

LOI N° 2004-053 du
28 janvier 2005
fixant les principes de
la politique des
transports terrestres

EXPOSE DES MOTIFS

A Madagascar, les seuls documents récents à valeur juridique en matière de politique des transports sont constitués par un ensemble de déclarations de politique sectorielle et sous sectorielle ainsi que de leurs « avenants » signés conjointement par les Ministres chargés respectivement des Transports et des Travaux Publics, à savoir:

- la Déclaration de Politique Nationale des Transports en date du 06 avril 2000 ;
- la Déclaration de Stratégies Routières également en date du 06 avril 2000 et annexée à la précédente déclaration;
- la Déclaration de Politique et Stratégies de Transports en Milieu Rural, en date du 30 mai 2001 ;
- un premier avenant aux déclarations précédentes en date du 17 septembre 2002 lié à la mise en œuvre du Projet de Transport Rural;
- un deuxième avenant aux déclarations précédentes en date du 10 octobre 2003.

Il s'agit de documents annexés aux différents accords de crédits conclus avec le Groupe de la Banque Mondiale (Association Internationale de Développement - IDA) pour le financement du programme de réformes et d'investissements dans le secteur des transports.

Ces déclarations ainsi que leurs avenants ont valeur d'accords internationaux et comme tels, priment sur le droit public interne. Leur rang dans l'ordonnement juridique est élevé, Mais leurs effets dans le temps sont limités.

S'agissant de conditions de financement de plusieurs crédits

déterminés, ces déclarations et leurs avenants perdent en effet leur force après l'exécution des programmes et projets convenus, la clôture des crédits correspondants et évaluations rétrospective, même si en droit strict, ils restent valables aussi longtemps que les crédits IDA en question n'ont pas été complètement remboursés.

Afin de lever cette fragilité juridique et de fixer la politique générale des transports terrestres dans le contexte du droit malgache et compte tenu de la lutte contre la pauvreté, il apparaît nécessaire d'élaborer et de promulguer un texte de loi portant formulation des principes généraux régissant les transports terrestres.

Cette loi reprend les principes édictés dans les déclarations et leurs avenants pour leur donner une valeur juridique permanente que ne leur concèdent pas de simples déclarations, même intégrées à des accords de crédits avec l'IDA, en particulier:

- i. le désengagement de l'Etat des activités de production directe de transport par la cession de l'exploitation aux opérateurs privés tout en développant les capacités de gestion des ressources humaines, des fonctions qui resteront sous contrôle de l'Etat;
- ii la mise en place d'un dispositif institutionnel et d'un cadre réglementaire favorisant une saine concurrence. Ce dispositif institutionnel consiste en la mise en place d'une structure d'externalisation des missions de régulation et de la mise en œuvre de la politique définie au niveau du Gouvernement dans le domaine des transports terrestres, par délégation de service public;
- iii. la promotion de la libéralisation du tarif dans le sous secteur des transports terrestres tout en assurant le développement des pratiques compétitives loyales, la sûreté et la sécurité.

Elle prend également en considération les options maîtresses

de politique de transport telles qu'elles ressortent du Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP) adopté en juillet 2003, notamment:

1. l'intégration de la dimension de la lutte contre la pauvreté comme objectif central prioritaire dans l'élaboration des stratégies et plans d'actions;
2. la contribution à un développement économique rapide et durable, fondé sur le développement multipolaire du pays et un partenariat accru public privé ;
3. la prise en compte des options d'aménagement du territoire favorisant la formation d'espaces régionaux de fortes solidarités humaines, sociales et économiques, construits à partir des communes.

Tel est l'objet de la présente loi.

CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS GENERALES

Article premier. La présente loi a pour objet de formuler les principes de la politique de Madagascar en matière de transports terrestres, dont la base est le désengagement de l'Etat des activités d'exploitation et de production.

Constituant un support important d'un développement économique et social équilibré, le secteur des transports terrestres:

- concourt à la compétitivité des produits malgaches sur le marché tant intérieur qu'extérieur par un allègement des coûts et une amélioration de la qualité des services;
- facilite la mobilité des personnes et des biens;
- contribue à la réduction de la pauvreté.

Article 2. Le système de transports terrestres comprend: le transport par voie ferrée et par voie routière, motorisée ou non

motorisée, sur l'ensemble du territoire national.

Article 3. Le service public des transports terrestres comporte l'ensemble des missions qui incombent aux pouvoirs publics en vue d'organiser et de promouvoir le transport des personnes et des marchandises dans des conditions satisfaisantes pour les usagers.

Cette mission consiste à construire et à entretenir les infrastructures nécessaires, ainsi qu'à mettre en place une tarification de leur usage devant être la plus économique pour la collectivité.

Dans le cadre du développement du Partenariat Public - Privé, le secteur privé participe à cette mission de service public des transports terrestres, par le financement, la mise en place ou la gestion des ouvrages, gares routières, équipements et autres installations à l'usage des transporteurs et de leur clientèle.

Article 4. Aux fins de la présente loi et des textes pris pour son application, les transports terrestres sont publics ou pour compte propre.

Sont considérés comme des transports terrestres publics, tous les transports terrestres rémunérés de personnes ou de marchandises, à l'exception des transports qu'organisent pour leur propre compte des personnes publiques ou privées.

Les transports terrestres pour compte propre sont ceux effectués par une entreprise avec un matériel de transport lui appartenant ou pris en location régulière, transportant soit son personnel ou ses préposés, soit des marchandises appartenant à l'entreprise ou vendues, produites, empruntées, louées, transformées, réparées ou façonnées par elle. Le transport ne doit constituer que l'accessoire ou le complément de l'activité principale de l'entreprise.

La charge de la preuve du type de transports terrestres incombe à celui qui l'invoque, en cas de litige.

Article 5. Les transports terrestres doivent satisfaire les besoins des usagers dans des conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour l'ensemble des acteurs et

de la collectivité.

Article 6. Le principe de concurrence loyale et ouverte régit l'activité des transports terrestres. De ce fait, l'Etat s'abstient d'intervenir dans les fonctions de production et d'exploitation et, concentre ses efforts sur la protection de l'intérêt commun et sur l'établissement d'un environnement sain entre les différents opérateurs.

A cet effet, l'Etat:

- définit la stratégie et la conception des infrastructures;
- élabore la programmation régionale des investissements publics ;
- met en place le système de suivi et le contrôle de leur exécution par les opérateurs ;
- veille à l'application de la réglementation et assure la tutelle des services décentralisés, délégués ou concédés.

Article 7. Chaque usager est libre de choisir ses moyens de transport terrestre, de transporter lui-même ses biens, ses productions ou ses marchandises ou de confier ce transport à l'organisme ou à l'entreprise de son choix.

Les usagers ont le droit d'être informés à l'avance sur les moyens de transport terrestre qui lui sont offerts, les modalités de leur utilisation et les tarifs applicables.

Article 8. Il y a contrat de transport terrestre entre un transporteur et un usager lorsque le transporteur s'engage à assurer le déplacement des voyageurs ou à enlever, déplacer ou livrer une certaine quantité de marchandises d'un point du territoire à un autre point du territoire moyennant un prix déterminé et dans un délai fixé par la convention des parties. Un contrat de transport est toujours commercial.

Tout contrat de transport terrestre public de marchandises doit comporter des clauses précisant la nature et l'objet du transport, les modalités d'exécution du service en ce qui concerne le transport proprement dit et les conditions d'enlèvement et de livraison des marchandises transportées,

les obligations respectives de l'expéditeur, du commissionnaire, du transporteur et du destinataire, et le prix du transport ainsi que celui des prestations accessoires prévues.

La preuve du contrat de transport terrestre se fait par écrit ou par commencement de preuve par écrit, y compris la copie de tout document issu d'un moyen de transmission à distance d'indications relatives au transport en question.

Article 9. Les opérations de transports publics terrestres, notamment la détermination des prix et des tarifs applicables et les clauses des contrats de transport sont exécutées dans des conditions de saine et loyale concurrence.

Les transporteurs, qu'ils soient organismes publics ou entreprises privées, sont libres d'appliquer leurs tarifs en fonction des conditions de la concurrence, de l'importance du chargement, de la destination de la marchandise, de la longueur du trajet, de la fidélité du client et de tout autre facteur commercial.

Sous réserve de la rémunération du service rendu, les transporteurs ont l'obligation de fournir aux usagers des conditions satisfaisantes de qualité, de régularité, de sûreté, de sécurité et de confort.

La rémunération des auxiliaires de transports terrestres est fixée en fonction des services effectivement rendus. Elle est supportée par ceux qui en bénéficient.

Article 10. Les tarifs publiés par les transporteurs doivent inclure non seulement le détail des sommes dues en paiement de la prestation, mais également les conditions particulières d'application.

CHAPITRE II INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS

Article 11. Les missions des pouvoirs publics en matière de transports terrestres comprennent directement ou par

l'intermédiaire de l'Agence des Transports Terrestres:

- a) la réglementation des activités de transports, en particulier du transport public, sa mise à jour périodique et le contrôle de son application;
- b) la promotion du secteur privé et du développement d'entreprises modernes de transports;
- c) le développement, la réglementation et le contrôle de la sûreté et de la sécurité des transports, des matériels de transports et des personnels, ainsi que le régime de travail des personnes chargées de la conduite des matériels de transports;
- d) la construction, l'entretien, ainsi que la gestion, par l'intermédiaire de concessionnaires, d'infrastructures routières terminales ou de transit ;
- e) le développement de l'information, de la recherche, de la planification, de la programmation et des statistiques sur les systèmes de transport ;
- f) la détermination des charges récurrentes, l'élaboration de la fiscalité économique spécifique aux transports, la constitution des bases de données et la production des comptes économiques du secteur.;
- g) la tutelle des transports publics ;
- h) le développement des relations internationales en matière de transport par la voie, en particulier, de conventions internationales et d'accords de facilitation du transport et du commerce international.

Article 12. Chaque fois que la nature des missions des pouvoirs publics le permet, l'exécution de ces missions est confiée soit statutairement, soit par voie de concession, de permission ou d'amodiation, à des sociétés ou autres entités publiques ou privées.

Les conditions de sa réalisation fixent les normes de performance et garantissent l'équilibre financier des exploitations, soit par voie de cahier de charges, soit par voie de contrat de performance, stipulant les droits et les obligations

des pouvoirs publics et des exécutants.

Tout contrat ou convention entre l'Etat et, une entreprise publique ou privée à qui a été confiée l'exécution d'une mission visée par le présent article, et qui a pour conséquence d'engager des fonds publics ou d'accorder une garantie financière publique, doit être assortie, à peine de nullité, de clauses relatives au contrôle de l'utilisation des fonds engagés ou garantis par l'Etat.

Article 13. La mise en place et la maintenance d'infrastructures et équipements publics destinés à constituer l'assiette de services de transport peuvent donner lieu à la perception de péages ou de redevances spécifiques, taxes ou prix ou à l'affectation d'une recette fiscale, à des comptes destinés exclusivement au financement d'opérations de construction, d'acquisition, de réhabilitation, d'entretien ou d'exploitation desdits ouvrages et équipements.

Article 14. Toute convention accordant une subvention, passée entre l'Etat et une personne publique ou privée ou toute décision unilatérale de l'Etat ou d'une personne publique accordant une subvention, doit être assortie, sous peine de nullité, de clauses relatives au contrôle de l'utilisation des fonds ainsi accordés.

La durée de la subvention est fixée par l'acte l'établissant, pour une période qui ne peut dépasser deux années. A l'expiration de la période fixée, l'octroi de la subvention fait l'objet d'un nouvel examen.

Article 15. Au titre des dispositions de la présente loi, la liberté de gestion des entreprises et opérateurs privés est garantie par l'Etat, dans le cadre des lois et règlements protégeant l'intérêt commun et celui des tiers, des usagers et des ayant droits.

L'exercice de la profession de transporteur public routier de voyageurs ou de marchandises est subordonné à la délivrance d'une autorisation d'exploiter dans des conditions fixées par arrêté du Ministre chargé des Transports.

L'octroi de l'autorisation peut être subordonné à la délivrance

d'une attestation de capacité professionnelle et, le cas échéant, à des conditions de garantie financière, selon les conditions fixées par arrêté du Ministre chargé des Transports.

Sans préjudice de sanctions pénales ou civiles, un transporteur ou une entreprise de transport peut être radié, dans des conditions fixées par arrêté du Ministre chargé des Transports.

Article 16. Les opérations de transport terrestre, qu'elles soient confiées à un tiers ou exécutées pour le compte propre de l'entreprise qui les assure, ne doivent en aucun cas, être conduites dans des conditions incompatibles avec la réglementation des conditions de travail ou de sécurité.

La responsabilité du transporteur, de l'expéditeur, du commissionnaire, de l'affrèteur, du mandataire, du destinataire ou de tout donneur d'ordre est engagée par les manquements qui leur sont imputables.

La réglementation relative à la durée de travail et à la durée de conduite, qu'il s'agisse de salariés ou non, tient compte du progrès des conditions techniques, économiques et sociales et des sujétions particulières liées à l'irrégularité des cycles de travail, aux contraintes de lieux et d'horaires et aux responsabilités encourues à l'égard des personnes transportées et des tiers.

En vue d'assurer leur sécurité et celle des tiers, les pouvoirs publics contrôlent ou font contrôler "aptitude physique des personnes chargées de la conduite de moyens de transport terrestre.

Article 17. Est nulle de plein droit, dans les contrats de transport et dans les contrats de travail et, sans préjudice de sanctions pénales ou civiles et de mise en cause de la responsabilité, toute clause de rémunération principale ou accessoire, ou toute clause de délai de livraison, de nature à compromettre la sécurité, notamment par l'incitation directe ou indirecte au dépassement de la durée de travail, de l'amplitude de la journée de labeur et du temps de conduite autorisés, des poids en charge par essieu ou des vitesses limites imposés.

CHAPITRE III INVESTISSEMENTS PUBLICS DANS LES TRANSPORTS TERRESTRES

Article 18. Aucun projet d'investissement ne peut être présenté, soit par une administration ou personne publique ou par un concessionnaire ou par un opérateur, à l'approbation des autorités compétentes s'il n'est accompagné de sa justification économique et sociale, de ses prévisions financières d'exploitation et du plan de financement permettant de le réaliser.

Il appartient à la personne publique ou privée qui présente le projet de réunir les moyens de financement nécessaires.

Article 19. Les investissements peuvent faire l'objet de fonds de concours, d'avances de trésorerie ou de prêts de la part de personnes publiques, d'usagers ou d'entreprises.

Les différentes catégories de bénéficiaires qui, sans être usagers des infrastructures, en retirent un avantage direct ou indirect, peuvent également être appelés à participer au financement en application de dispositions législatives particulières.

L'Etat peut enfin financer et réaliser directement tout investissement et infrastructure qu'il estime nécessaire.

Article 20. Lorsque la gestion d'une infrastructure ou d'un service de transport terrestre est individualisée et fait l'objet de recettes spécifiques, cette gestion est assurée sur la base de perception de droits permettant de contribuer au coût de maintenance ou de développement des infrastructures ou du service.

CHAPITRE IV INSTITUTIONS

Article 21. Le secteur des transports terrestres relève de l'autorité du Ministère chargé des Transports, lequel assure par ailleurs la tutelle technique de tous les établissements publics ou entreprises publiques de transports terrestres. .

Article 22. Les fonctions de régulation, de contrôle, d'octroi de concession et de gestion des services dévolus à l'administration sont déléguées à un organisme public autonome, l'Agence des Transports terrestres, qui les assume en associant le secteur public et le secteur privé dans les décisions à caractère délibératif.

La mise en place de cet organisme autonome de régulation, de contrôle et de gestion se fait par voie de décret pris en Conseil du Gouvernement.

Article 23. Un Conseil National des Transports Terrestres à caractère consultatif est associé à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique des transports terrestres. Il est consulté sur les questions relatives aux investissements, à l'organisation et au fonctionnement du système de transports terrestres.

Le Conseil National des Transports Terrestres est composé de représentants de l'Etat et de ses démembrements, des professionnels qui participent aux opérations de transport, des différentes catégories d'usagers et des assurances.

La composition, les attributions et les règles de fonctionnement du Conseil National des Transports Terrestres sont fixées par voie de décret pris en Conseil du Gouvernement. -

CHAPITRE V DISPOSITIONS FINALES

Article 24. La présente loi abroge et remplace toutes dispositions antérieures et contraires, notamment celles relatives à la loi n° 95-029 du 18 septembre 1995 et ses textes subséquents portant organisation générale des transports terrestres et fluviaux.

Les modalités d'application de la présente loi seront précisées, en tant que de besoin, par des textes réglementaires.

Article 25. La présente loi sera publiée au *Journal officiel* de la République de Madagascar et exécutée comme loi de l'Etat.