

Circulaire interministérielle n° 98-001/MinATV/MDB/MI du 12 juin 1998

relative à la gestion de l'espace urbain

PARTIE I

OBJECTIFS ET OBJETS DE LA PRESENTE CIRCULAIRE

Les textes de base en matière d'urbanisme datent des années qui suivent l'Indépendance. Cette législation n'a pratiquement pas évolué jusqu'à ce jour. Or le contexte politique ainsi que l'environnement économique et social n'ont cessé de subir d'importantes transformations. Depuis l'Indépendance, le pays a connu trois Républiques successives avec trois systèmes différents de décentralisation.

1. Evaluation du cadre législatif et réglementaire actuel de l'urbanisme

Le cadre législatif et réglementaire actuel en matière d'urbanisme paraît à ce jour :

a - Trop normatif et trop rigide : les plans d'urbanisme, comme l'ensemble de la réglementation, ont été fondés sur des normes inadaptées, d'une part, aux capacités techniques de gestion des administrations qui ne disposent pas du personnel compétent et en nombre suffisant pour appliquer une réglementation aussi précise et d'autre part, au cadre institutionnel découlant de l'application de la décentralisation. En effet, la législation a été conçue pour être appliquée par des administrations d'Etat et non pas élus lesquels sont amenés à gérer plutôt des situations d'ordre politique. Par ailleurs, la législation ne répond pas aux besoins des collectivités territoriales et de leurs services en matière de gestion et de contrôle de l'urbanisation. Elle n'est également pas adaptée aux capacités techniques et financières tant des Communes que des populations.

b - Répressif : l'idée de contrôle est sous-jacente à l'ensemble de la réglementation ; celle-ci, tout en étant peu efficace, apparaît également comme négative et contraignante ;

c - Mal connu : très peu diffusée et non rééditée depuis de nombreuses années, la législation de l'urbanisme est peu connue des administrations locales et des élus.

d - Peu effectif : seules quelques villes ont des plans d'urbanisme approuvés, lesquels sont inadaptés aux besoins actuels ; seule une partie des constructions sont régulièrement autorisées.

2. Evolution à organiser

L'adoption en 1994 et 1995 des lois de décentralisation constitue une nouvelle étape de l'évolution du droit de l'urbanisme.

Le transfert de certaines compétences de l'Etat vers les Communes en matière d'urbanisme nécessite la mise en place de méthodes et procédures de travail adaptées aux capacités des Communes. En effet, l'Etat ne saurait transférer purement et simplement aux Communes les instruments et procédés d'urbanisme que lui-même applique déjà difficilement.

Des opportunités de réformes se doivent d'être exploitées en matière d'urbanisme. Toutefois, le réalisme commande de faire preuve de prudence en évitant toute précipitation et également de développer une démarche phasée tenant compte de la nécessaire et progressive construction des capacités de gestion urbaines des Communes.

C'est pourquoi, des études expérimentales seront effectuées en préalable à la réflexion finale relative à une réforme du cadre législatif et réglementaire actuel en matière d'urbanisme.

La présente circulaire a pour objectifs d'adapter le cadre institutionnel de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'équipement aux nouvelles conditions de la décentralisation et en particulier aux nouvelles responsabilités des Communes en matière de gestion urbaine. Cette adaptation, puisqu'elle est opérée par voie de circulaire, ne constitue pas une réforme profonde qui doit être introduite par une loi qui est à faire. La présente circulaire permet d'organiser un régime transitoire autorisant les Communes à exercer l'essentiel de leurs fonctions d'urbanisme, d'aménagement et d'équipement. Une évaluation de ces pratiques fournira expérimentalement le contenu concret de la loi à venir.

3. Objets de la présente circulaire

A cet effet, la présente circulaire a pour objet :

1° de clarifier les missions, attributions et rôles des différents intervenants en matière d'urbanisme ; la démarche consistera essentiellement à ajuster l'application des textes spécifiques en matière d'urbanisme avec l'esprit, les mécanismes et les règles du jeu de la décentralisation effective ;

2° d'introduire et de faire partager par les différents intervenants, un langage commun véhiculé par des procédures, méthodes et instruments de travail simplifiés de manière également à permettre la concertation et la collaboration entre les responsables et les différents services concernés ;

3° de simplifier les procédures, méthodes et instruments de travail en matière d'urbanisme.

4° Mesures d'accompagnement

A cette circulaire sera joint un instrument technique et didactique constituant un mode d'emploi à l'usage des élus, des personnels municipaux et des techniciens de l'Etat.

Par ailleurs, un programme de renforcement des capacités municipales de gestion urbaine est en cours.

Ce programme devra permettre de procéder à une évaluation exacte de la situation qui prévaut actuellement, tant au niveau des ministères et de leurs services déconcentrés, qu'au niveau des Communes dans le domaine de la gestion urbaine.

Le contenu de ce programme s'articulera essentiellement sur deux axes fondamentaux :

1° la mise en œuvre d'un appui institutionnel relatif à l'organisation des structures de gestion urbaine ;

2° le développement d'activités de recherche- action / formation en direction des responsables élus et techniques impliqués dans la gestion urbaine communale.

PARTIE II

ROLES DE L'ETAT ET DES COMMUNES

1. Rappel des grands axes de la politique économique

Dans le Document Cadre de Politique Economique (1996-1999) il peut être relevé que le pays vit une période d'ajustement structurel de son économie, de mise en place d'un cadre libéral stable et d'un Etat fonctionnel afin d'améliorer le climat d'investissement et mener une lutte vigoureuse contre la pauvreté.

Les politiques publiques, dont celles relatives au secteur urbain, doivent donc être définies par rapport à redéfinir ses missions en matière économique et sociale et de laisser le secteur privé y jouer un rôle déterminant. La recherche d'une meilleure fonctionnalité de l'Etat lui impose également d'adapter les procédures et méthodes de travail des administrations.

Une autre option étatique entrant dans le cadre de la recherche du développement économique et social de la Nation est constituée par le raffermissement de la décentralisation. La politique en matière de gestion urbaine doit constituer l'un des supports d'une politique de décentralisation économique.

La politique à mener dans le secteur urbain doit concrétiser la volonté de décentralisation :

d'une part, en élargissant les compétences des collectivités territoriales (décentralisation proprement dite) ;

d'autre part, en augmentant les pouvoirs de l'administration d'Etat installée localement (déconcentration proprement dite) par le moyen de délégation de pouvoir des services centraux au bénéfice des services déconcentrés.

Comme le montre l'expérience, la déconcentration accompagne et conforte la décentralisation.

2. Le rôle de l'Etat dans le secteur urbain : définir et appliquer une politique urbaine

Aux termes de l'article 9 de la loi modifiée n° 93-005 du 26 janvier 1994 portant orientation générale de la politique de décentralisation, l'Etat définit et met en œuvre la politique économique et sociale de la Nation. A cet effet, il crée les conditions nécessaires et favorables à la réalisation d'un développement continu et participatif. Il est chargé d'élaborer et de promouvoir la politique d'aménagement du territoire dans le cadre de la mise en place et de la mise en œuvre de la décentralisation effective. Il assure à cette fin, le développement des infrastructures de base.

Par ce faire, il exerce une fonction de programmateur des grands investissements.

Il exerce également une fonction de régulateur dans la matière du développement urbain par la définition des concepts fondateurs de l'ordre urbain et la fixation des règles du jeu des acteurs.

Un rôle de promoteur doit être assuré par l'Etat par la mise en place d'un environnement favorable au développement urbain. Dans ce cadre, il est appelé à assurer des missions d'appui et de conseil aux responsables de la gestion urbaine et par ailleurs faciliter la mise en relation des différents acteurs impliqués dans le développement urbain tant au niveau national que territorial.

3. La responsabilité des Communes en matière de gestion urbaine

Il incombe à la Commune d'assurer le rôle de gestionnaire et donc d'urbaniste de sa ville.

La gestion urbaine est comprise comme la gestion des villes (organisation de l'espace, équipement, fonctionnement des services publics, entretien, maintien de l'ordre,...) et de leur devenir (développement économique et social, extensions urbaines, essor culturel,...) par des municipalités élues.

La fonction d'urbanisme est comprise comme la fonction d'organisation de l'espace urbanisé ou en voie d'urbanisation et de son équipement.

Ces fonctions de gestion urbaine et d'urbanisme donnent lieu à la production de documents de projet et de planification :

le projet de ville est le projet de gestion urbaine dont la municipalité se dote et auquel elle s'engage à se référer, et qui est en quelque sorte le plan de développement local,

le plan d'urbanisme est le plan d'organisation de l'espace et d'équipement qui s'impose aux pouvoirs publics comme aux acteurs privés.

De ces projets de ville plans de développement locaux et de ces plans d'urbanisme chaque municipalité doit tirer un programme pluriannuel d'investissement qui lui permettra de rechercher les financements qu'elle ne peut trouver dans ses propres ressources et dans les dotations que lui alloue l'Etat selon le droit commun.

Toutes les Communes ne sont pas concernées. Seules les Communes urbaines et les Communes en voie d'urbanisation dont la liste est dressée par le ministère chargée de la ville le sont. Elles sont toutes tenues de se pourvoir d'un plan d'urbanisme, mais seules les plus importantes d'entre elles voudront se doter de projet de ville.

4. L'Etat aménageur du territoire national

L'Etat n'est pas seulement en charge de la politique urbaine. Il est également responsable de l'organisation du territoire national et de son équipement. Il se doit également de s'assurer de la cohérence des choix en matière d'aménagement des Communes contiguës ou voisines. Ace double titre, le représentant de l'Etat communique aux Communes qui décident d'élaborer leur projet de ville ou de plan d'urbanisme une description des contraintes et sujétions dont elles doivent tenir compte.

PARTIE III

PROJET DE VILLE

Le projet de ville est acte politique municipal concerté qui prend la forme d'un « projet » rationnel et cohérent affichant et organisant les ambitions locales en matière d'aménagement et de développement de la ville.

1. Contenu

Un projet de ville comporte généralement : une première partie qui donne sommairement un état des lieux et propose un diagnostic et une deuxième partie qui présente les desseins locaux par secteur.

2. Préparation et élaboration

Le projet de ville est préparé, selon le principe de la concertation, par la Commission Municipale de l'Urbanisme, de l'Aménagement, des Domaines et de la Gestion urbaine (C.MU.) présidée par le maire.

Les travaux d'élaboration du projet de ville sont engagés par une délibération du conseil communal ou municipal. Le Maire transmet cette délibération au représentant de l'Etat qui doit faire connaître les contraintes et sujétions dont la Commune aura à tenir compte dans l'élaboration de son projet.

La concertation est un système de travail dans lequel le décideur public s'efforce d'engager le dialogue avec les personnes, groupes de personnes, organisation ou communautés concernés ou intéressés directement ou indirectement.

Ainsi, dans la phase préparatoire du projet, le Maire doit requérir les avis : de tous les services technique concernés, des organisations économiques, sociales et culturelles, des habitants de la Commune qui, en raison de leurs activités et de leur profession, sont susceptibles d'apporter des éléments d'information utile sur les questions traitées dans le projet.

Ces premiers souhaits et projets font l'objet d'un texte de cohérence et d'arbitrage d'essence politique par la municipalité.

3. Adoption

Après élaboration du document, le « projet de ville » est soumis pour adoption au Conseil municipal ou communal, selon le cas. Une fois adopté par le Conseil, le projet de ville doit recevoir une publicité suffisante conformément aux dispositions de l'article 44 de la loi n° 94-008 du 26 avril 1995.

Le projet de ville doit être transmis en même temps au représentant de l'Etat territorialement compétent pour contrôle de légalité. Le projet de ville est réalisable de plein droit et sert, notamment, de cadre d'application à la planification pluriannuelle des investissements à la planification urbaine (plan d'urbanisme).

Le Maire est tenu d'en assurer le lancement, le contrôle et le suivi.

PARTIE IV

PLAN D'URBANISME

Le plan d'urbanisme 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.

Le plan d'urbanisme est composé en tant que de besoin :

- d'un plan des tracés des voies et réseaux,
- d'un plan des emprises des équipements à construire,
- d'un plan de protection des sites et de zonage,
- d'un règlement destiné à rendre opposable les plans et leurs prescriptions.

Le plan d'urbanisme s'applique au périmètre qu'il spécifie lui-même. Il peut en cas d'urgence ne comporter qu'une partie des plans énumérés ci-dessus.

1. **Elaboration adoption et approbation**

1° La décision d'élaborer un plan d'urbanisme résulte d'une délibération du Conseil municipal ou communal.

2° Le Maire en informe le représentant de l'Etat territorialement compétent, lequel communique au Maire une description des contraintes que le plan aura à respecter.

3° Le Maire réunit la Commission Municipale de l'Urbanisme, de l'aménagement, des domaines et de la gestion urbaine (CMU) (voir plus loin) pour définir la procédure de travail. Il lance l'étude ou enquête monographique.

4° Le Maire passe commande de la conception du projet de plan aux services d'Etat chargés de l'urbanisme, ou à un bureau d'études selon le droit des marchés publics.

5° La Commission Municipale d'Urbanisme (CMU) présidée par le Maire ou son représentant suit les travaux d'élaboration du projet de plan.

6° Lorsque le projet de plan est suffisamment avancé, il est transmis au Conseil municipal ou communal pour acceptation.

7° Le projet ainsi accepté par le Conseil est soumis par le Maire à une enquête *commodo* et *incommodo* par laquelle le commissaire enquêteur recueille les avis des habitants de la Commune. Il peut à cet effet organiser avec l'aide de la Commission municipale d'urbanisme un ou plusieurs débats publics. Les débats sont engagés par la présentation du projet de plan par le service ou le bureau d'études qui en est l'auteur.

8° Le rapport d'enquête du commissaire enquêteur et le projet de plan sont transmis au Conseil municipal ou communal pour adoption finale et définitive, ou pour rejet, ou pour adoption sous réserve des modifications qu'il indique, lesquelles sont soumises ultérieurement à une délibération d'adoption finale et définitive.

9° Cette délibération autorise le Maire à prendre un arrêté valant règlement d'urbanisme municipal et qui s'applique sans délais selon le droit commun des règlements municipaux.

10° Ce règlement et les documents formant le plan d'urbanisme sont transmis au représentant de l'Etat qui est chargé d'engager la procédure d'approbation par décret en conseil des Ministres.

2. **Modification et refonte du plan d'urbanisme**

Lorsqu'il est nécessaire de refondre un plan d'urbanisme on utilise la même procédure que pour l'élaboration d'un nouveau plan. Le nouveau se substitue à l'ancien.

Il est plus souvent nécessaire d'apporter à un plan d'urbanisme adopté ou approuvé certaines modifications qui sont des changements non susceptibles de remettre en cause l'économie du plan, par exemple : changement de tracé d'une voie, déclassement d'une autre, déplacement d'emprise d'un équipement, inscription d'un nouvel équipement dont le financement a été obtenu postérieurement à l'adoption ou l'approbation plan...

Cette procédure de modification doit partir d'une proposition du Maire et soumise à délibération du Conseil municipal ou communal. Pour que les habitants et usagers puissent en être informés et éventuellement faire part de leurs observations, cette proposition est affichée au moins un mois avant que le Conseil délibère.

3. Ces particuliers des Communes urbaines d'Antananarivo, de Nosy-Be et de Sainte Marie

Les procédures et modalités d'élaboration du plan d'urbanisme présentées ci-dessus sont Communes à toutes les Communes.

Il y a lieu néanmoins de préciser que les lois n° 94-009 du 26 avril 1995 et n° 94-010 du 26 avril 1995 ont conféré aux Communes urbaines d'Antananarivo, de Nosy-Be et de Sainte Mairie des statuts particuliers lesquels leur attribuent pleins pouvoirs en matière de planification urbaine.

La différence essentielle pour ces trois Communes est importante ; le plan approuvé par délibération du Conseil municipal et rendu public par le Maire n'a pas besoin d'être transmis au Gouvernement pour approbation par décret pris en Conseil des Ministres.

Ainsi, tout nouveau plan pour ces trois Communes se substitue-t-il de plein droit à tout autre plan antérieurement approuvé par décret. Ces mêmes principes s'appliquent ipso facto pour les modifications et/ou refonde des mêmes plans.

4. Mise en œuvre du plan d'urbanisme

La responsabilité de la mise en œuvre du plan d'urbanisme incombe au Maire. C'est lui qui veille à son application.

Il ordonne l'arrêt des chantiers entrepris en contravention avec le plan et saisit le tribunal d'instance à fin d'urbanisme ainsi que toute construction dans les zones interdites à l'urbanisation par ledit plan.

A cet effet, il bénéficie de l'assistance des services déconcentrés de l'Etat chargés de l'urbanisme, des domaines et des affaires foncières, ainsi que de l'appui du représentant de l'Etat.

PARTIE V

ACTIONS FONCIERES DES COMMUNES

1° D'une manière générale, sur toutes les questions concernant les modifications de la consistance et de la situation juridique des propriétés particulières et des domaines publics et privés situés dans le territoire de la Commune, les autorités de la Commune concernée doivent être consultées par les services

déconcentrés de l'Etat chargés de la conservation foncière et des domaines dans la mesure où les lois et règlements en vigueur ne s'y opposent pas. Ces mêmes services sont invités à présenter, au conseil communal ou municipal, chaque année, un état des disponibilités domaniales étatiques et communales.

2° Les questions foncières et domaniales sont localement des questions complexes et délicates à traiter. A cette fin, il est recommandé à chaque Commune de créer une Commission Municipale de l'Urbanisme, de l'Aménagement, des Domaines et de la Gestion urbaine (C.M.U) fonctionnant sous l'égide du Maire, laquelle sera chargée entre autres :

de suivre les travaux d'élaboration des plans d'urbanisme et de leur mise en œuvre (voir partie IV ci-avant) ;

d'assister et de conseiller utilement le Maire et les élus municipaux ou communaux.

Cette commission est composée :

- ✓ du Maire, président,
- ✓ d'un membre du bureau exécutif désigné par le Maire, vice-président,
- ✓ de conseillers municipaux désignés par le conseil municipal ou communal,
- ✓ de techniciens relevant des services déconcentrés de l'Etat invités par le Maire à faire partie comme membres de la commission.

3° Les interventions foncières communales exigées par la mise en œuvre du plan d'urbanisme s'analysent principalement en acquisition des terrains d'emprise des voiries, des réseaux et des équipements inscrits au plan d'urbanisme.

Les modes d'acquisition à la disposition des Communes sont les suivants.

- a. par acquisition amiable selon le droit commun et éventuellement par suite d'une donation.
- b. à la suite de transferts de compétences de l'Etat à la Commune : le transfert d'une 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 ;
- c. par session par l'Etat de biens faisant partie de son domaine privé, pour le franc symbolique ou au droit des contrats administratifs ;
- d. par échange avec un particulier, l'Etat ou autre collectivité publique de biens ou de droits immobiliers appartenant ou détenus par la Commune ;
- e. par dotation les terrains du domaine privé de l'Etat :
 - e1- les terrains nu 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 ;

e2- dans les mêmes conditions que ci avant, les terrains domaniaux privés repris par l'Etat pour défaut de mise en valeur par le concessionnaire ou bénéficiaire initialement lié par un contrat de concession ou par un acte de mise à disposition signé par l'Etat, après constatation dans particulier, une société privée ou nationale et nationalisée, une société de bienfaisance, une association, un établissement culturel, scientifique ou culturel... ;

e3- dans les mêmes conditions que ci avant, les terrains rétrocédés à l'Etat pour abus de droit de propriété, lorsqu'il sera établi qu'une propriété urbaine d'une superficie supérieure à mille mètres carrés, ou qu'une propriété rurale supérieure à cinq hectares, n'a été, depuis cinq ans au jour de la constatation, exploitée personnellement ou à leurs frais, soit par le propriétaire, soit par ses ayants-droit, cette propriété pourra, sur demande du Maire et en respectant les procédures domaniales et foncières en vigueur, être dotées en toute propriété à la Commune ;

e4- dans les mêmes conditions que ci-après, les anciens biens du domaine public de l'Etat déclassés à la demande de la Commune.

f. par expropriation pour cause d'utilité publique : la Commune peut exproprier tout ou partie d'un terrain privé pour permettre ou faciliter l'exécution de travaux d'intérêt public. Pour cela, le Maire au vu d'une délibération du Conseil municipal ou communal doit adresser une demande comportant les motifs et l'objet des travaux justifiant l'expropriation au Ministre chargé de la Ville qui se chargera de présenter, par communication en Conseil des Ministres, l'objet de la requête.

L'expropriation doit toujours être autorisée par décret en Conseil des Ministres.

4° Parmi les interventions foncières des Communes doivent être signalées en bonne place toutes les actions entreprises pour préserver les emprises publiques et les réserves publiques pour équipement, notamment par le moyen des autorisations d'alignement et de localisation, dont il est question dans la partie VI ci-après.

5° Les interventions foncières des Communes sont également constituées d'opérations d'aménagement (production de terrains à bâtir) ou de réaménagement (relotissement de terrains occupés sans titre, réorganisation d'un parcellaire ancien et création d'équipements de desserte...) entreprises par la Commune, par l'Etat, par des particuliers, par des promoteurs publics ou privés... Ces opérations sont à ranger dans la catégorie des opérations de lotissement public ou privé (voir partie VII ci-après).

Dans tous les cas de figure, la Commune doit s'assurer que l'opération (y compris celle que ses propres services réalisent) s'insère convenablement dans son programme de gestion urbaine, se conforme de manière satisfaisante au plan d'urbanisme. A cette fin, elle délivre à l'opérateur une autorisation de lotir selon la procédure décrite plus loin (partie VII ci-après). L'autorisation est moins une réponse discrétionnaire à une demande que le résultat d'une négociation de la commune avec l'investisseur qu'est l'aménageur. La modestie des ressources des Communes les oblige à se comporter en habiles négociateurs dès lors que le projet d'opération leur semble globalement positif.

PARTIE VI

L'AUTORISATION D'ALIGNEMENT ET DE POSITIONNEMENT

ET LE PERMIS DE CONSTRUIRE

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.

Avant même d'envisager de construire, le futur constructeur doit s'assurer que son terrain se situe en dehors des emprises publiques existantes ou projetées des équipements, dont en particulier de la voirie.

Après l'achèvement des travaux, le contrôle des énonciations du permis de construire se matérialise dans la délivrance d'un certificat de conformité.

1. L'obtention préalable d'une autorisation d'alignement, de nivellement et de positionnement

Sont adressées au Maire des Communes urbaines et en voie d'urbanisation les demandes d'alignement, de nivellement et généralement de positionnement du terrain :

- vis-à-vis des voies publiques ou ouvertes au public existantes, à élargir, à redresser, à profiter ou à créer ;
- vis-à-vis des terrains occupés par des équipements publics ou constitués en réserves publiques pour équipement.

Cette autorisation a pour objet de vérifier qu'un terrain est en totalité ou en partie située en dehors des emprises publiques existantes ou projetées et que par conséquent il est, de ce point de vue au moins, constructible.

La demande est adressée au Maire de la Commune intéressée. Doivent être joints à la demande un relevé de l'état des lieux comprenant le terrain et son environnement immédiat. Le Maire dispose de vingt jours pour déterminer l'alignement, le nivellement éventuel, la consistance et la délimitation des autres emprises publiques existantes ou projetées. Si la constructibilité du terrain est affectée notablement par d'autres charges d'urbanisme et servitudes administratives, l'autorisation d'alignement en fait mention à titre d'information.

2. La demande du permis de construire

2.1 Constitution de la demande

La demande est déposée, en trois exemplaires au bureau de la Commune de la localité dans laquelle seront exécutés les travaux.

Les pièces suivantes doivent être annexées à la demande :

- a. l'autorisation d'alignement, de nivellement et de positionnement ;
- b. le certificat de propriété ou, lorsqu'il s'agit d'une construction édifée sur la propriété d'un tiers autre que le pétitionnaire, l'autorisation certifiée du propriétaire réel ; lorsqu'il s'agit d'une propriété d'une personne morale ou d'une indivision, le pétitionnaire devra être dûment mandaté.
- c. Un plan de situation au 1/2000°.
- d. Une fiche descriptive des travaux.
- e. Les plans d'élévation au 1/50°.

- f. Des plans d'élévation au 1/50°
- g. Des plans d'élévation, faisant apparaître les prospects au regard des constructions voisines.
- h. Un plan officiel du terrain et le certificat de sa situation juridique.
- i. Un plan d'implantation à l'échelle 1/200.
- j. Un plan des réseaux intérieurs et de raccordements aux réseaux publics.
- k. Une notice et un plan concernant les évacuations des effluents vannes et pluviaux.
- l. Pour les constructions d'une superficie bâtie, développée, égale ou supérieure à mille mètres carrés : une note de calcul des volumes des effluents vanne et pluviaux.
- m. Pour les établissements recevant du public, une notice relative à la sécurité.

2.2 *Instruction de la demande, délivrance du permis*

- a- la demande de permis de construire est instruite par la Commune.
- b- Le permis de construire est délivré exclusivement par le Maire au nom de l'Etat.
- c- 1° les demandes de permis de construire sont inscrites par les services centraux du Ministère chargé de la Ville lorsque les constructions projetées comptent une superficie de plancher égale ou de supérieure à 1000 mètres carrés et qu'elles sont destinées à l'habitation, au commerce, aux activités de bureau et de service public, à l'agriculture et à l'industrie.
2° toutefois, ces dernières demandes sont instruites par les Communes Urbaines, dès lors qu'elles justifient des compétences internes *ad hoc*, constituées par la présence d'un agent communal titulaire d'un diplôme d'architecte, d'architecte urbaniste, ou d'ingénieur BTP.
- d- 1° les permis sont délivrés par le Maire au vu d'un visa émis préalablement par le représentant du Ministère chargé de la Ville.
2° ce dernier, dès lors qu'elle est dûment saisi par le Maire, au moyen de la transmission du dossier de demande de permis de construire, dispose d'un délai de trente jours calendrier pour apposer son visa. Ce délai est porté à quarante-cinq jours pour les constructions d'une superficie supérieure à mille mètres carrés.
3° la non apposition du visa dans le délai imparti emporte visa. Ce visa constate la vérification par le représentant du Ministère chargé de la Ville du respect des normes applicables à la construction, notamment en matière d'évacuation des effluents vannes et pluviaux, la sécurité des personnes pour les établissements recevant du public ainsi que la consultation des administrations, lorsque cela est prévu.
4° le refus de visa doit être motivé et notifié dans les délais prévus ci-dessus.
5° l'apposition du visa n'emporte pas autorisation ni permis de construire.

e- pour l'instruction des demandes de permis de construire, le Maire peut, à sa demande, bénéficier de l'appui technique du délégué du ministère chargé de la ville.

f- 1° lors du dépôt du dossier de demande de permis de construire, le Maire, délivre récépissé de dépôt ;

2° le Maire dispose ensuite d'un délai de quinze jours, dans les Communes urbaines disposant des compétences *ad hoc*, telles que précisées, de trente jours calendaires pour les autres Communes, pour vérifier que le dossier est complet ;

3° dans le délai précité, et si le dossier est complet, le Maire délivre un récépissé de dépôt qui vaut attestation définitive de dépôt ;

4° cette attestation définitive n'emporte pas autorisation ni permis de construire ;

5° la date de délivrance de ce récépissé définitif ouvre les délais d'instruction qui sont de quatre-vingt dix jours, à l'exception des dossiers concernant des constructions supérieures à mille mètres carrés, pour lesquelles le délai est porté à cent vingt jours ;

6° si le dossier n'est pas complet, le Maire, dans le délai précité de quinze ou trente jours, notifie au pétitionnaire le non recevabilité de sa demande, en l'invitant à fournir les pièces dont la liste figure à la notification ;

7° le délai initial est alors annulé, et un nouveau délai, de quinze ou trente jours, selon le cas court à compter du dépôt des pièces manquantes ;

8° le Maire ne peut procéder qu'à une seule notification de dossier incomplet.

g- au delà du délai d'instruction, le silence gardé par l'administration vaut récépissé définitif.

h- au delà de ce délai, le silence gardé par l'administration vaut permis tacite de construire, à condition que la construction ne soit pas concernée par un ou plusieurs cas de refus de permis de construire, tel que précisé au point 3 ci-après.

i- en cas de contravention à ce dernier point, l'autorité publique, sans qu'il lui soit besoin de recourir à une quelconque procédure, est fondée à faire démolir, la construction ainsi édifiée, aux frais du contrevenant.

3. Les cas de refus du permis de construire

a- Le permis de construire doit être refusé chaque fois que le terrain d'assiette de la construction projetée est frappé d'alignement ou qu'il est inclus dans l'emprise d'un équipement existant ou qu'il fait l'objet d'une réservation foncière selon les énonciations de l'autorisation d'alignement, de nivellement et de positionnement.

b- Le permis est refusé lorsqu'il contrevient aux prescriptions du plan d'urbanisme lorsqu'un tel plan existe.

Il est, en outre, refusé :

c- Si les constructions sont de nature à porter atteinte à la sécurité publique ;

d- Si le constructeur ne peut justifier de son droit de propriété ou d'une autorisation du propriétaire ;

e- Si la construction est prévue sur des terrains exposés à un risque naturel sauf si elle est subordonnée à des conditions spéciales dégageant la responsabilité de la puissance publique ;

f- Si la construction est prévue sur des terrains qui ne seraient pas desservis par des voies publiques ou privées dans les conditions répondant à l'importance et à la destination de l'immeuble ou de l'ensemble d'immeubles qui y sont établis notamment en ce qui concerne la commodité de la circulation et des accès des moyens d'approche permettant une lutte efficace contre l'incendie ;

g- Si la construction, à usage d'habitation, commerciale, industrielle et/ou agricole, est prévue à être édifiée à moins de :

1° - 25 mètres de part et d'autre de l'axe des routes nationales, ainsi que de l'axe des routes assimilées ou des voies inscrites sur une liste publiée par décret pris à l'initiative du Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire et de la Ville

2° - 15 mètres de part et d'autre de l'axe des routes provinciales, ainsi que de l'axe des routes assimilées ou des voies inscrites sur une liste publiée par arrêté du Représentant de l'Etat auprès de la Commune.

h- Si la construction projetée ne respecte pas les prospectus, tant vis-à-vis des voies que vis-à-vis des propriétés voisines.

i- Si l'évaluation des effluents vannes et pluviaux n'est pas conforme aux normes ou est de nature à aggraver les servitudes en aval.

Par ailleurs, le permis de construire peut être subordonné au maintien ou à la création d'espaces verts et de parkings correspondant à l'utilisation et à l'importance de l'immeuble à construire.

4. Validité et effet du permis de construire

L'obtention du permis de construire donne autorisation d'exécuter les travaux.

Mention de la délivrance du permis de construire doit être affichée sur le terrain, par les soins du demandeur, avant l'ouverture du chantier et pendant toute la durée de ce chantier.

Le permis de construire est caduc si les constructions ne sont pas entreprises dans un délai d'un an à compter de sa délivrance. Il en est de même si les travaux sont interrompus pendant un délai supérieur à une année.

Dans l'un ou l'autre de ces cas, une nouvelle demande doit être déposée et instruite dans les conditions ci-avant précisées.

5. Certificat de conformité

Dans un délai de trente jours à dater de l'achèvement des travaux, le bénéficiaire des travaux dépose à la Mairie une déclaration attestant cet achèvement. Il reçoit récépissé de cette déclaration.

A la suite de ce dépôt un recollement doit être effectué pour vérifier si les travaux satisfont aux conditions imposées tant par les règlements en vigueur que par le permis de construire.

Le certificat de conformité est délivré par le Maire. Il est délivré sur avis conforme du représentant local du Ministre chargé de l'Urbanisme lorsque le Ministre en question a inscrit la demande de permis.

6. Archivage

Le dossier étant en trois exemplaires, un est remis au pétitionnaire, un est archive en Mairie, le troisième étant archivé dans les locaux de la représentation du Ministère chargé de la Ville.

7. Permis de construire renforcé dans les parties historiques des villes

Les Maires, sur proposition des Conseils municipaux, en concertation avec le Ministère chargé de la culture, sont habilités à déterminer des périmètres historiques à l'intérieur desquels, les constructions devront s'intégrer dans la logique historique, architecturale, environnementale et géologique existante.

PARTIE VII

LOTIR ET AMENAGER

1. Définitions

La définition du lotissement retenu par les textes sur l'urbanisme est très large. Cette définition permet de ranger sous cette appellation :

les lotissements entrepris non seulement par les personnes privées mais aussi par les collectivités comme l'Etat ou la Commune.

toute opération d'aménagement foncier (à l'exception de celles que mènent les associations syndicales de propriétaires au sens des articles 65 et suivants du décret du 27 mars 1963 fixant le Code de l'urbanisme) dès lors qu'elle donne lieu à création de plusieurs lots et que la finalité de l'opération est de produire des terrains à bâtir.

Une interprétation juridiquement prudente de l'article 73 du même décret relatif à l'aménagement d'agglomérations nouvelles et de zones d'habitations ou d'activités économiques par des établissements publics ou des sociétés d'économie mixte paragraphes doit conduire à penser que faute du décret d'application annoncé par l'alinéa 2 du même article, le régime juridique à appliquer à de telles opérations se ramène à celui du lotissement. On a rappellera qu'en l'espace le lotissement agit sur ordre de l'Etat et qu'il est une personne publique ou paragraphe, donc encline à collaborer avec la Commune.

2. Rôle du Maire

La présente circulaire opère délégation de pouvoir du Ministre chargé de la Ville aux Maires des Communes urbaines et des Communes en voie d'urbanisation, qui justifient des compétences internes *ad hoc* dans des conditions analogues à celles définies à la partie VI, point 2.0 § c2 et d1 à d5, afin de leur donner la responsabilité d'instruire les projets de lotissement et d'aménagement foncier et de les autoriser. Ce pouvoir conféré aux Maires leur donne

tout le poids nécessaire pour faire valoir les intérêts de la Commune et persuader le lotisseur d'en tenir le plus grand compte, d'autant que selon l'article 80 du même décret, le lotisseur peut être contraint par l'autorisation de lotir notamment à :

- à prendre en charge l'exécution des travaux de viabilité et de desserte des lots ;
- à participer aux dépenses d'équipement public (hors site) soit financièrement soit foncièrement (par abandon gratuit de terrains à la Commune) ;
- à imposer des règles d'utilisation du sol aux acquéreurs de lots et constructeurs (définition d'un cahier des charges).

La présente circulaire a donc pour résultat de déclarer les Maires :

- aptes à autoriser le lotissement et à assortir l'autorisation des conditions décrites par l'article 80 ;
- chargés de veiller à la bonne exécution de l'autorisation de lotir et par conséquent de délivrer au lotisseur le certificat d'accomplissement des formalités et d'exécution des prescriptions à présenter lors de la vente des lots (article 84 du même décret).

Pour les Communes urbaines qui ne bénéficient pas de compétences internes *ad hoc*, les Maires peuvent solliciter le concours des services déconcentrés du Ministère chargé de la Ville, ou, à défaut, contracter un bureau d'études spécialisé. Dans tous les cas, le projet de lotissement ou d'aménagement foncier doit être visé par le Ministère chargé de la Ville, avant d'être présenté à l'approbation du Conseil municipal. Le Ministre chargé de la Ville se prononce par un arrêté motivé, après avis du Maire et du représentant local du Ministère chargé de la Ville.

3. Demande et autorisation de lotir

La demande d'autorisation de lotir doit faire état notamment :

- de la situation foncière et urbaine des terrains à lotir et de leurs alentours ;
- des voiries, équipements et ouvrages que le lotisseur s'engage à réaliser et à remettre gratuitement à la Commune à sa demande ;
- des principes de découpage des îlots en parcelles à construire à partir des grands îlots formés par la voirie intérieure ;
- du statut foncier des parcelles à créer et des règles d'utilisation du sol.

L'autorisation de lotir fait l'objet d'un arrêt signé du Maire. Il énumère les conditions auxquelles l'autorisation est soumise. L'autorisation de lotir peut dispenser le lotisseur d'avoir à produire un litre foncier de propriété relatif au périmètre à lotir établi en conformité avec l'ordonnance n° 60-146 relative au régime foncier de l'immatriculation et mettre à la charge des seuls acquéreurs l'accomplissement des formalités d'immatriculation de leurs lots.

4. Dépôt, délais, instruction, conformité

Les conditions de dépôt, les délais, la procédure d'instruction et de conformité sont celles applicables aux permis de construire. L'arrêté ministériel visé au 2 ci-avant doit être délivré dans les quarante cinq jours qui suivent la saisine du Ministre ou de son représentant local, par le Maire. Passé ce délai, l'autorisation de lotir pourra être délivrée valablement par le Maire, en l'absence dudit arrêté.

5. Procédure d'immatriculation collective

La procédure d'immatriculation collective est une opération cadastrale dont l'initiative appartient à la Commune. Son but est de clarifier la situation foncière communale en identifiant le propriétaire de tous terrains ou immeubles situés sur le territoire communal et, éventuellement, de délivrer des titres de propriété.

Elle comporte trois phases principales :

1° Phase physique, consistant en l'opération de délimitation d'ensemble et d'enregistrement de l'opposition ;

2° Phase juridique, consistant en la consécration du droit de propriété ;

3° Phase administrative, consistant en l'établissement des titres de propriété et leur conservation.

L'initiative vient de la Commune : suite à une délibération du Conseil municipal ou communal de la Commune intéressée, la demande communale de procéder à l'immatriculation collective est adressée au Ministre dont relèvent le Service topographique et la Direction des Domaines.

Un arrêté ministériel du ministère concerné fixe l'ouverture des opérations de délimitation d'ensemble et de l'enregistrement des oppositions, ainsi que les conditions de leur réalisation. Cet arrêté est notifié à la Commune intéressée et inscrit au *Journal officiel*.

L'intérêt de cette procédure réside dans le fait que la Commune peut, dans un temps très court, apprécier clairement la situation foncière communale, car ainsi, le coût de l'opération est moindre par rapport à celle de la procédure d'immatriculation individuelle et la sécurisation foncière est accordée à chaque propriétaire par le biais de titres éventuellement délivrés à la fin de la procédure.

PARTIE VIII

LE CAS PARTICULIER DES AGGLOMERATIONS

MULTI- OU PLURICOMMUNALES

L'exemple le plus manifeste d'agglomération multi ou pluricommunales est Antananarivo.

La contradiction à résoudre est celle de l'unité économique sociale, et territoriale de l'agglomération face au morcellement des instances chargées de gérer l'agglomération et de concevoir l'organisation et l'équipement de son territoire.

Cette contradiction peut être, dans l'état actuel du droit des institutions, contournée :

soit par des mesures de coordination des décisions des Communes formant l'agglomération ;

soit par la création d'une instance mutuelle résultant d'une association formelle et pérenne des Communes formant l'agglomération.

1. Coordination intercommunale

LA première formule dite de coordination intercommunale consiste tout simplement en réunions périodiques des Maires, des exécutifs communaux, des délégations des Conseils municipaux ou communaux et surtout des techniciens municipaux et communaux. L'Etat a ici un rôle capital à jouer en sa qualité de gardien des intérêts nationaux et de la cohérence de l'aménagement du territoire. A ce titre, il peut être amené à :

élaborer un schéma d'urbanisme de l'agglomération destiné précisément à assurer de la cohérence de l'aménagement du territoire en question et qui en soit n'est qu'un document technique interne dépourvu de tout effet juridique direct ;

définir pour chaque Commune les contraintes et sujétions qui pèsent sur elle et dont elle devra tenir compte, notamment lorsqu'elle aura à élaborer son projet de ville et son plan d'urbanisme.

2. Association intercommunale

La deuxième formule dite d'association intercommunale est plus ambitieuse. L'association résulte de délibérations identiques prises par les Conseils communaux ou municipaux intéressés tendant à la création d'un établissement public intercommunal régi par des statuts qui donne compétence :

au minimum pour élaborer un plan d'urbanisme commun et unique (au besoin après avoir mis au point un schéma d'agglomération) puis l'approuver au lieu et place des Communes membres de l'association, lesquelles ont, en acceptant les statuts de l'association, autorisé cette délégation ;

au maximum pour élaborer puis approuver et mettre en œuvre un plan d'urbanisme commun par le moyen d'actions foncières, d'opérations d'aménagement et de la délivrance des alignements, des permis de construire et des autorisations de lotir ; en ce cas, l'établissement public devient le service d'urbanisme et d'aménagement commun des Communes.