



Impacts de l'expropriation sur l'aboutissement des projets routiers

Par M.MAAZIZI Lahcen
Directeur des Affaires Administratives et
Juridiques au METLE

1. Introduction
2. Diagnostic
3. Procédures d'acquisition foncière
4. Expropriation pour utilité publique
5. Impacts de l'expropriation sur les projets routiers
6. Ecart entre la législation nationale et la politique 4.12 de la BM
7. Recommandations
8. Conclusion

1- Introduction

Constats

l'**intérêt général** passe devant l'intérêt particulier, dans toute société solidaire :

nécessités de développement d'un pays

l'Etat **bénéficie** dans les limites fixées par la loi, **du droit** d'occupation et **d'expropriation**, sans passer par le gré à gré, en contrepartie d'une équitable indemnisation.

les **tribunaux administratifs** enregistrent un **nombre croissant d'affaires** concernant **l'expropriation et voie de fait** , du fait que l'Etat a entrepris de larges chantiers d'infrastructures de base

le **foncier** devient de plus en plus **rare** et de plus en plus **cher** notamment dans et autour des grandes agglomérations, attractives pour l'investissement

1- Introduction

Art 35 de la Constitution 2011

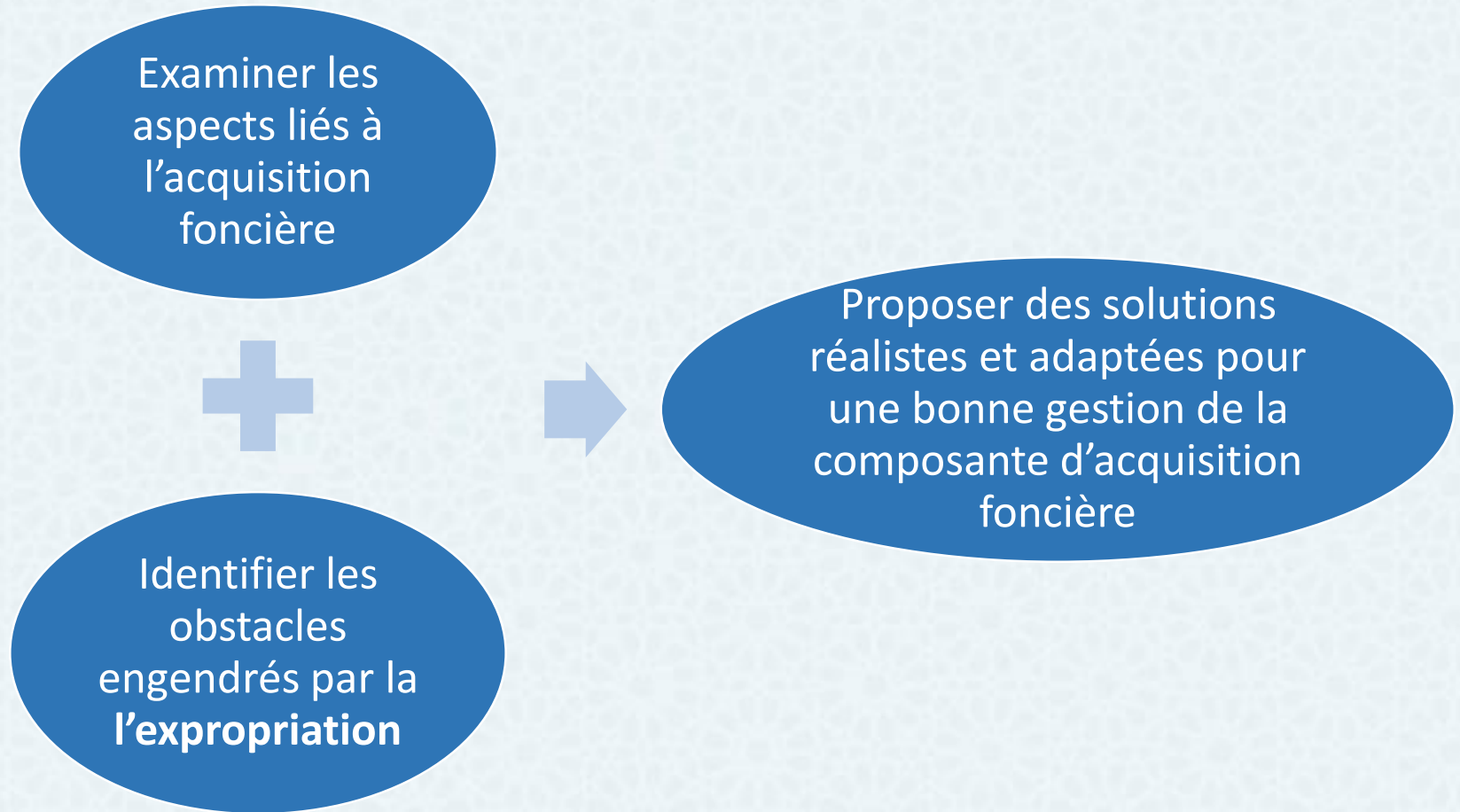
Le **droit de propriété** est garanti

La loi peut en **limiter l'étendue** et l'exercice si les **exigences de développement** économique et social du pays **le nécessitent**

Il ne peut être procédé à **l'expropriation** que dans les **cas** et les formes **prévus par la loi**

1- Introduction

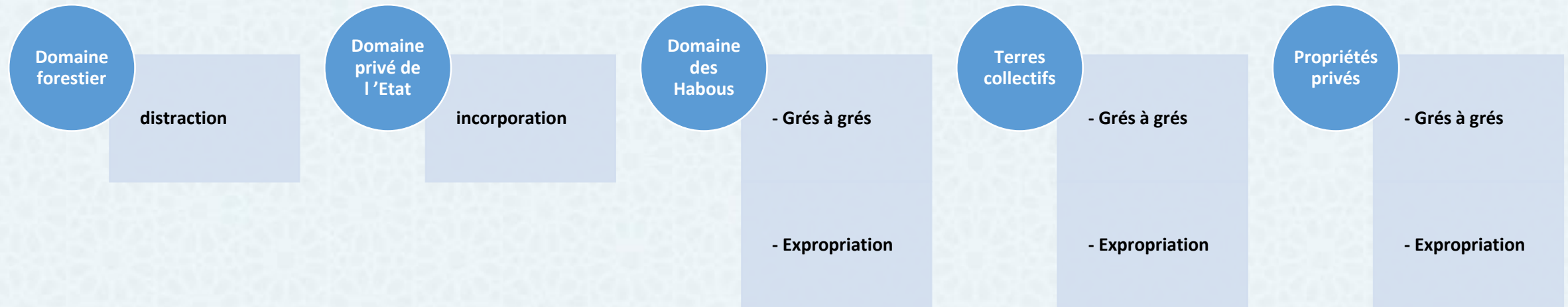
Méthodologie



2-Diagnostic



3-Procédures d'acquisition foncière



4-Expropriation pour utilité publique

Procédures de l'expropriation

Lancement de la phase administrative jusqu'à l'établissement du PV fixant les prix par la commission administrative d'évaluation

Procédures pour l'occupation temporaire et Procédures à l'amiable

la loi favorise , implicitement , la procédure à l'amiable

Signature des accords de gré à gré avec les propriétaires ayant accepté les prix de la commission

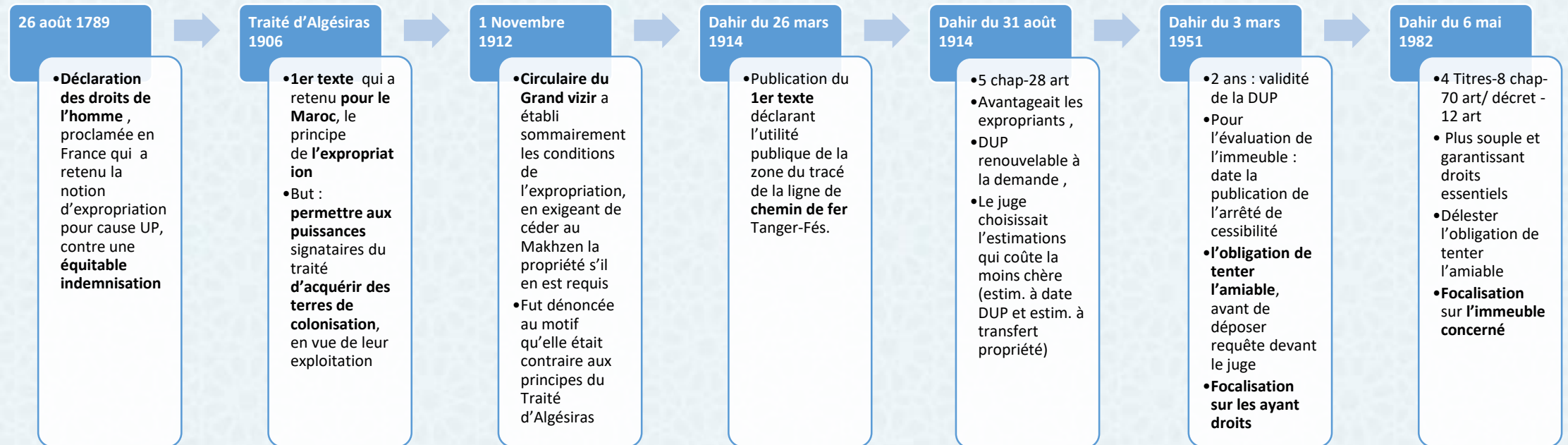
La procédure d'occupation temporaire peut permettre de lancer les travaux en parallèle à la procédure de l'expropriation ,mais ne réaliser les travaux définitifs qu'après publication du décret d'expropriation ou l'arrêté de cessibilité définitif.

Procédures de prise de possession et du transfert de la propriété

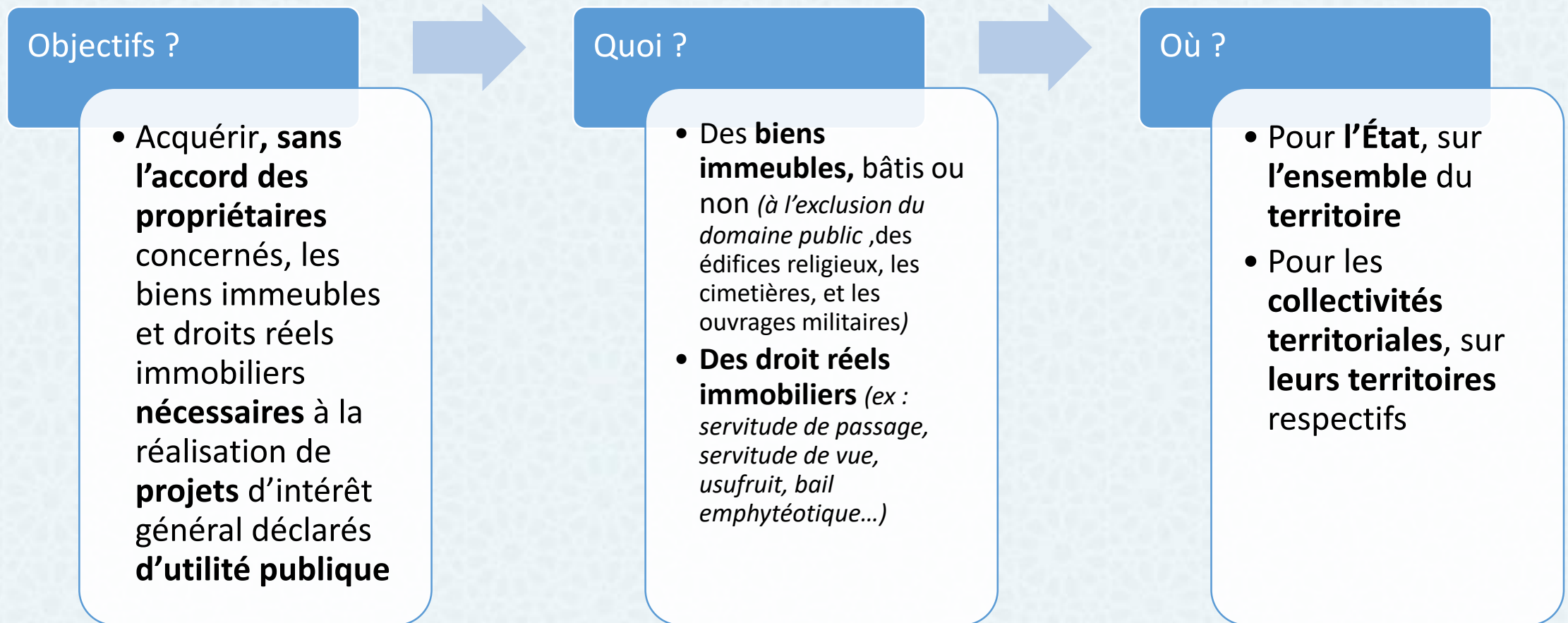
en cas de refus à l'amiable : dépôt des requêtes y afférentes lorsque le décret d'expropriation ou l'arrêté de cessibilité publié, et en cas de refus à l'amiable et blocage des travaux .

4-Expropriation pour utilité publique

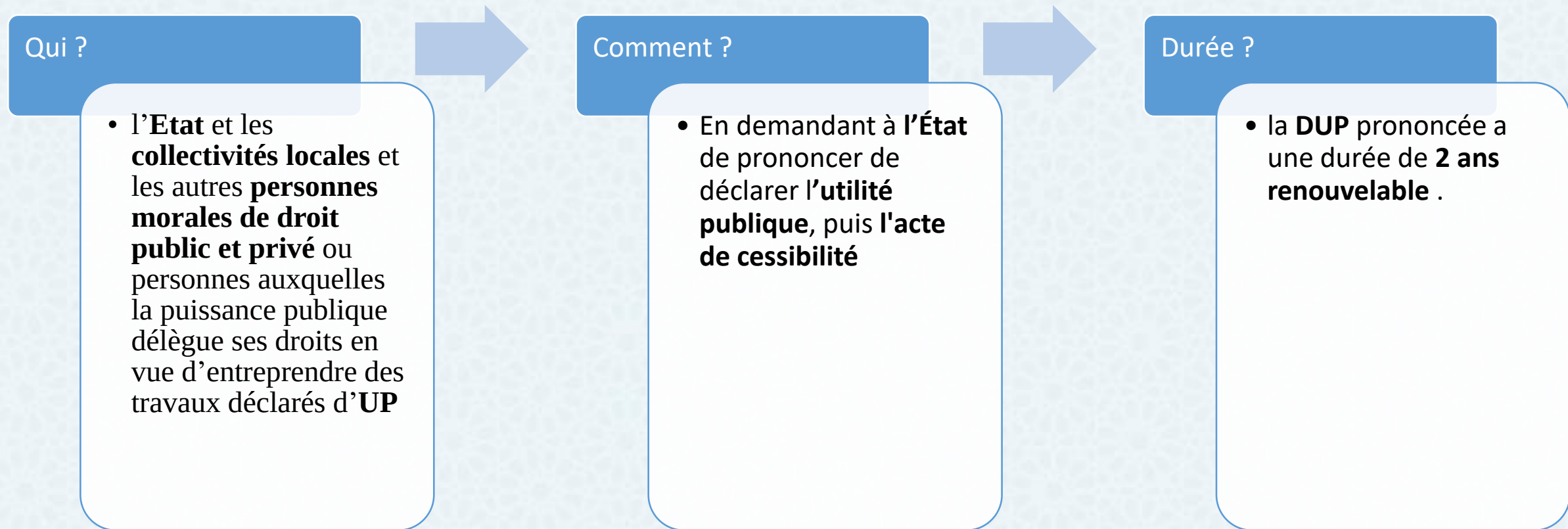
Evolution historique



4-Expropriation pour utilité publique



4-Expropriation pour utilité publique



4-Expropriation pour utilité publique

L'expropriation est une procédure lourde, à ne mettre en œuvre qu'après avoir répondu aux questions suivantes :

- ☐ Le projet envisagé est-il, concrètement , justifié par un intérêt public ?
- ☐ L'expropriation est-elle nécessaire ?
- ☐ N'y-a-t-il pas d'autres moyens d'arriver à l'objectif fixé ?
- ☐ Ne dispose-t-on pas déjà du foncier propre à accueillir le projet ?

4-Expropriation pour utilité publique

a-Phase administrative



4-Expropriation pour utilité publique

b-Phase judiciaire :

Le **contrôle judiciaire** de la procédure de l'expropriation pour cause d'UP



La PJ est une garantie substantielle pour atténuer la puissance de l'expropriant : l'expropriation a tendance à être assimilée à l'atteinte à la propriété pour ne dire la confiscation de biens d'autrui



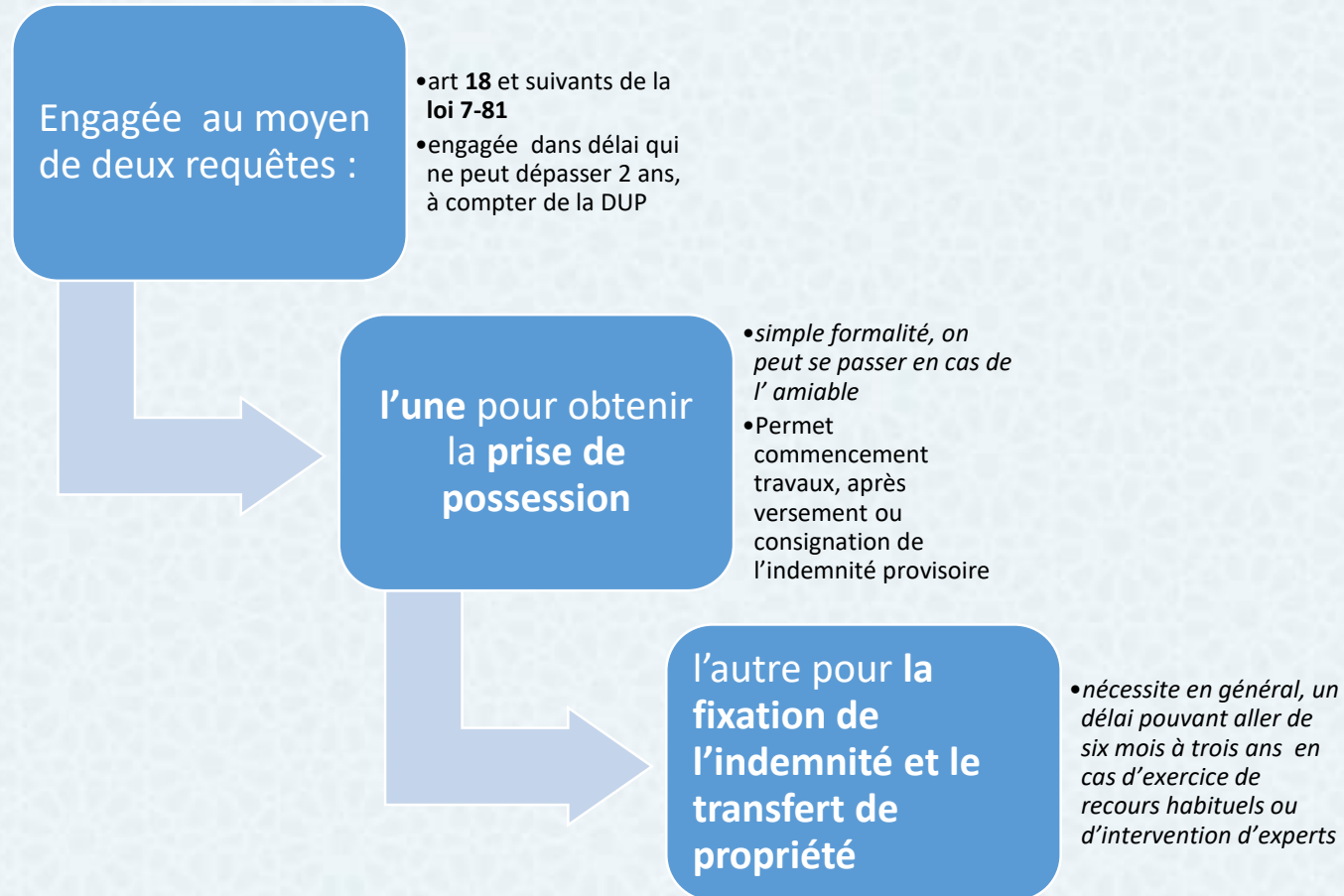
Pour éviter de telles appréciations , le législateur de 1981 a introduit plusieurs moyens de contrôle :



Possibilité de **remise en cause de la DUP** pour non respect du **délai** de 2 ans, ou le **bien fondé** de l'UP elle-même en permettant le pourvoi en cassation contre le décret du CG et l'introduction du **concept de la voie de fait**, en cas de non respect de la procédure d'expropriation

4-Expropriation pour utilité publique

b-Phase judiciaire :



5-Impacts de l'expropriation sur les projets routiers

la persistance des retards dans l'exécution des projets routiers

Les défis auxquels les équipes des projets routiers font face

- Questions récurrentes liées à des procédures routinières rencontrées lors de la mise en place des projets
- Questions liées à **la mobilisation du foncier**

Contraintes

- ❑ **Conflits entre propriétaires/exploitants d'un terrain collectif, y compris absentéisme, désaccord entre héritiers, absence de preuve des ayants droits, titres gelés, etc**
- ❑ Lors des ventes/achats, déclarations à la baisse (jusqu'à 30%) de la valeur du terrain pour se soustraire aux impôts. De ce fait, lorsqu'un projet requiert une acquisition de terrain, la Commission d'Expertise en charge de l'évaluation de la valeur du terrain, se base sur la valeur déclarée ;
- ❑ **La Commission d'Expertise parfois propose des prix unitaires qui ne reflètent pas la valeur marchande du terrain concerné, à cause du manque du marché foncier rural et donc pas de prix de référence reflétant la vraie valeur du terrain ;**
- ❑ Insuffisance des ressources humaines et financières au niveau des entités expropriantes
- ❑ Parfois, faible connaissance des procédures d'indemnisation et de leur suivi ;
- ❑ Problématique liées à l'application des réglementations et de la législation nationale en termes de procédures pour la prise en compte de personnes sans titre de propriété foncière.

5-Impacts de l'expropriation sur les projets routiers

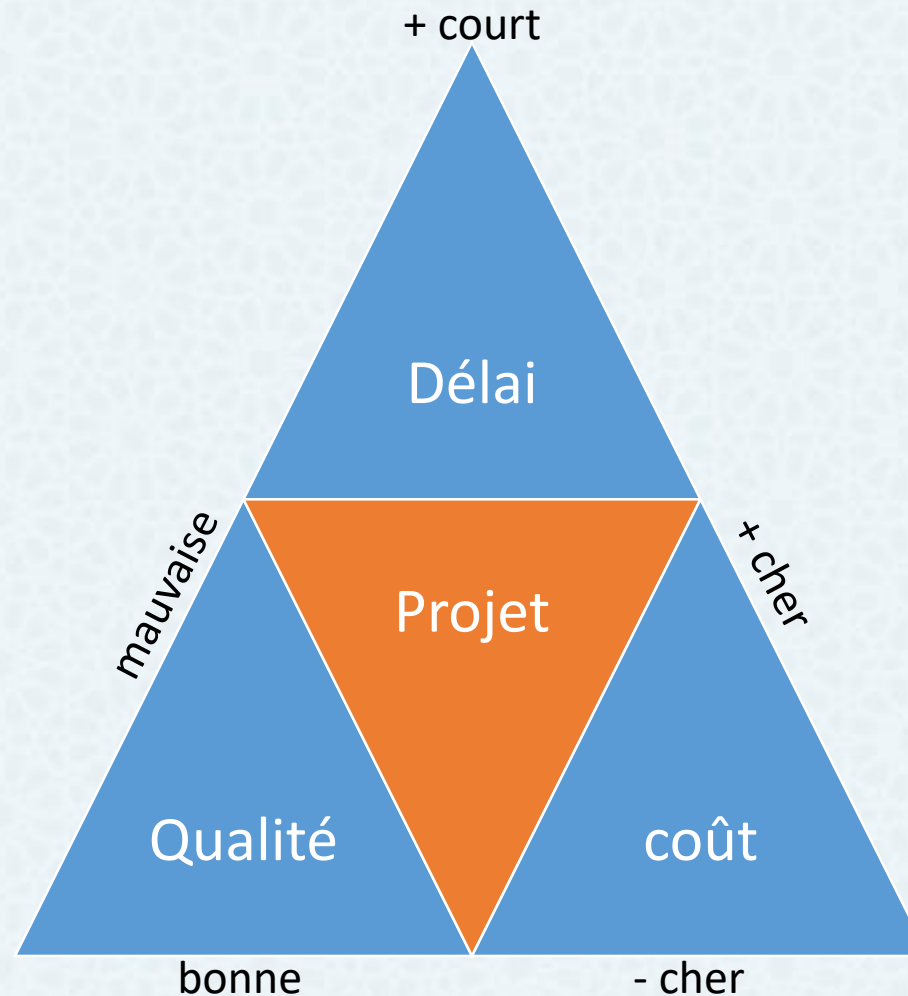
Le triangle Qualité, Coût, Délai

3 grands paramètres de la gestion des projets:

- Produire de la **Qualité**
- Maîtriser les **Coûts**
- Respecter les **Délais**

paramètres
interdépendants :

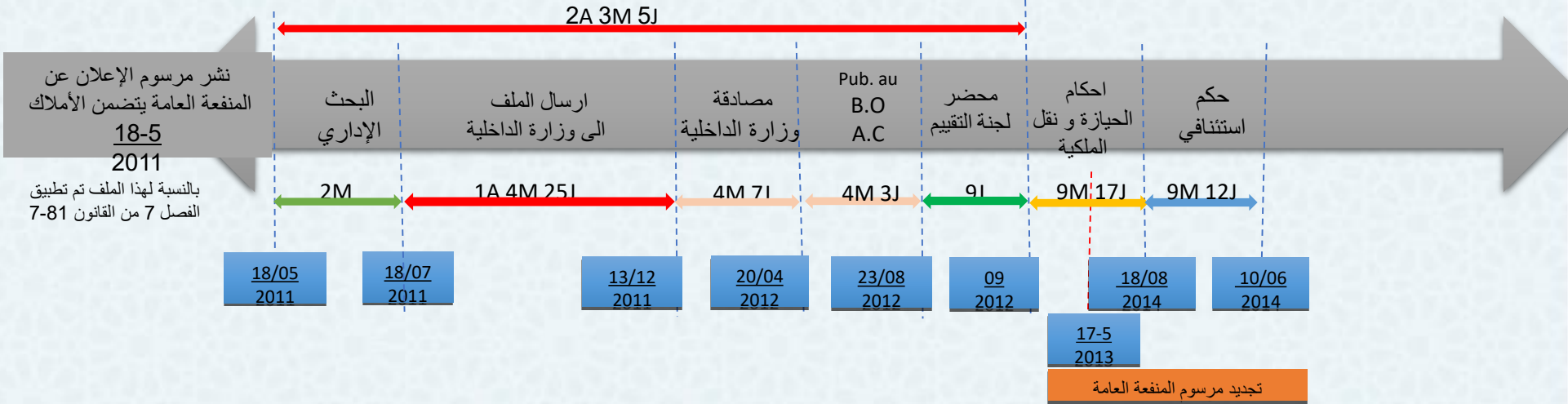
On ne peut pas modifier l'un des paramètres sans affecter au moins l'un des autres.



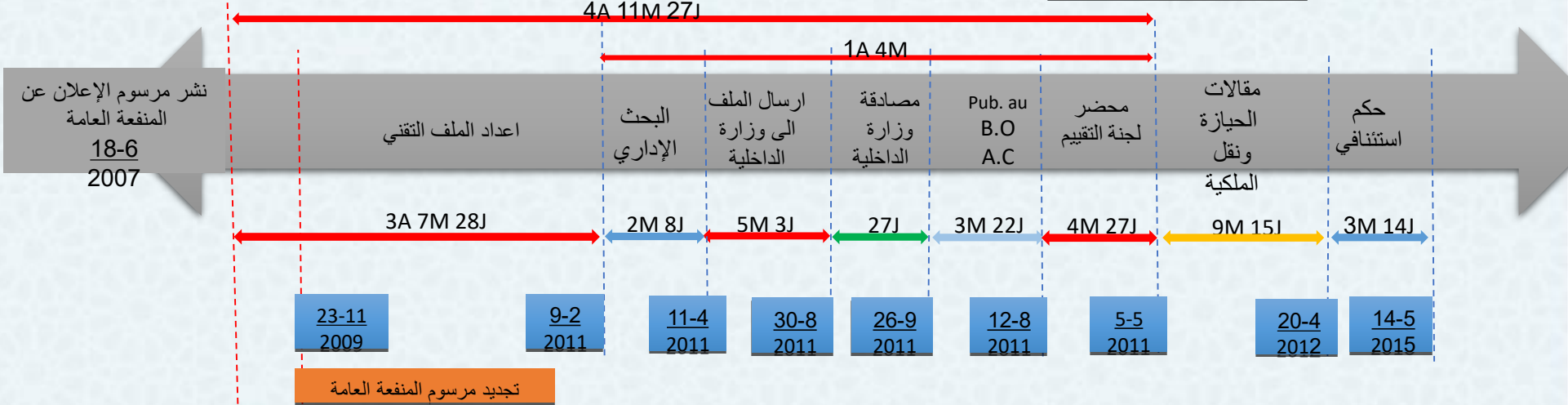
l'acquisition foncière connaît un certain nombre de limitations, essentiellement procédurales, qui, sur le terrain, se traduisent parfois par des conflits et/ou des recours à la justice. Ces contraintes engendrent donc des retards dans la préparation et la mise en œuvre des projets.

5-Impacts de l'expropriation sur les projets routiers

1. Projet 1 (A-B-BN)

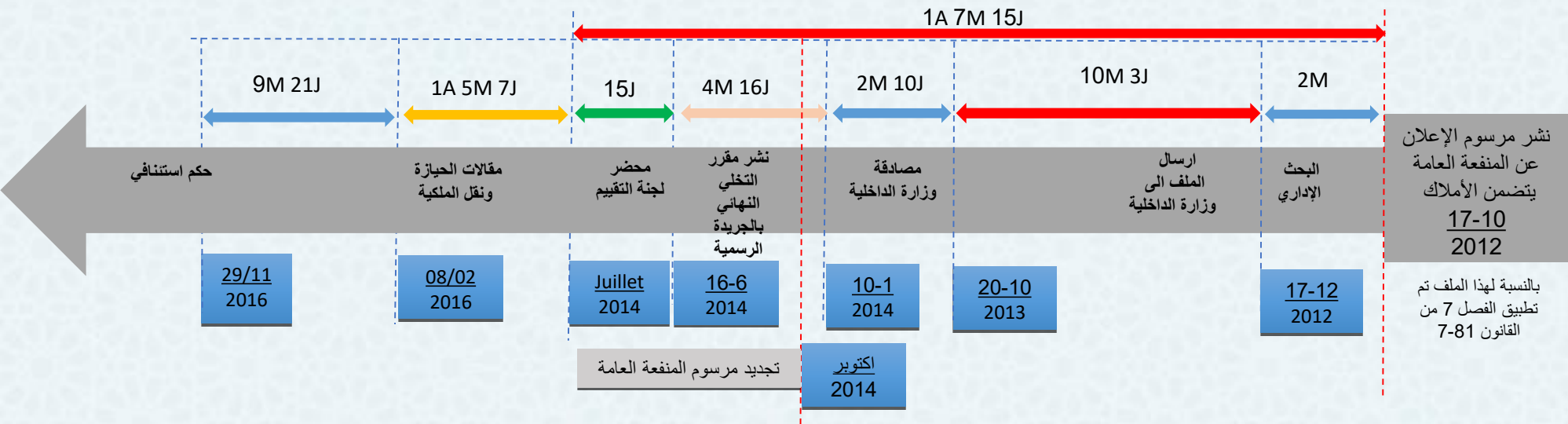


2. Projet 2 (R1)

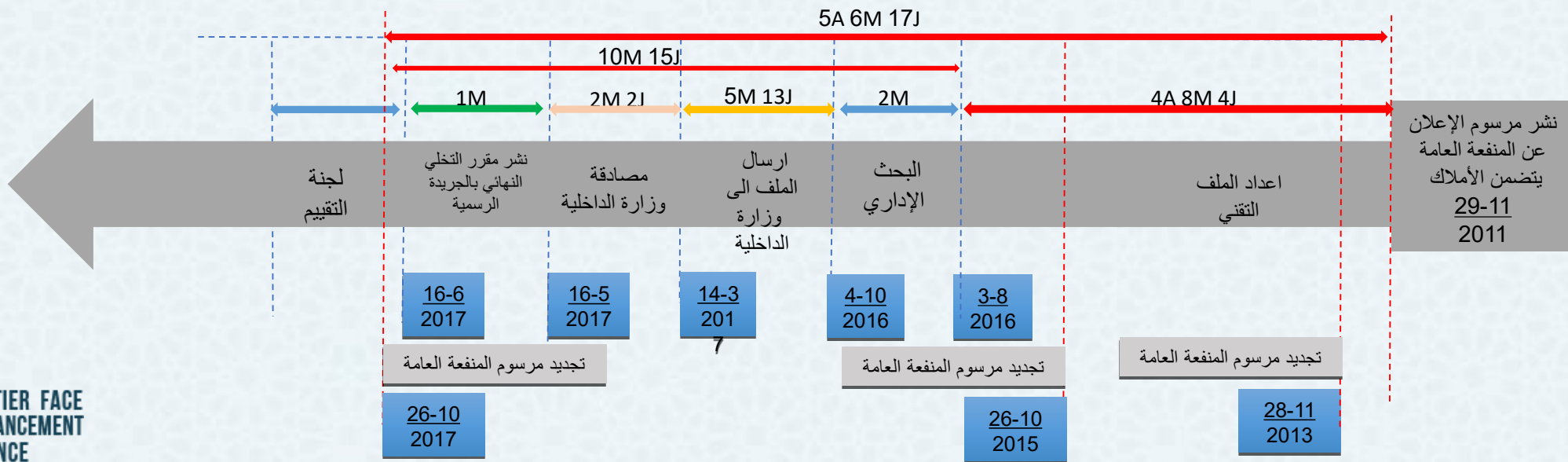


5-Impacts de l'expropriation sur les projets routiers

3. Projet 3 (A-ALJ-S)

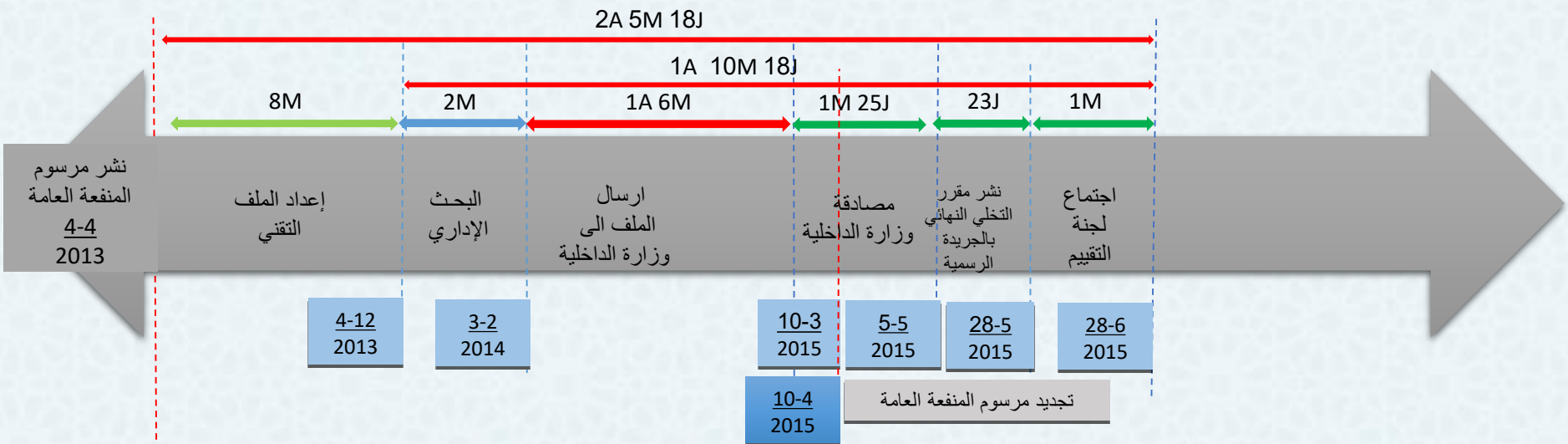


4. Projet 4 (LGV)

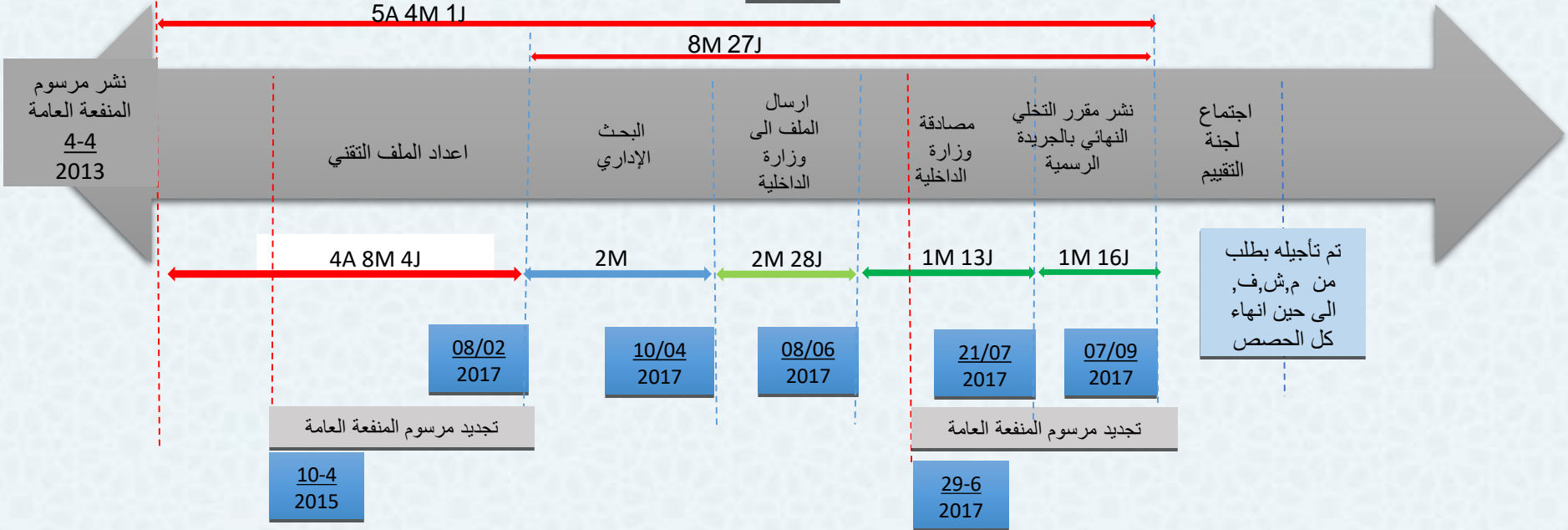


5-Impacts de l'expropriation sur les projets routiers

5. Projet 5 (ZP273)



6. Projet 6 (SPH2060)



5-Impacts de l'expropriation sur les projets routiers

Délais très longs

خلاصات :

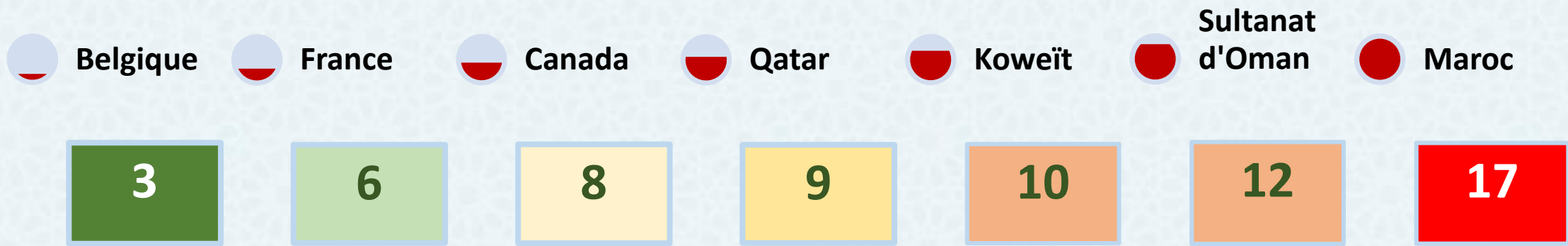
- وجود هوامش واسعة لتسريع مسطرة نزع الملكية
- إمكانية إنجاز محضر لجنة التقييم في أجل اقل من 12 شهرا ابتداء من تاريخ نشر مرسوم الإعلان عن

المصلحة العامة

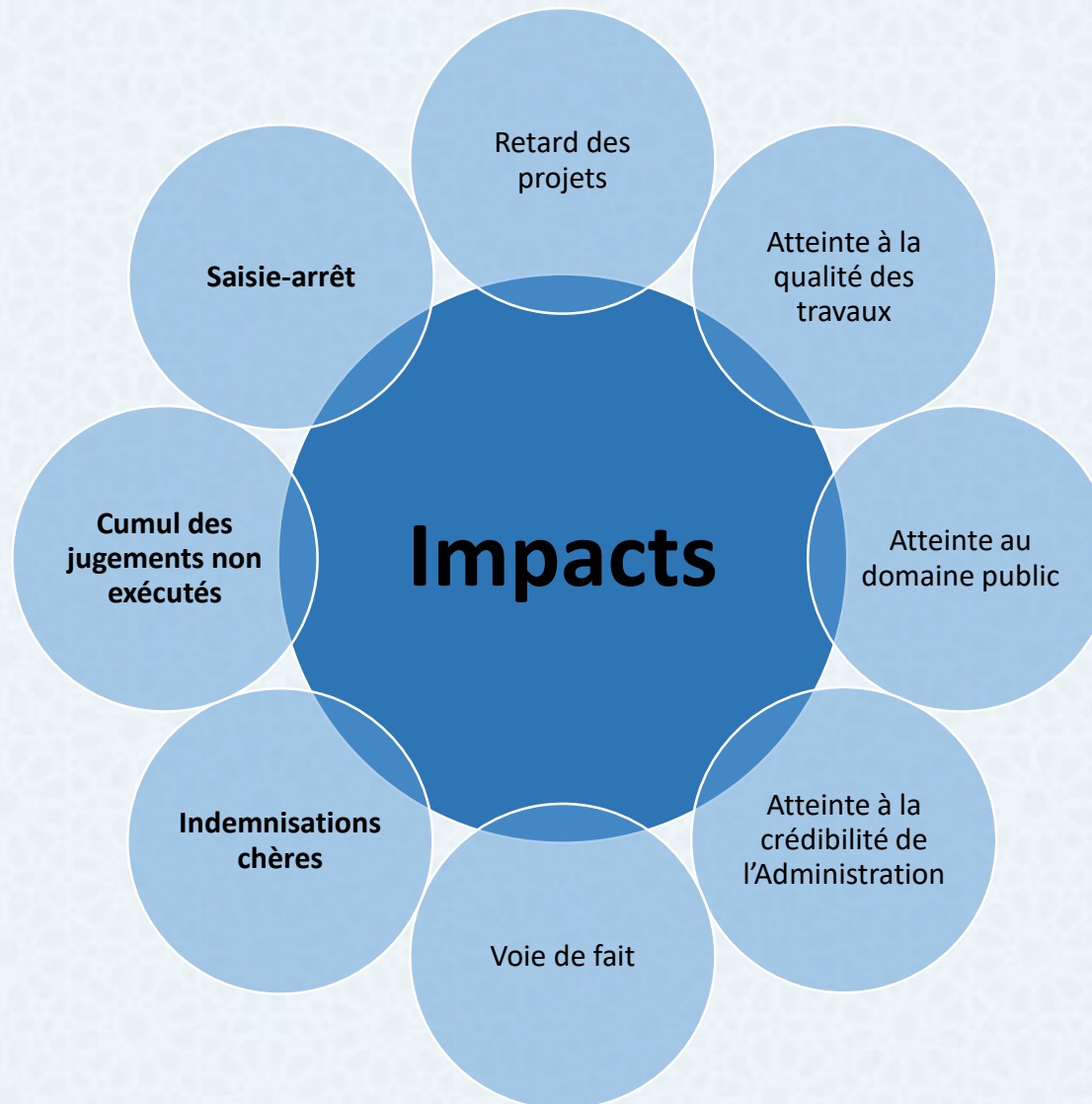
Etapes de l'expropriation	Délai min	Délai max	Objectif
Préparation du dossier technique (à compter à partir de la publication de la DUP)	8M	5A	5M
Enquête administrative	2M	2M	2M
Projet d'acte de cessibilité	2M 15J	1A 6M	2M
Visa MI	27J	4M	1M
Publication AC au BO	23J	4M 3J	1M 15J
PV fixant les prix	9J	4M 27J	15J
Délai global	14M 15J	7A 6M	12M
Possession et transfert de propriété	9M 15J	1A 5M 7J	4M
Dossier technique			
conservation			
Paiement de l'indemnité définitive			

5-Impacts de l'expropriation sur les projets routiers

Nombre d'intervenants



5-Impacts de l'expropriation sur l'aboutissement des projets routiers

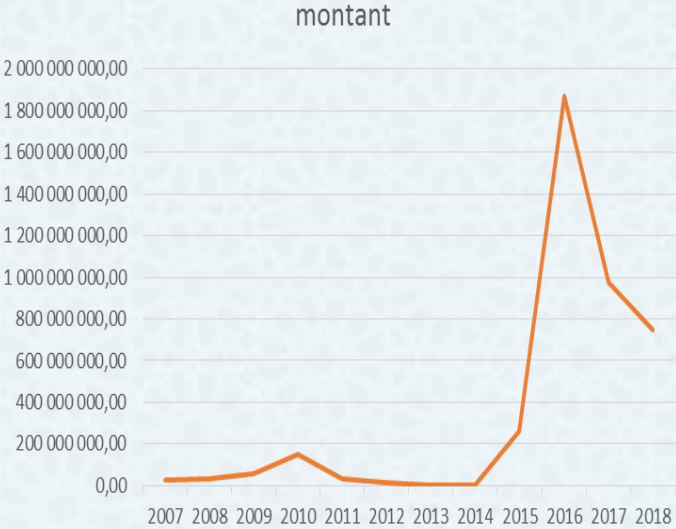


5-Impacts de l'expropriation sur l'aboutissement des projets routiers

Problématiques induites par le recours à la justice :

- ❑ Immensité des montants jugés par les tribunaux administratifs par rapport aux montants fixés par les commission administratives d'évaluation (l'augmentation peut atteindre 15 fois);
- ❑ Risque de double paiement (cas où deux jugements ont été rendus sur le même bien: expropriation et voie-fait);
- ❑ Difficulté d'obtenir des éléments de comparaison en raison de la confidentialité des données sur les prix des propriétés voisines (la loi n'autorise la transmission d'informations qu'au successeur);
- ❑ Pourcentages des intérêts de retard de paiement très elevés (6%);
- ❑ Les expertises ordonnées par les tribunaux administratifs ne prennent en compte les prix de comparatifs;
- ❑ Faible intérêt des appels contre les décisions d'appels en matière d'expropriation

Au niveau du ministère de l'équipement, des transports, de la logistique et de l'eau, 97% des décisions judiciaires sont relatives à la mobilisation du foncier



Evolution de l'exécution des jugements du ministère de 2007 à 2018

المجموع		الأحكام المنفذة				السنة
		خارج مسطرة الحجز		عن طريق مسطرة الحجز		
عدد الملفات	المبلغ بالدرهم	عدد الملفات	المبلغ بالدرهم	عدد الملفات	المبلغ بالدرهم	
197	25 330 092,70	197	25.330.092,70			2007
81	30 325 426,00	81	30.325.426,00			2008
102	58 322 575,50	102	58.322.575,50			2009
163	149 088 647,00	163	149.088.647,00			2010
68	35 104 888,18	68	35.104.888,18			2011
15	14 720 498,87	15	14 720 498,87	-	-	2012
1	120 000,00	1	120 000,00	-	-	2013
-	0,00	-	0	-	-	2014
15	259 070 558,72	14	91 374 604,42	167 695 954,30	1	2015
665	1 871 912 720,12	-	-	1 871 912 720,12	665	2016
950	975 977 938,94	104	132 736 763,13	843 241 175,81	846	2017
750	750 000 000,00	0	0,00	750 000 000,00	750	2018
3 007	4 169 973 346,03	745		3 632 849 850,23	2 262	المجموع

6-Ecarts entre la législation nationale relative à l'expropriation et la politique opérationnelle 4.12 de la Banque mondiale

- L'analyse comparative révèle quinze écarts essentiels entre les deux cadres de procédures.
- Contrairement à la politique opérationnelle 4.12 de la Banque mondiale, **la législation marocaine comporte des limitations qui sont en partie à l'origine des situations sur le terrain de non-conformité et du retard dans le calendrier d'exécution des projets .**
- Ces écarts sont résumés comme suit :

6-Ecarts entre la législation nationale relative à l'expropriation et la politique opérationnelle

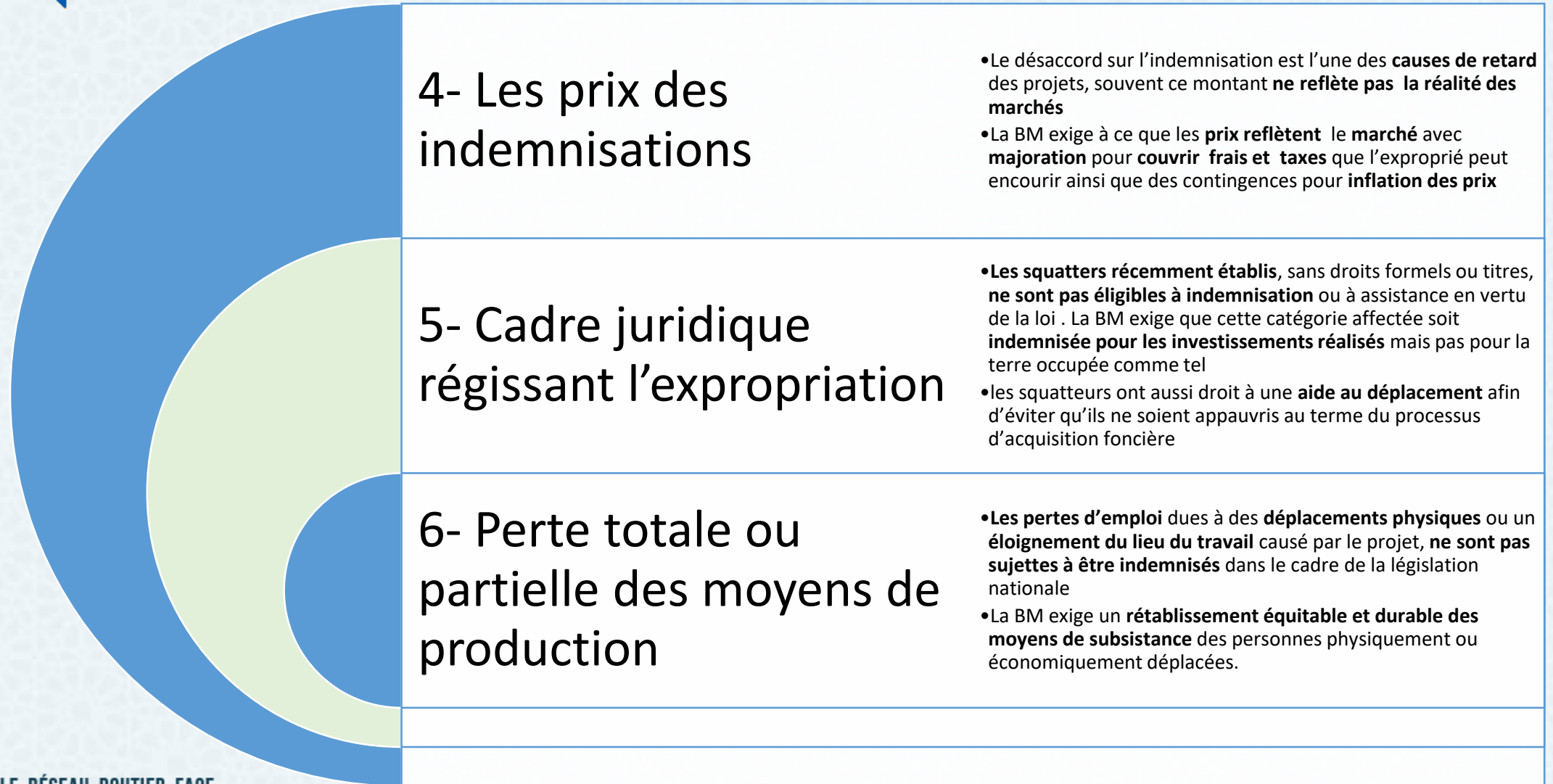
4.12 de la Banque mondiale



1- Instrument de remédiation	• La législation nationale ne requiert pas la préparation d'un instrument de remédiation tel qu'un Plan d'Action de Réinstallation (PAR) ou un Plan d'Acquisition de Terrain (PAT) • Ce document clé, devrait être utilisé comme un tableau de bord pour la mise en œuvre et le suivi de la composante "acquisition de terrain et indemnisation"
2- Etude socio-économique au préalable du processus d'acquisition de terrain	• En vertu des exigences de la législation nationale, l'étude se limite à une étude foncière sommaire incluant un relevé des ayants droits et des biens affectés • L'objectif de cette étude telle qu'exigée par la BM est de cerner les impacts des acquisitions foncières sur les catégories de personnes ou entités affectées et leurs moyens de subsistance
3- Consultation publique	• Sont requises par la loi mais prennent souvent la forme d'entretiens circonstanciels et ponctuels plutôt qu'un processus continu d'échanges avec les populations concernées • le processus de consultation est fréquemment réduit à de simples séances de briefing sur la nécessité d'acquérir des terrains pour les besoins du projet

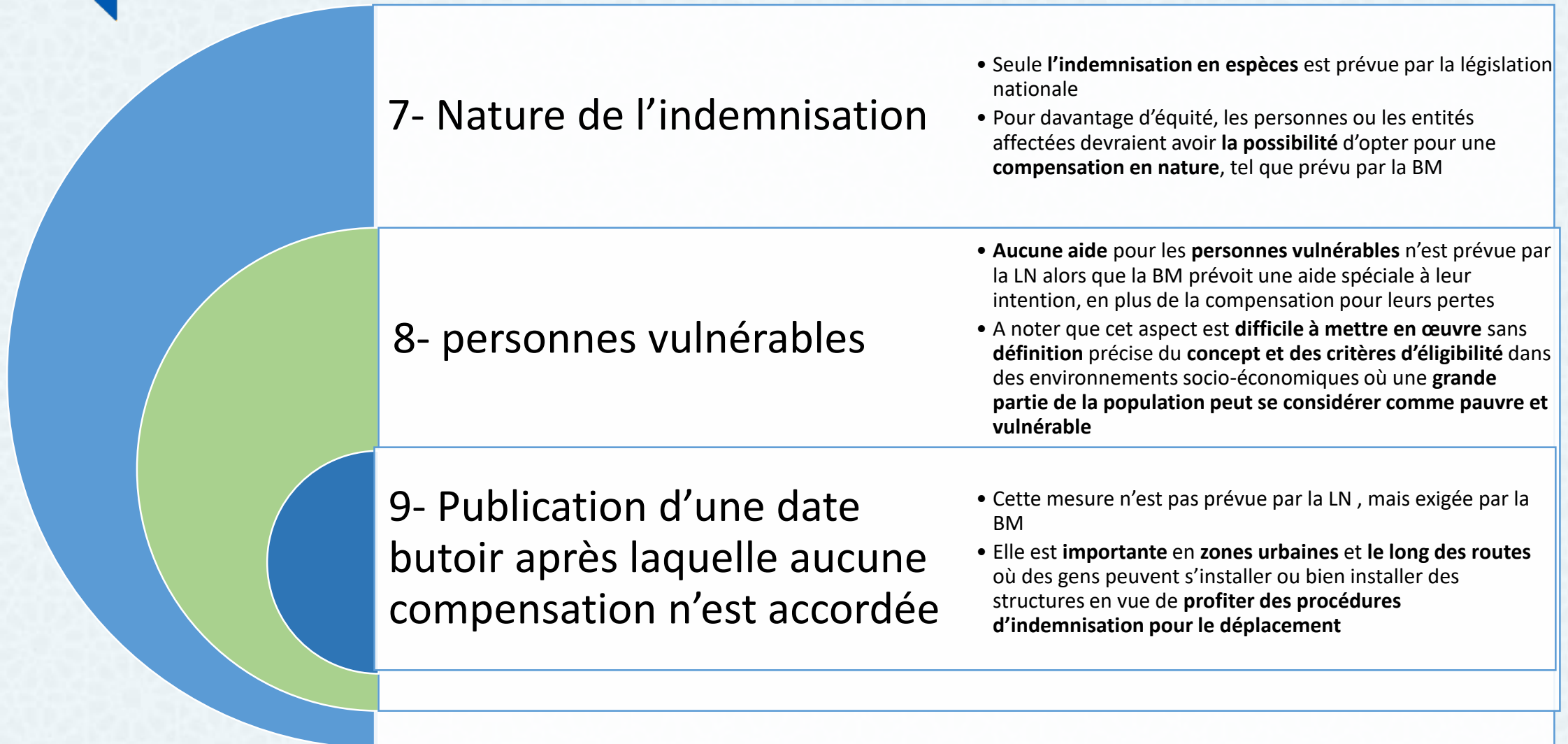
6-Ecarts entre la législation nationale relative à l'expropriation et la politique opérationnelle

4.12 de la Banque mondiale



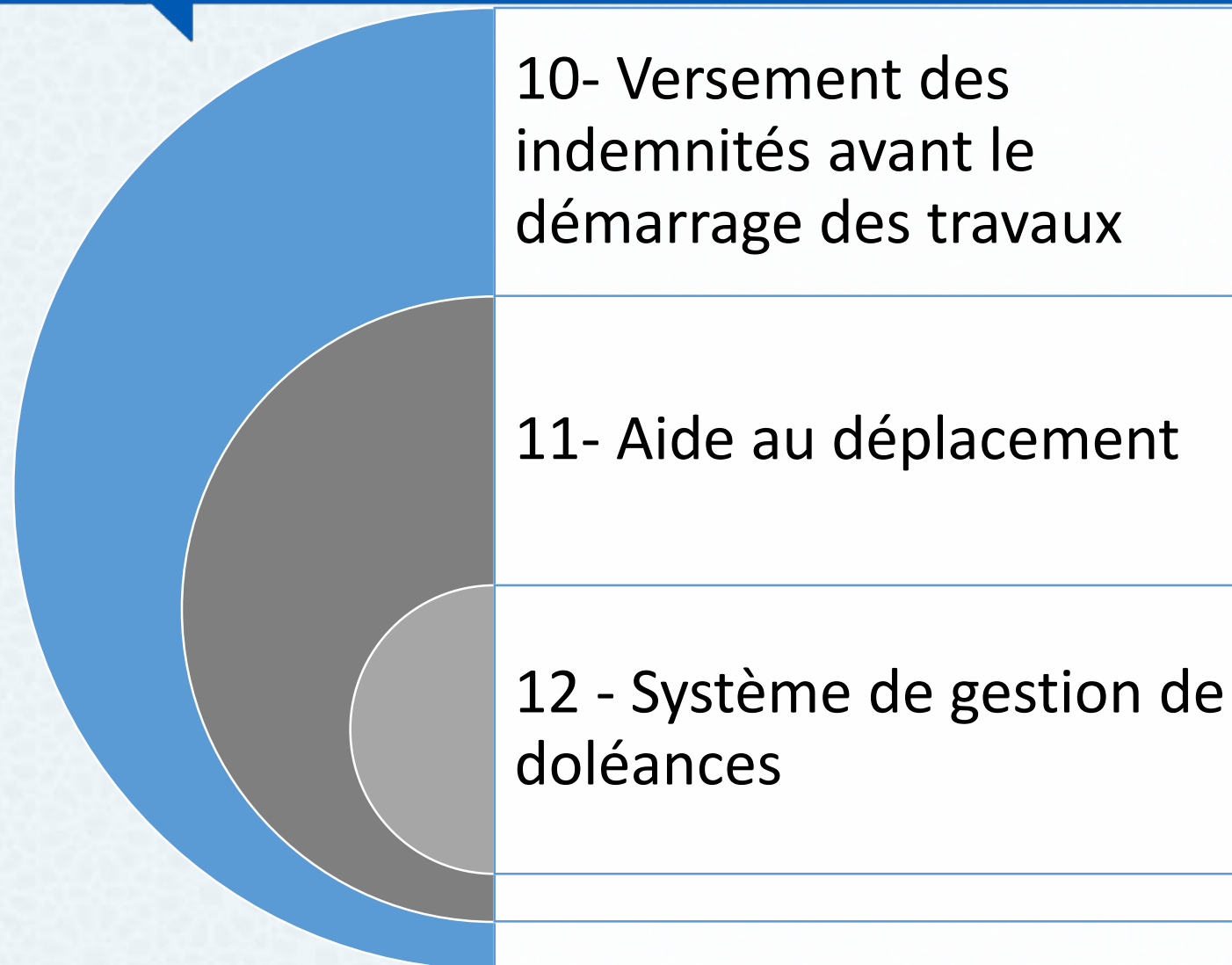
6-Ecarts entre la législation nationale relative à l'expropriation et la politique opérationnelle

4.12 de la Banque mondiale



6-Ecarts entre la législation nationale relative à l'expropriation et la politique opérationnelle

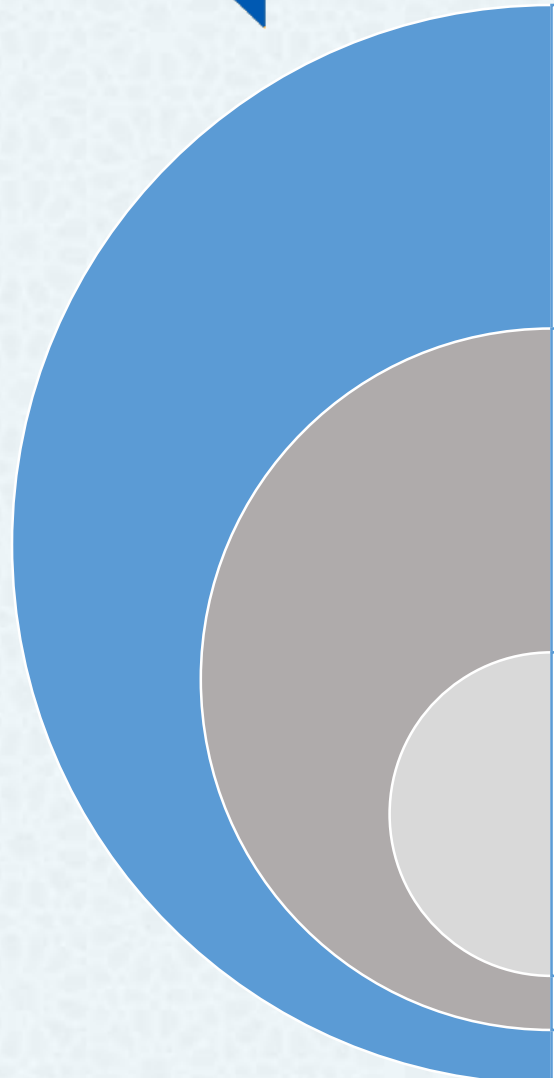
4.12 de la Banque mondiale



- **L'acquisition foncière avant paiement** de l'indemnisation est permise par la LN avec conditions : (i) promulgation DUP ; (ii) dépôt de l'indemnisation ; et (iii) Indemnisation accessible en tout moment pour les expropriés
- Pour la BM, **l'acquisition** ne peut avoir lieu que si **entière indemnisation a été versée** aux expropriés
- Si exproprié ne dispose pas d'acte de propriété , La BM **exige** que régularisation des documents soit assumées par l'expropriant
- En cas **déplacement physique**, aucune **aide n'est prévue** par la LN, seule l'indemnisation pour les pertes enregistrées est prévue, la BM exige le paiement de cette aide au déménagement
- Il **est rare** que les projets linéaires **causent des déplacements physiques**
- Un système propre au projet **n'est pas prévu** par la LN, seul le recours au **système légal est prévu**
- Ce système est requis par la BM car : (i) permet de dialoguer avec les porteurs de projets, évitant ainsi que les problèmes s'accumulent et se compliquent pouvant mener à conflits et à **retards des projets** ; et (ii) **évite le recours au système judiciaire** (long, compliqué et coûteux)

6-Ecarts entre la législation nationale relative à l'expropriation et la politique opérationnelle

4.12 de la Banque mondiale



13- Calendrier d'exécution de la composante acquisition de terrain	• Non prévu par la LN • Requis par la BM car il constitue un instrument essentiel pour l'exécution de la composante d'acquisition de terrain dans les délais et constitue un tableau de bord efficace
14- Budget de réinstallation, d'acquisition de terrain et d'indemnisation	• Budget est requis par la LN , mais ne concerne que le coût d'indemnisation • La BM requiert un budget pour l'ensemble de la composante d'acquisition de terrain : (i) préparation de documentation ; (ii) gestion de mise en œuvre ; (iii) indemnisations, y/c aide aux personnes vulnérables & déplacement ; (iv) suivi et évaluation ; (v) audit d'achèvement, et (vi) imprévus potentiels
15 - Suivi et évaluation	• Activité, essentielle pour le bon fonctionnement de la composante Expro/Indem, n'est pas prévue par la LN mais est exigée par la BM • L'absence d'un système de suivi officiel du processus d'Expro/Indem est une cause importante de retard dans l'exécution des projets

On préconise des recommandations d'ordre **organisationnelles , juridiques et stratégiques.**

a - Plan organisationnel :

- ☐ Etablissement d'une **circulaire de Mr le Chef du gouvernement** pour la fixation des délais butoirs aux différents intervenants dans la procédure de l'expropriation et aussi pour l'introduction des dispositions à même de combler les écarts existant entre la politique 4-12 de la BM et la LN
- ☐ Donner la priorité à la **programmation des crédits** nécessaires à l'**expropriation**.
- ☐ **La préparation d'une étude socio-économique approfondie et participative au préalable de toute opération d'acquisition de terrain devrait être obligatoire** et ce, au-delà des opérations de collecte de données foncières pour les besoins des expropriations telles que pratiquées présentement. Cette étude est nécessaire pour bien comprendre la situation des personnes et les entités affectées, leur environnement socio-économique, foncier et administratif.
- ☐ **La mise en place d'un système de recours propre au projet est recommandé.** Le recours au système judiciaire national est coûteux et lent. Il est donc recommandé de mettre en place un modèle évolutif de recours et de médiation qui pourrait faciliter l'intermédiation alternative susceptible de faciliter la résolution des plaintes avant le recours au système de recours judiciaire
- ☐ **La préparation et la mise en œuvre du programme de formation diversifié et interactif devrait être une priorité.** Une sensibilisation des décideurs aux changements et mesures proposés à court terme devrait être canalisée à travers des formations ou des présentations courtes et ciblées.

b - Plan juridique :

- ❑ Reformier la **loi 7-81** :
 - Commission administratives d'expertise
 - Accords de gré-à-gré
 - Transactions entre institutions publiques
 - Taxe sur les Profits Immobiliers
 - Délais
 - Nombre d'intervenants
- ❑ Pour les terres relevant du **domaine de l'État**, les démarches pour **le transfert de titres entre institutions publiques** sont souvent lentes essentiellement à cause des procédures administratives requises. **Des procédures plus rapides** devraient être développées pour **alléger les transactions entre institutions publiques**, sachant que le statut foncier du terrain reste public et seule son utilisateur change. Dans l'immédiat, une décision ministérielle devrait suffire pour négocier et instaurer des procédures souples et préférentielles.
- ❑ Reformier les textes , désuets , encadrant le **foncier de l'Etat** :
 - Domaine Public : 1-7-1914
 - Domaine Privé : 13-1-1916
 - Domaine Forestier : 10-10-1917
 - Domaine Collectif : 20-4-1919

7-Recommandations

c-Sur le plan stratégique :

- ❑ Mise en place d'un fonds de financement dédié à la mobilisation du foncier pour la réalisation des infrastructures de base (**Parmi ces recettes les crédits émanant des parcelles du DP ayant perdues l'utilité publique**),
- ❑ Création d'une Agence Foncière pour la mobilisation du foncier pour la réalisation des infrastructures de base : **Agence Nationale pour la Mobilisation du Foncier pour les Infrastructures - ANaMoFI**

idée novatrice

Etablissement spécialisé dans la **mobilisation du foncier pour les projets d'infrastructures**, sera sous la tutelle de METLE.

- rôle de **maître d'ouvrage délégué** au profit des administrations et établissements, à leurs demandes, pour la mobilisation du foncier nécessaire à leurs projets d'UP
- Acquisition à l'**amiable** ou par voie d'**expropriation**

L'ANaMoFI peut procéder à toutes acquisitions foncières

mobilisation foncière auprès des différents acteurs

- déclassement domaine public
- transfert de domaine privé de l'Etat

- lots destinés à usage commercial doivent être cédés par voie d'enchères publiques
- Lots destinés aux infrastructures d'UP doivent être vendus de gré à gré à leur prix de revient majoré des frais et droits
- propositions de projets de textes de loi

Autres attributions

7-Recommandations

b-Sur le plan organisationnel :

- Etablissement d'une **circulaire de Mr le Chef du gouvernement** pour la fixation des délais butoirs aux différents intervenants dans la procédure de l'expropriation et aussi pour l'introduction des dispositions à même de combler les écarts existant entre la politique 4-12 de la BM et la LN
- Donner la priorité à la **programmation des crédits** nécessaires à l'**expropriation**.
- **La préparation d'une étude socio-économique approfondie et participative au préalable de toute opération d'acquisition de terrain devrait être obligatoire** et ce, au-delà des opérations de collecte de données foncières pour les besoins des expropriations telles que pratiquées présentement. Cette étude est nécessaire pour bien comprendre la situation des personnes et les entités affectées, leur environnement socio-économique, foncier et administratif.
- **La mise en place d'un système de recours propre au projet est recommandé.** Le recours au système judiciaire national est coûteux et lent. Il est donc recommandé de mettre en place un modèle évolutif de recours et de médiation qui pourrait faciliter l'intermédiation alternative susceptible de faciliter la résolution des plaintes avant le recours au système de recours judiciaire
- **La préparation et la mise en œuvre du programme de formation diversifié et interactif devrait être une priorité.** Une sensibilisation des décideurs aux changements et mesures proposés à court terme devrait être canalisée à travers des formations ou des présentations courtes et ciblées.

8- Conclusion



Merci pour votre attention



Impacts de l'expropriation sur l'aboutissement des projets routiers

Par M.MAAZIZI Lahcen
Directeur des Affaires Administratives et
Juridiques au METLE