

# **10ème Congrès National de la Route**

## **Le réseau routier face aux défis de financement et de Gouvernance**

### **ATELIER 7 : DEVELOPPEMENT DU RESEAU ROUTIER FACE AU DEFI DE L'ACQUISITION DU FONCIER**

**PROBLEMES SPECIFIQUES DE L'EXPROPRIATION RENCONTRES LORS DES PROJETS  
ROUTIERS**

FAIT PAR :    WORIGHI HICHAM  
CID

## **1. INTRODUCTION**

La réalisation d'une opération d'investissement d'un projet routier met en œuvre un processus complexe et progressif d'optimisation se développant depuis les études d'opportunité jusqu'à la réalisation des travaux et la mise en service de l'infrastructure.

Or, dans un contexte durable de modération des crédits d'investissement routier, il devient nécessaire de déterminer la bonne conception routière qui peut légitimement être actualisée dans le but d'optimiser les coûts de réalisation du projet routier sans altérer notablement leur niveau de sécurité.

Le processus d'élaboration d'un projet routier n'est jamais le même d'un projet à un autre. L'expérience et le bon sens des participants à la démarche de conception routière, permettent de proposer une meilleure optimisation et une meilleure estimation du projet routier.

Le principe de conception est important car il permet de caractériser la géométrie d'une route. Une bonne conception du tracé en plan permet d'optimiser le coût de conception et d'éviter d'éventuelles contraintes par la suite.

Parmi ces contraintes, l'expropriation, une opération tendant acquérir un bien privé (superficie impactée par le projet routier) à un propriétaire foncier (l'Etat) pour cause d'utilité publique.

L'opération d'expropriation est ainsi justifiée par les nécessités de développement d'un pays et sa modernisation de même que les contraintes liées à la continuité du service public, qui font que l'intérêt général passe devant l'intérêt particulier, dans toute société solidaire. D'où le principe d'expropriation ou de réinstallation, pour cause d'utilité publique.

## **2. IMPACTS DES PROCEDURES D'EXPROPRIATION SUR L'ABOUTISSEMENT DES PROJETS ROUTIERS.**

L'EXPROPRIANT, quel qu'il soit (la commune, la ville, l'Etat...), doit respecter une procédure qui comporte deux phases, l'une administrative, l'autre judiciaire. D'abord, les services administratifs élaborent un projet, procèdent à des études et font des arbitrages. Une fois l'opération techniquement ficelée, l'administration doit obtenir qu'elle soit qualifiée "d'utilité publique" pour pouvoir exproprier les propriétaires. La déclaration d'utilité publique est faite par le Préfet à l'issue d'une enquête d'utilité publique.

Cette enquête consiste à exposer au public les grandes lignes de l'opération et à recueillir ses observations sur un registre d'enquête. Après plusieurs procédures administratives, Le préfet déclare alors l'opération "d'utilité publique" (DUP) et affiche la déclaration. L'administration a un temps précis pour procéder à l'opération une fois qu'elle a été déclarée 'D'utilité Publique'. Cette opération peut prendre un temps qui affectera le processus de l'avancement du projet.

Certes, certains expropriés sont mécontents vis-à-vis des procédures prises lors de l'expropriation et le réclame au niveau du tribunal. Ces déclarations peuvent mener à des protestations au niveau du chantier qui engendrera un impact négatif au niveau du déroulement du projet.

Ces protestations peuvent déclencher des conflits mutuels entre les protestants qui sont les expropriés et les EXPROPRIANTS, ces conflits peuvent continuer jusqu'au déroulement du projet au niveau du

chantier. Ces derniers peuvent entamer un accrochage physique qui touchera leur sécurité et ainsi un retard de l'aboutissement du projet qui engendrera une perte au niveau du coût.

Les enquêtes d'états parcellaire sont marginalisés lorsqu'elles sont incluses dans les CPS d'études, dans le cadre des prestations topographiques liées à l'étude du tracé.

En terme de délai, les études de conception routière consomment le délai imparti par le CPS d'étude, sans laisser le temps suffisant pour mener à bien les enquêtes parcellaires, qui sont essentielles pour le bon déroulement de la procédure d'expropriation.

L'impact des procédures d'expropriation sur l'aboutissement des projets:

- Conflits entre exproprié et expropriant
- Sécurité des ouvriers face au mécontentement des expropriés.
- Retard au niveau du délai du déroulement du projet.
- Retard de l'aboutissement de l'utilité publique.
- Impact au niveau du coût du projet.

### **3. BENCHMARKING DU PROCESSUS D'EXPROPRIATION AU MAROC ET A L'ETRANGER**

#### **A. PROCESSUS D'EXPROPRIATION AU MAROC:**

Compte tenu du fait que l'Etat et les collectivités, agissant dans le cadre de l'intérêt général et de l'utilité publique, bénéficient dans les limites fixées par la loi, du privilège de la puissance publique, sans lequel elle ne peut pas disposer de terrains privés pour satisfaire ses multiples demandes. C'est ainsi que la loi les place au-dessus des particuliers, pour jouir du droit d'occupation et d'expropriation des biens immeubles, sans avoir à se soumettre à la procédure habituelle d'acquisition de gré à gré, en contrepartie d'une, équitable indemnisation.

Par contre, les constitutions marocaines ont mis l'accent sur la protection de la propriété privée tout en permettant sa limitation dans un but d'intérêt public et selon les procédures prévues par la loi.

L'article 15 de la constitution de 1996 dispose que « le droit de propriété et la liberté d'entreprendre demeurent garantis.

La loi peut en limiter l'étendue et l'exercice si les exigences du développement économique et social de la Nation en dictent la nécessité. Il ne peut être procédé à expropriation que dans les cas et les formes prévus par la loi ».

Le législateur a mis en place un régime juridique particulier à l'expropriation conciliant entre le droit du propriétaire et les impératifs de la réalisation des projets d'utilité publique.

Il s'agit de la loi n° 7-81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire.

Les procédures ainsi mises en place doivent être scrupuleusement respectées par l'administration à peine d'être condamnée pour voie de fait.

L'article premier de la loi n° 7-81 précitée dispose que « l'expropriation d'immeubles, en tout ou partie, ou de droits réels immobiliers ne peut être prononcée que lorsque l'utilité publique en a été déclarée et ne peut être poursuivie que dans les formes prescrites par la présente loi sous réserve des dérogations y apportées en tout ou partie par des législations spéciales ».

## **UNE FOIS LES ENQUETES PARCELLAIRES REALISEES DANS LE CADRE DES CPS D'ETUDES, L'EXPROPRIATION PEUT COMMENCER. L'EXPROPRIATION SE FAIT EN DEUX PHASES:**

- la phase administrative.
- La phase judiciaire.

### **LA PHASE ADMINISTRATIVE DE L'EXPROPRIATION :**

- Première étape : la déclaration d'utilité publique (DUP) :
- Deuxième étape : l'acte de cessibilité
- Troisième étape : l'évaluation des indemnités d'expropriation
- Quatrième étape : recherche de l'accord amiable des expropriés

### **LA PHASE JUDICIAIRE DE L'EXPROPRIATION :**

En vertu de l'article 2 de la loi 7-81, « l'expropriation pour cause d'utilité publique s'opère par autorité de justice ».

C'est pourquoi, si la tentative de l'accord amiable n'a pas abouti ou si l'expropriant n'y a pas recouru, l'intervention du juge devient obligatoire.

A cet effet, l'expropriant est tenu de s'adresser au juge administratif dans le délai de validité de l'acte de cessibilité (deux ans à compter de sa publication au bulletin officiel) et lui présenter deux de requêtes tendant respectivement à la prise de possession et au transfert de propriété.

## **B. PROCESSUS D'EXPROPRIATION EN FRANCE:**

L'expropriation est une procédure qui permet à une personne publique de contraindre un particulier ou une personne morale à céder son bien immobilier, moyennant le paiement d'une indemnité. Pour pouvoir recourir à l'expropriation, la personne publique doit respecter une procédure qui se déroule en 2 temps : une phase administrative et une phase judiciaire.

Elle contribue notamment à la réalisation d'ouvrages publics (équipements sociaux, réseaux d'assainissement...) et d'aménagements urbains.

Les biens pouvant être expropriés sont les propriétés (maisons, immeubles, terrains) des personnes privées (particuliers) ou morales (sociétés, par exemple), et les droits qui vont avec (usufruit, servitude...).

L'expropriation peut porter sur la totalité du bien ou sur une partie de celui-ci.

L'expropriation doit suivre une procédure qui se déroule en 2 temps :

### **1<sup>RE</sup> PHASE ADMINISTRATIVE :**

Préparatoire au cours de laquelle la personne publique doit démontrer l'utilité publique de son projet,

### **2<sup>E</sup> PHASE JUDICIAIRE :**

Servant à garantir le transfert de propriété à la personne publique et le paiement d'une indemnité à la personne expropriée.

L'expropriation ne peut intervenir que si elle présente une utilité publique.

Les juges considèrent que cette condition est remplie dès lors que :

- Le projet est réellement justifié,
- Qu'il ne peut pas être évité. Le recours à l'expropriation n'est en effet possible qu'à l'épuisement de toutes les autres solutions, comme l'acquisition amiable, le droit de préemption
- Que l'atteinte à la propriété de la personne expropriée n'est pas disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

L'expropriation est généralement considérée comme étant d'utilité publique lorsqu'il s'agit de projets concernant :

- la création de lotissements communaux,
- la création d'espaces verts,
- la création d'établissements d'enseignement ou hospitaliers,
- l'amélioration de la voirie.

### **LA PHASE ADMINISTRATIVE SE DERoule EN 2 TEMPS :**

- Une phase d'enquête publique destinée à informer très largement le public,
- Une phase d'enquête parcellaire permettant d'identifier le propriétaire concerné et lui permettre de savoir avec exactitude dans quelle mesure son bien sera concerné par l'expropriation.

### **LA PHASE JUDICIAIRE SE DERoule EN 2 TEMPS :**

- Transfert de propriété:

Une fois que le projet d'expropriation a été déclaré d'utilité publique et que l'arrêté de cessibilité a été notifié au propriétaire du bien, le transfert de propriété peut avoir lieu.

Ce transfert de propriété peut se faire par accord amiable entre la personne publique et la personne expropriée. À défaut, la personne publique peut saisir le juge de l'expropriation du tribunal de grande instance (TGI) qui prononce une ordonnance d'expropriation.

- Indemnisations:

La personne publique doit proposer une offre d'indemnisation à l'exproprié, par lettre recommandée avec accusé de réception ou par voie de signification.

À partir de la réception de ce courrier, l'exproprié dispose d'un délai d'1 mois pour faire connaître à la personne publique, par lettre recommandée avec avis de réception :

- \* Son acceptation,
- \* Ou le montant détaillé de sa demande.

Dès l'arrêté de cessibilité, l'exproprié peut également mettre en demeure l'expropriant de lui adresser une offre d'indemnisation. À défaut de réponse dans le délai d'un mois, il peut saisir le juge de l'expropriation du TGI.

## **C. PROCESSUS D'EXPROPRIATION EN BELGIQUE:**

Dans l'accomplissement de leurs missions de services publiques, les différentes composantes de l'Etat belge disposent de compétences exorbitantes. L'une de ces compétences est la possibilité de procéder à des expropriations.

Quelle que soit l'autorité qui poursuit l'expropriation d'un bien, cette pratique doit répondre à quatre conditions essentielles.

Tout d'abord, une expropriation ne peut s'opérer que si elle est prévue par la loi, c'est-à-dire par un texte législatif. En droit belge, il existe plusieurs textes qui prévoient la possibilité pour une autorité de procéder à une expropriation. Au niveau fédéral, il existe une loi qui permet l'expropriation permettant la construction d'autoroute. Les législateurs régionaux ont également prévu des possibilités d'expropriation.

Ensuite, l'expropriation doit être justifiée par une cause d'utilité publique. Cette notion « d'utilité publique », qui se différencie de l'intérêt général, ne reçoit pas de définition précise. Cette absence de précision est volontaire car elle permet aux autorités publiques d'apprécier largement ce concept. Il leur est cependant interdit de verser dans l'arbitraire.

Les personnes expropriées sont en droit de réclamer une juste et préalable indemnité. Selon la Cour de cassation, cette juste indemnité doit correspondre à la réparation intégrale du dommage causé aux propriétaires par l'expropriation. Aussi longtemps que la victime n'est pas replacée dans la situation qui eût été la sienne à défaut d'expropriation par le paiement d'une somme qui n'est plus susceptible d'être modifiée, le dommage n'est pas réparé et l'expropriation continue à produire ses effets dommageables. Il en résulte que, dans l'appréciation du dommage et l'évaluation de l'indemnité, le juge doit se placer au moment où il statue, et non pas au moment de l'expropriation.

Enfin, l'expropriation doit encore se dérouler selon la procédure déterminée par la loi. Cette procédure se décompose en deux phases successives. Dans un premier temps, il s'agit de la phase administrative. C'est durant cette phase que l'autorité publique va décider de poursuivre une expropriation.

Une des étapes est l'organisation d'une enquête publique permettant d'identifier le propriétaire concerné et lui permettre de savoir avec exactitude dans quelle mesure son bien sera concerné par l'expropriation. S'en suit l'avertissement des propriétaires dont les biens sont visés par l'expropriation. À l'issue de la phase administrative, prend place la phase judiciaire. Cette phase est importante car l'expropriation est une privation d'un droit subjectif. Or, le pouvoir judiciaire est le gardien des droits et libertés subjectifs.

## **D. PROCESSUS D'EXPROPRIATION EN AFRIQUE DE L'OUEST:**

Hormis quelques différences d'ordre légales, relatives à l'organisation de l'Administration, la procédure d'expropriation en Afrique de l'Ouest, appelée aussi processus de réinstallation est similaire dans les pays d'Afrique de l'Ouest.

En effet, la seule circonstance légale dans laquelle un individu peut perdre sa propriété contre son gré est le cas de l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'utilité publique devrait alors être comprise comme Intérêt général.

L'Etat peut procéder à des expropriations en vue de réaliser des objectifs d'intérêt général. La procédure d'expropriation est engagée soit directement lorsqu'elle vise à réaliser des opérations d'intérêt public, soit indirectement à la demande des collectivités publiques locales, des établissements publics, des concessionnaires de services publics ou des sociétés d'Etats.

Avant le recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique en faveur des collectivités publiques locales, des établissements publics, des concessionnaires de services publics ou des sociétés d'Etat en vue de la réalisation des travaux d'intérêt général, ces derniers doivent procéder aux négociations préalables avec les propriétaires ou ayant- droits concernés.

En cas de désaccord, les résultats desdites négociations sont soumis à l'arbitrage du Ministre chargé des domaines.

En cas d'arbitrage infructueux, il est procédé à l'expropriation aux frais du bénéficiaire dans les conditions prévues.

C'est le ministre des domaines qui apprécie le bien-fondé du projet. Il peut alors, en cas d'acceptation du dossier, prendre un arrêté déclarant d'utilité publique les travaux projetés et définit le niveau de compétence de la commission chargée de l'enquête d'expropriation dite commission de constat et d'évaluation.

Une fois l'arrêté de déclaration publique pris, il revient au président de la commission de constat et d'évaluation transmettre au préfet ou au magistrat municipal de la localité concernée, l'arrêté de déclaration d'utilité publique, afin d'en assurer la publicité.

Les populations concernées sont informées au moins 30 (trente) jours à l'avance du jour et de l'heure de l'enquête par convocations adressées aux chefs et notables par les mêmes moyens en vue d'assurer leur participation aux enquêtes.

La commission peut après avoir au préalable arrêté elle-même la liste exhaustive des propriétaires des biens à détruire, constituer une sous-commission technique de 3 (trois) membres au moins à l'effet d'expertiser une catégorie de ces biens.

La Commission de constat et d'évaluation permet de choisir et de faire borner les terrains concernés aux frais du bénéficiaire, de constater les droits et d'évaluer les biens mis en cause, d'identifier leurs

titulaires et propriétaires, de faire les panneaux indiquant le périmètre de l'opération aux frais du bénéficiaire .

L'indemnisation est à la charge de la personne morale bénéficiaire de l'expropriation. A cet effet les indemnités d'expropriation sont supportées par la personne morale de droit public, bénéficiaire de l'opération. En ce qui concerne l'Etat, elles sont supportées par le budget du département ministériel ayant sollicité l'expropriation ». En cas d'omission, les personnes intéressées saisissent le préfet, le gouverneur ou le ministre chargé des Domaines.

Pour ce qui est de l'indemnisation, selon l'article 5 de la loi de 1985, « L'indemnité porte sur le dommage matériel direct immédiat et certain causé par l'éviction. Elle couvre : les terrains nus ; les cultures ; les constructions ; toutes autres mises en valeurs, quelle qu'en soit la nature, dûment constatées par une commission dite la commission de constat et d'évaluation ».

En cas de contestation sur le montant des indemnités, l'exproprié adresse sa réclamation à l'administration chargée des Domaines. S'il n'obtient pas satisfaction, il saisit, dans un délai d'un mois, à compter de la date de notification de la décision contestée, le Tribunal judiciaire compétent du lieu de situation du bien. Conformément à la procédure et sous réserve des voies de recours de droit commun, le tribunal confirme, réduit ou augmente le montant de l'indemnité suivant les modalités d'évaluation fixées dans la présente loi et ses textes d'application ».

## **4. DISPOSITIONS A PRENDRE :**

Pour éviter les différents problèmes spécifiques rencontrés lors des projets routiers par rapport aux différentes composantes d'expropriation, certaines dispositions peuvent être prises pour améliorer le processus d'expropriation et permettre l'aboutissement des projets routiers.

Ces dispositions concernent trois domaines :

- Conception
- Gouvernance
- Financement

### **CONCEPTION**

- Une bonne conception peut amener à une optimisation du problème de l'expropriation si le problème est réglé en amont.

- Sensibiliser le BET dès la phase de la conception des études, aux problèmes spécifiques liés à l'expropriation.

### **GOUVERNANCE**

- Mise en valeur des enquêtes parcellaires en dissociant ces prestations des travaux réalisées par le topographe du BET chargé de l'étude.

- Consacrer un budget et un délai à part à la réalisation des enquêtes et états parcellaires.



## **FINANCEMENT**

- Créer un fonds d'expropriation, alimenté par les crédits non encore utilisés, qui sera à la disposition des administrations expropriantes quand elles le veulent.
- Opter de plus en plus vers des indemnisations à l'amiable pour éviter toute réaction et gestes pouvant venir de l'exproprié et qui pourra avoir un impact négatif sur le déroulement du projet.
- Favoriser un accord à l'amiable pour éviter une surévaluation des terres par l'expertise judiciaire qui bloque souvent la régularisation des indemnités.

## **5. REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

- \* Dahir de l'expropriation - Loi n° 7-81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire
- \* Procédure d'expropriation en France - Direction de l'information légale et administrative (Premier ministre)
- \* Rapport de la banque mondiale sur le cadre de la politique de réinstallation en Afrique de l'Ouest