la comptabilité des collectivités.
 - Le guichet foncier perçoit des droits relatifs à chacun de ses actes, sans avoir à manipuler de fonds. Comme les autres services de la commune, son fonctionnement financier est intégré au budget communal. Le guichet foncier remet à l'usager un ordre de versement. L'usager effectue le versement auprès de la caisse communale. Le guichet foncier réalise l'acte sur présentation d'une quittance.
 - Le montant des droits est arrêté par la commune qui est conseillée dans la fixation des barèmes. Il faut appréhender d'un côté le consentement des gens à payer et d'autre, penser à contribuer au fonctionnement du guichet. Ces droits peuvent comprendre un taux fixe et un taux proportionnel.
 - Conception, plus tard, de la fiscalité locale –en l'attente d'un pourcentage conséquent du territoire communal couvert par des certificats fonciers–, en collaboration avec le Secrétariat d'Etat à la Décentralisation et le Ministère des Finances.

- Le conseil de la commune ou de l'OPCI (Organisme Public de Coopération Intercommunale) doit déterminer le budget prévisionnel pour les exercices à venir :
 - Dépenses du guichet : fonctionnement courant (consommables, papeterie, électricité, salaires et charges sociales, assurance, entretien, gardiennage,...)
 - Recettes pour le guichet : cotisation des communes ? ristournes ? participation d'organisations locales ? subventions extérieures ?
 - Prévoir une participation dégressive des soutiens financiers extérieurs, selon un plan de trésorerie du guichet foncier sur plusieurs années.

Relations du guichet foncier dans son environnement institutionnel

A préciser

- Relations avec les usagers
 - Accueil, information, conseil juridique
 - Délivrance des certificats
 - Actualisation et mutations
 - Enregistrement des contrats agraires

- Relations avec la commune ou l'OPCI
 - Les personnels du guichet foncier rendent compte de leurs activités devant le Conseil communal ou le conseil de l'OPCI selon des modalités propres à la collectivité concernée.

- Relations avec les services fonciers
 - Les services fonciers sont invités systématiquement ou à la demande de la commune ou de l'OPCI. Leurs déplacements sont pris en charge ou non par la commune ou par l'OPCI.
 - Les services fonciers se rendent périodiquement au guichet foncier ; un bureau particulier peut leur être réservé.

- Des procédures de supervision restent à mettre au point. Les services fonciers rendent compte de leurs observations au maire.
- Les services fonciers se chargent de la sauvegarde de l'information foncière gérée par les guichets, notamment pour la mise à jour régulière du PLOF. Un système d'échange régulier de l'information foncière reste à concevoir (CD-Rom remis chaque semaine par le médiateur ?).

– Relations avec les tribunaux

A concevoir

– Relations avec la Région

- Information périodique, en perspective d'une réplique de l'opération et d'une approbation des dotations ou des délimitations de zones de constatation par les chefs de région