



L'expropriation pour cause d'utilité publique au Maroc

publié le 31/03/2010, vu 33374 fois, Auteur : [blog-Maître Boufous](#)

L'expropriation pour cause d'utilité publique au Maroc (dans le cadre de la loi 7/81)

La procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique au Maroc

(Dans le cadre de la loi 7/81 et des lois précédentes)

Les tribunaux administratifs ont connu depuis leur création par le dahir 1-91-225 en date du 10/09/193, pris pour l'application de la loi n°41-90, un nombre élevé d'affaires administratives, à cause de plusieurs causes essentielles, dont particulièrement leur proximité par rapport aux justiciables et leur compétence territoriale nationale, en plus de la simplification des procédures, surtout en ce qui concerne les affaires d'annulation des actes administratifs pour cause d'excès de pouvoir, dont la chambre administrative de la Cour suprême avait l'exclusivité.

Si effectivement l'intérêt des justiciables se concentrait sur les procès d'annulation, en matière électorale, de litige relatifs aux impositions ou aux excès de pouvoir de l'administration, il n'en demeure pas moins que les tribunaux administratifs ont enregistré un nombre croissant d'affaires concernant l'expropriation pour cause d'utilité publique, du fait que l'Etat et les collectivités locales ont entrepris de larges chantiers d'équipement du pays en infrastructures de base (routes et autoroutes, universités, , adduction d'eau potables lignes de chemin de fer, barrages, bâtiments administratifs et scolaires etc...).

A. Le concept de l'expropriation pour cause d'utilité publique en droit marocain

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.

Ceci d'une part, d'autre part les nécessités de développement d'un pays et à sa modernisation ainsi que les contraintes liées à la continuité du service public, font que l'intérêt général passe devant l'intérêt particulier, dans toute société solidaire.

B. Les bases juridiques du concept

B 1. Evolution historique

Avant que le concept de l'expropriation ne voie le jour, la propriété privée ne pouvait se transmettre que par l'acquisition de gré en gré, car seul son propriétaire pouvait en jouir à sa guise et de ce fait refuser de la céder d'une façon ou d'une autre, si tel n'était pas son désir. Avec

l'évolution des besoins et les contraintes de la vie en société, la notion de propriété privée a évoluée du fait de sa vocation à servir, au besoin, des intérêts sociaux et économiques. Cette nouvelle notion a eu pour base la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, proclamée en France, le 26 août 1789, laquelle a retenu la notion d'expropriation pour cause d'utilité publique, contre une juste et équitable indemnisation. C'est de cette déclaration universelle, que le Maroc s'est inspiré depuis 1914. Mais les Constitutions du Maroc qui se sont succédées ont toutes retenu la notion d'expropriation pour cause d'utilité publique et notamment la Constitution révisée de 1996 qui en a précisé les termes à l'article 15 qui stipule :

« 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 ».

B 2. Avant le protectorat français

Le Traité d'Algésiras (4), constitue le premier texte juridique qui a retenu pour le Maroc, le principe de l'expropriation par l'énoncé des articles 113 et 114 de la Convention. A ce sujet, l'article 114 stipule que « l'application de la procédure d'expropriation, doit être précédée d'une enquête administrative, suivie d'une déclaration d'utilité publique »

Le but de cette législation internationale était de permettre aux puissances signataires du traité d'acquérir des terres de colonisation, en vue de leur exploitation.

B 3. La circulaire du Grand vizir en date du 1^{er} nombre 1912

Pour permettre à l'autorité du protectorat français de réaliser certains grands travaux d'utilité publique, la circulaire du Grand vizir a établi sommairement les conditions du recours à la procédure d'expropriation, tout en exigeant des expropriants l'obligation de céder au Makhzen (gouvernement traditionnel) la propriété s'il en est requis. Cette clause fut dénoncée par les puissances signataires au motif qu'elle était contraire aux principes énoncés par le Traité susvisé.

C. Le Dahir du 26 mars 1914

Dans le cadre du projet de construction de la voie ferrée Tanger-Fes, le législateur marocain a publié le premier texte législatif du genre, déclarant d'utilité publique la zone devant servir au tracé de la ligne de chemin de fer et interdisant toute exploitation, plantation ou construction, sans autorisation préalable du service des Travaux publics, à partir de sa publication jusqu'à la fin des travaux.

D. Le Dahir du 31 août 1914

La publication de ce dahir a été précédée par le Dahir du 16 avril 1914 relatif à l'organisation et à l'aménagement des villes et agglomérations (6).

Concernant le Dahir du 31 août 1914, il y a lieu de signaler que ce texte comprend cinq chapitres divisés en 28 articles, définissant les conditions réglementant le recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique, la procédure administrative précédant l'expropriation ou l'acquisition de gré à gré, puis la procédure judiciaire, la prise de possession, l'indemnisation, le transfert de propriété et enfin les règles exceptionnelles etc.. Mais après 37 ans de pratique, il s'est avéré que ce texte avantageait les expropriants au profit des expropriés, en créant un déséquilibre entre les parties. Cette situation devait conduire à la publication d'un autre dahir, pouvant remédier aux

lacunes et aux excès des textes législatifs précédents.

E. Le dahir du 3 mars 1951

Dans le cadre du dahir de 1914, la propriété frappée d'expropriation demeurait à la disposition de l'expropriant pendant une durée de deux ans renouvelables à la demande, ce qui ne permettait pas aux propriétaires de reprendre leur bien en cas d'inutilisation. Le dahir de 1951, précité y a remédié, en énonçant que la durée de deux ans, ne pouvait être renouvelée et soumettait l'expropriant à l'obligation de renouveler la déclaration d'utilité publique, faute de quoi le juge de l'expropriation pourrait déclarer la procédure d'expropriation illégale.

D'autre part, au surplus, le dahir de 1914, exigeait du juge d'estimer la valeur de l'immeuble, en se fondant sur deux critères suivants :

- a). Celui fourni par l'estimation de l'immeuble à la date de la déclaration d'utilité publique.
- b). Celui fourni par son estimation à la date du jugement du transfert. de propriété.

Pour faire son calcul, le juge doit choisir entre les deux estimations, celle qui coûte la moins chère, c'est-à-dire celle qui avantage l'expropriant au détriment de l'exproprié. On imagine alors le retard que prend le règlement de chaque affaire et le préjudice que les expropriés subissent, car chaque expropriation nécessitait un délai très long, pour son aboutissement.

c. Par contre au regard du dahir de 1951, seule la date la publication de l'arrêté de cessibilité est prise en considération, pour l'évaluation de l'immeuble. Si dans les trois mois, à partir de cette date, l'expropriant ne parvient pas à s'arranger à l'amiable avec l'exproprié sur cette estimation pour prendre possession du bien, le juge retient la date du dépôt de la requête de l'expropriant au greffe, en vue d'obtenir l'expropriation, pour l'estimation la valeur de l'indemnité à accorder à l'exproprié. Telles furent les principales modifications apportées par le dahir de 1951, qui a pu desserrer l'étau qui liait les propriétaires, en leur faisant subir de longues attentes, alors qu'ils ont perdu leur bien contre une indemnisation hypothétique et symbolique. Ces aménagements ont permis d'accélérer le rythme des procédures et d'offrir la positivité à l'exproprié, de percevoir une indemnité provisoire à l'occasion de la prise de possession de sa propriété par l'expropriant afin de pouvoir s'installer ailleurs, en attendant le transfert définitif de la propriété, pour bénéficier du reliquat de l'indemnité décidée par le juge. Mais, malgré tout, la procédure contient encore des lacunes que le texte de 1982, va essayer de corriger en se basant sur une expérience écoulée de 30 ans entre les deux textes.

F. Le dahir du 6 mai 1982

La loi n°7/81 comprend, quatre titres, le premier étant réservé à l'expropriation pour cause d'utilité publique, le second à l'occupation temporaire, le troisième à l'indemnité de plus value et le quatrième aux dispositions transitoires et d'application. Elle est divisée en 8 chapitres contenant 70 articles. Un décret d'application a été publié en 1983, pour préciser certaines procédures réglementaires Il s'articule autour de 12 articles, relatifs essentiellement, à la déclaration d'utilité publique, à l'acte de cessibilité et à la composition de la commission administrative d'évaluation etc..

F 1. Concernant les causes ayant déterminé le législateur à modifier la législation précédente, celles-ci concernent principalement le souhait d'alléger la procédure d'expropriation qui s'est avérée, d'après les pratiques, administrative et judiciaire, que des lenteurs préjudiciables aux intérêts des expropriants et des expropriés, subsistaient encore et qu'il fallait y remédier en adoptant une nouvelle loi plus légère, plus souple, mais garantissant aux uns et aux autres leurs

droits essentiels, dans le cadre d'un procès équitable..

F 2. C'est ainsi qu'il a été décidé de délester la procédure d'un certain nombre d'actes inutiles ou encombrants, à l'exemple de l'obligation faite à l'expropriant de tenter un arrangement à l'amiable, avant de déposer sa requête devant le juge, chose jugée inutile, car en plus que son aboutissement n'est pas garanti, elle nécessite des délais très longs du fait que les expropriés et les ayant droits, doivent tous être consultés, alors qu'ils ne résident pas souvent, à la même adresse. En conséquence, cette obligation a été levée. Mais l'expropriant garde la possibilité de contacter volontairement l'exproprié pour lui offrir de l'indemniser provisoirement selon le taux fixé par la commission administrative d'évaluation et s'ils se mettent d'accord d'en rédiger un procès-verbal administratif devant l'autorité locale du lieu de l'immeuble, afin d'accéder à la prise de possession de l'immeuble d'un commun accord. Ce document dont la signature doit être légalisée en ce qui concerne l'exproprié, doit être visé par l'autorité locale et signé par l'expropriant ou son représentant.

F 3. Selon les législations précédentes (1914 et 1951), l'intérêt du législateur était focalisé principalement sur l'exproprié et les ayant droits, qu'il fallait identifier, contacter pour leur faire les offres, ce qui retardait énormément la procédure d'expropriation, surtout en cas de décès d'une partie. Pour mettre fin à cette situation, le législateur de 1982, s'est fixé sur l'objet de l'expropriation, c'est-à-dire l'immeuble concerné, au lieu de conditionner le règlement de l'affaire, à des individus dont la situation pouvait changer du jour au lendemain. De ce fait l'expropriation a valeur d'une appropriation par la force de la loi, à charge d'indemniser le ou les propriétaires et les ayant droits le cas échéant. Il en est de même pour l'occupation temporaire qui devient une location forcée, à charge de payer le prix de la location.

A. La procédure administrative d'expropriation

Le législateur marocain a défini à l'article premier de la loi 7/81 les immeubles susceptibles d'être frappés d'expropriation pour cause d'utilité publique. Ceux-ci sont définis par l'article 3 du dahir du 2 février 1915 qui les classe en immeubles par nature, dont :

A. Les fonds de terre, les bâtiments, les machines et ouvrages fixés à un bâtiment ou au sol, les récoltes pendantes par les racines, les fruits et les arbres non encore cueillis ;

B Les immeubles par destination (objets que le propriétaire d'un fonds y a placés pour le service et l'exploitation) les immeubles par attachement au fonds à perpétuelle demeure)

Cette classification, a pour but d'écarter de la procédure d'expropriation : Les droits réels (les habous, les droits d'usage et d'habitation, l'emphytéose, le droit- vde superficie, l'antichrèses, les servitudes et les services fonciers, les privilèges et les hypothèques) et les droits réels immobiliers c'est-à-dire la revendication d'un immeuble en justice, le droit de rétention.[9](#)

C. A cette liste, il faudrait ajouter les édifices à caractère religieux des divers cultes, les cimetières, les immeubles faisant partie du domaine public et les ouvrages militaires

1. Personnes ayant droit à l'expropriation pour cause d'utilité publique

Conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi 7/81, « le droit d'expropriation est ouvert à l'Etat et aux collectivités locales ainsi qu'aux autres personnes morales de droit public et privé ou aux autres personnes auxquelles la puissance publique délègue ses droits en vue d'entreprendre des travaux ou opérations déclarés d'utilité publique ».

2. La déclaration d'utilité publique

2. 1. L'utilité publique est déclarée par un acte administratif qui précise la zone susceptible d'être frappée d'expropriation (art.6 de la loi 7/81). Cette zone peut comprendre, outre les immeubles nécessaires à la réalisation des ouvrages ou opérations déclarés d'utilité publique. La portion restante de ces immeubles ainsi que les immeubles avoisinants peuvent être frappés d'expropriation dans les mêmes conditions, pour mieux atteindre le but d'utilité publique envisagé ou lorsque l'exécution des travaux doit procurer à ces immeubles une notable augmentation de valeur.

L'acte déclaratif d'utilité publique désigne les propriétés frappées d'expropriation, sinon il est procédé à cette désignation par un acte administratif dit « acte de cessibilité ». Cet acte doit intervenir dans le délai de deux ans à compter de la date de publication au Bulletin officiel de l'acte déclaratif d'utilité publique. Passé ce délai, une nouvelle déclaration d'utilité publique doit être faite.

La déclaration d'utilité publique, fait l'objet d'une procédure administrative, par laquelle l'expropriant procède à la connaissance de l'immeuble à travers un dossier technique qui contient tous les éléments concernant la situation géographique, la superficie, la nature, les propriétaires et les ayant droits, les plans cadastraux et tout ce qui est nécessaire à son identification complète. A la fin de cette procédure le dossier complet est transmis au Secrétariat général du Gouvernement, par le ministre intéressé, pour vérification et établissement d'un projet de décret déclarant l'utilité publique, lequel est transmis avec les éléments du dossier aux services compétents du Premier ministre pour approbation et signature. Le législateur marocain a accordé cette compétence au Premier ministre, du fait qu'il est le chef de l'administration, lequel répond devant la justice de toute atteinte à la propriété d'autrui (voie de fait par exemple), appropriation illégale, occupation sans droit ni titre etc...

C'est d'ailleurs ce qui fait l'originalité de cette procédure marocaine, qui accorde une garantie substantielle à la protection de la propriété immobilière, du fait que la Constitution marocaine a consacré son inviolabilité.

La décret signé est ensuite retourné au ministre concerné afin qu'il soit transmis à l'Imprimerie officielle pour qu'il soit publié en arabe et français, conformément à un modèle identique qui contient tous les renseignements concernant les propriétaires, leurs héritiers le cas échéant, les ayant droits, leurs adresses, l'identification de l'immeuble, sa situation, sa superficie. La date de publication, le n° d'ordre et le n° du bulletin officiel y sont obligatoirement mentionnés. La même publication est assurée par l'expropriant, au moins dans deux journaux nationaux, un de langue arabe et l'autre de langue française, autorisés à recevoir les annonces juridiques, avec mention du n° et de la date du B.O. qui assurée la diffusion. Au siège de la commune de la zone frappée d'expropriation, un affichage intégral dans le placard publicitaire, à la disposition du public, en plus de tout autre procédé d'information au moyen de crieurs publics, dans le souk ou en tout autre lieu approprié

3. Les conséquences qui découlent de la déclaration d'utilité publique

La déclaration de l'utilité a pour conséquence, à travers le décret du Premier ministre, de délimiter la zone frappée d'expropriation par les limites du plan l'accompagnant et de déterminer l'assise juridique de l'opération. Un des effets essentiels des actes de déclaration d'utilité publique et de cessibilité est d'annoncer au public en vertu des dispositions de l'article 15 de la loi 7/81 que « pendant une période de deux ans à compter de la publication au Bulletin officiel de l'acte déclaratif d'utilité publique, aucune construction ne peut être élevée, aucune plantation ou amélioration ne peut être effectuée sans l'accord de l'expropriant sur les immeubles situés dans la

zone fixée par l'acte ». Il en est de même pour les propriétés citées dans un acte de cessibilité qui demeurent frappées par les mêmes servitudes, pendant une durée de deux ans, à compter de la publication de l'acte de cessibilité ou de sa notification le cas échéant. Si au cours de ce délai, l'expropriant n'a pas déposé la requête prévue au premier alinéa de l'article 18, devant le tribunal administratif compétent, l'expropriation ne peut être prononcée qu'en vertu d'une nouvelle déclaration d'utilité publique.

Cette mesure conservatoire a été prise par le législateur pour éviter les transformations et aménagements de nature à produire des effets négatifs sur l'évaluation de la propriété au jour de la publication de la déclaration, par l'effet de la surenchère, ou l'installation de personnes autres que celles recensées, souvent étrangères à la zone, sans autorisation préalable de l'expropriant.

4. L'acte de cessibilité

Si l'acte déclaratif de l'utilité publique se limite à désigner la zone touchée par l'expropriation, en vue de réaliser un ou plusieurs projets d'utilité publique nommément désignés, l'acte de cessibilité a pour but de désigner avec précision les limites et la consistance des propriétés immobilières nécessaires à la réalisation. Cet acte n'intervient au fait que si la déclaration d'utilité publique ne contient pas les précisions relatives à l'identification des parcelles réservées à l'expropriation, avec précision. C'est pour cette raison que le législateur a précisé à l'article 7 de la loi 7/81 que » l'acte déclaratif d'utilité publique peut désigner immédiatement les propriétés frappées d'expropriation, sinon il, est procédé à cette désignation par un acte administratif dit »acte de cessibilité ». Comme déjà rappelé l'acte de cessibilité doit intervenir dans le délai de deux ans à compter de la date de publication au Bulletin officiel de l'acte déclaratif d'utilité publique et passé ce délai, il y a lieu à nouvelle déclaration d'utilité publique. A signaler enfin que l'acte de cessibilité doit faire l'objet des publications imposées par la loi à la déclaration d'utilité publique.

En plus l'article 10 de la loi 7/81 stipule que l'acte de cessibilité doit être précédé d'une enquête administrative et déposé accompagné d'un plan, pendant un délai de dix jours, au bureau de la commune où les intéressés peuvent en prendre connaissance et présenter leurs observations pendant un délai de deux mois, à dater de sa publication au Bulletin officiel. Ils doivent faire connaître tous les fermiers, locataires et autres détenteurs de droits sur les immeubles, faute de quoi ils restent seuls chargés envers ces personnes des indemnités qu'elles pourraient réclamer. Les autres tiers sont tenus dans ce même délai, de se faire connaître sous peine d'être déchus de tout droit.

Concernant l'expropriant, celui-ci est tenu de se faire délivrer par le conservateur de la propriété foncière un certificat donnant l'état des détenteurs de droits réels inscrits aux livres fonciers, certificat pouvant être collectif.

Le projet d'acte de cessibilité est également déposé à la conservation de la propriété foncière du lieu de situation des immeubles. Au vu de ce dépôt, le conservateur de la propriété foncière est tenu de délivrer à l'expropriant un certificat attestant que la mention dudit projet d'acte [11](#) a été inscrite., soit sur les titres fonciers concernés, soit sur le registre des oppositions, s'il s'agit d'immeubles en cours d'immatriculation

Lorsqu'il s'agit d'immeubles non immatriculés ni en cours d'immatriculation, le projet d'acte de cessibilité est déposé au greffe du tribunal de première instance de la situation de l'immeuble pour être inscrit sur le registre spécial

Les mesures ci-dessus énoncées ont un caractère substantiel et peuvent faire l'objet d'une évocation pour excès de pouvoir aussi bien devant le juge des référés, à l'occasion de l'examen de la requête relative à la prise de possession, déposée par l'expropriant, que devant le juge de

l'expropriation, au moment de l'examen de la requête tendant au transfert de propriété.

5. La procédure d'acquisition à l'amiable

La procédure d'acquisition à l'amiable est réglementée par les dispositions de l'article 42 de la loi 7/81. Cet article pose cependant la condition que l'opération puisse avoir lieu après l'acte de cessibilité, lorsque la commission d'évaluation a déterminé le montant de l'indemnisation et que l'expropriant et l'exproprié, se soient entendus sur le prix fixé. Cet accord, qui doit être conclu en application de l'acte de cessibilité, est passé par procès-verbal devant l'autorité administrative locale du lieu de la situation de l'immeuble, lorsque l'exproprié réside dans ledit lieu. Lorsque l'exproprié ne réside pas dans ce lieu, cet accord est conclu conformément au droit privé par acte sous seing privé ou par acte notarié. Il est ensuite notifié à l'autorité administrative locale du lieu de l'expropriation.

L'accord amiable ainsi établi, emporte à partir de la date de son dépôt à la conservation de la propriété foncière, tous les effets prévus par la loi, à savoir qu'il purge le transfert de propriété à l'expropriant, de tous droits et charges pouvant grever l'immeuble dont le transfert a été décidé par le juge. En plus il dessaisit, le cas échéant, le juge de l'expropriation, la Cour d'appel ou la Cour suprême. L'accord amiable peut également, intervenir dans les mêmes conditions entre l'expropriant et l'exproprié, en ce qui concerne la prise de possession, pour permettre l'expropriant d'entreprendre les travaux relatifs à son projet sans attendre la décision du juge.

6. Renonciation à l'expropriation, par l'expropriant

Il peut arriver que l'expropriant désire renoncer à l'expropriation, pour une cause quelconque. Dans ce cas, il ne s'agit pas d'un désistement ordinaire dont le juge saisi peut prendre acte. Dans ce cas, la loi [14](#) exige de lui qu'il fasse publier un rectificatif de l'acte déclaratif d'utilité publique ou de cessibilité, au Bulletin officiel, dans les mêmes conditions de publicité qu'impose la procédure d'expropriation. Cette renonciation, qui doit intervenir avant le transfert de propriété, dessaisit le juge de l'expropriation. La propriété est alors remise à ses propriétaires initiaux, que ce soit en partie ou en totalité, selon la teneur de la renonciation. S'il s'agit d'expropriés mineurs, interdit ou absents, il appartient- au juge compétent ad-hoc, d'autoriser l'acte d'accord amiable, après avoir procédé à une expertise sur la valeur vénale de l'immeuble ou des droits réels, objet dudit accord.

7. Procédure administrative d'évaluation des indemnités

La procédure administrative d'évaluation des indemnités est fixée par l'article 42 de la loi 7/81 et par l'article 7 de son décret d'application précité. C'est elle qui permet d'éclairer le tribunal administratif sur le montant de l'indemnité apprécié par les membres de la commission administrative. Elle est diligentée par l'autorité administrative locale, à la demande de l'expropriant, sur la base de la réunion d'une commission administrative, dont les membres permanents désignés par l'article 7 précité, sont censés agir dans un esprit de neutralité qui permet de parvenir à une évaluation équitable de nature à satisfaire l'expropriant et l'exproprié. Or dans la plupart des cas, l'exproprié rejette l'estimation offerte, surtout quand il s'agit de considérations particulières, ce qui retarde énormément le règlement de ce litige, car l'intervention d'un expert est généralement sollicité au niveau de la procédure judiciaire d'expropriation. Ceci du fait qu'au lieu que la procédure d'estimation soit conduite par le juge de l'expropriation, lequel a généralement recours à un expert, le législateur a tort ou à raison l'a confiée à l'autorité administrative locale, laquelle est souvent accusée de partialité au profit de l'Etat et des collectivités locales. C'est du moins ce qui ressort de multiples récriminations entendues au moment du règlement de la procédure judiciaire. Si effectivement, la procédure d'évaluation d'ensembles de propriétés ou de toute une zone de plusieurs milliers d'hectares, dans le cadre de la construction de grands projets nationaux (autoroutes, barrages, universités, ports maritimes

et aéroports, zones industrielles etc...) trouve sa justification d'intérêt général incontestable ainsi que l'exigence d'une procédure accélérée qui ne peut tolérer les lenteurs d'expertises et contre expertises, il n'en demeure pas moins, que quand il s'agit de cas spécifiques ou de moyens et petits projets, il soit admis que la commission administrative, puisse se faire assister par l'avis d'un expert en la matière, chaque fois qu'elle risque d'être confrontée à un refus catégorique de l'exproprié refusant d'avaliser l'estimation de la commission administrative.

B. La procédure judiciaire d'expropriation

1. Les requêtes en vue de la prise de possession, du transfert de propriété et de la fixation des indemnités

La procédure judiciaire est fixée par les articles 18 et suivants de la loi 7/81. Elle est engagée par l'expropriant directement ou par l'intermédiaire de son mandataire, dans un délai qui ne peut dépasser deux ans, à compter de la déclaration d'utilité publique, au moyen de deux requêtes, l'une pour obtenir la prise de possession et l'autre pour la fixation de l'indemnité et le transfert de propriété. Si la prise de possession ne constitue en fait, qu'une simple formalité, dont les parties peuvent se passer en cas d'accord amiable, est qui est destinée à permettre à l'expropriant de commencer les travaux, après versement ou consignation d'une indemnité provisoire fixée par le juge des référés, il n'en est pas de même du transfert de propriété, dont la procédure nécessite en général, un délai pouvant aller de six mois à trois ans, sinon plus, en cas d'exercice de recours habituels ou d'intervention d'experts. Et ce, d'autant plus qu'avec la création de nouvelles cours d'appel, qui constituent un nouveau degré hiérarchique, bien que nécessaire pour la garantie d'un procès équitable, n'en demeure pas moins, une cause de retard dans le règlement du litige.

Dans la pratique judiciaire, si l'expropriant parvient à déposer sa requête, dans un délai de moins de six mois, après la déclaration d'utilité publique, le tribunal administratif qui examine la requête relative au transfert de propriété, a tendance à suivre la commission administrative dans l'évaluation de l'indemnité, ce qui écourte les délais de procédure. Mais dans la plupart des cas, quand il s'agit d'exproprier de grandes zones, l'administration expropriante ne parvient à saisir le tribunal qu'au-delà de ce délai, ce qui contraint le tribunal à avoir un recours à l'expertise, soit directement soit à la demande de l'exproprié, par l'intermédiaire de son avocat. Ceci d'une part d'autre part, l'exécution d'une expertise peut exiger un minimum de trois mois, car l'expert est tenu de se déplacer sur les lieux, d'entendre les parties et d'effectuer des recherches auprès des services extérieurs du ministère des Finances, pour se rendre compte du prix réel pratiqué, dans les acquisitions et les ventes de terrains limitrophes, aux parcelles en litige.

2. Le contrôle judiciaire de la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique

La procédure judiciaire constitue une garantie substantielle pour atténuer la puissance de l'Etat expropriant et ce, d'autant plus que l'expropriation a tendance à être assimilée, dans certains cas, à l'atteinte à la propriété pour ne dire la confiscation de biens d'autrui. C'est pour éviter de telles appréciations nées d'une méconnaissance manifeste de la loi, que le législateur de 1981 a introduit plusieurs moyens de contrôle, tels que la remise en cause de la déclaration d'utilité publique pour non respect du délai de deux ans, que le bien fondé de l'utilité publique elle-même en permettant le pourvoi en cassation contre le décret du Premier ministre devant la chambre administrative de la Cour suprême et l'introduction du concept de la voie de fait, en cas de non respect de la procédure d'expropriation .

Mais force est de constater que la chambre administrative de la Cour suprême a plutôt tendance, à ne pas vouloir apprécier le bien fondé de l'utilité publique, chaque fois qu'il est mis en cause par l'exproprié, préférant s'en tenir aux appréciations de l'administration et à la motivation affirmative du décret pris par le Premier ministre, qu'il s'agisse du choix du terrain, de sa superficie, de sa

situation ou de son attractivité vis-à-vis des investisseurs étrangers. C'est le cas de l'arrêt de la C.S. n°176 du 13 juin 1991, dossier n°10394/89 ainsi traduit : « Attendu que la création d'une zone industrielle dans la ville de Marrakech, n'a pas pour but de s'accaparer des biens des citoyens, en l'occurrence les propriétaires touchés par l'expropriation, mais l'encouragement de l'investissement national, de nature à permettre la promotion de l'industrie, dans l'intérêt de la ville de Marrakech, ce qui justifie la présence de l'intérêt général et écarte l'excès de pouvoir dans l'utilisation du pouvoir administratif ».

Dans un autre arrêt concernant la réalisation d'un lotissement, la Cour suprême ne s'est pas départie de son appréciation du concept de l'utilité publique, en rejetant le recours d'investisseurs privés, au motif que l'utilité publique déclarée par le décret du Premier ministre, ne peut souffrir d'interprétations autres celles qui l'ont justifié selon l'attendu suivant :

« Mais attendu qu'à l'étude du projet des requérants, il ressort que les intéressés ont envisagé de réaliser un lotissement ordinaire dans la ville de Souk al Arbia al Gharb.

Attendu qu'il ressort des justifications présentées par l'administration, au sujet du même lotissement, qu'il s'agit d'un projet d'intérêt général permettant d'offrir à des personnes de condition modeste, des parcelles de terrain équipées et jouissant d'infrastructures sociales et administratives, dans l'intérêt de la cité précitée, en plus d'un complexe sportif d'une superficie de six hectares.... ».

Un autre arrêt [18](#) plus récent, concernant une commune rurale aux moyens financiers limités, a requis l'expropriation d'une propriété privée, pour y réaliser un complexe hôtelier de 4 étoiles, alors que le projet n'entre pas dans sa vocation commerciale ni touristique, a pu obtenir une déclaration de l'utilité publique, laquelle a été rejetée par les propriétaire par un recours en cassation, pour excès de pouvoir, devant la chambre administrative de la Cour suprême, lequel a été rejeté sur la base de justifications suivantes :

« ...Mais attendu que d'après le décret objet du recours précité, il ressort que l'administration a procédé à l'expropriation de la propriété des requérants, dans le cadre de son pouvoir élargi d'appréciation de l'utilité publique et de l'intérêt général, pour justifier la réalisation d'un complexe hôtelier et que ce fait son appréciation de l'utilité publique est largement justifiée, en vertu des dispositions des article 1 et 32 de la loi 7/81.

« Attendu qu'il ne ressort pas des documents versés au dossier, que l'administration en agissant ainsi, n'a pas commis d'excès de pouvoir, en déclarant l'utilité publique comme justification de l'expropriation de la propriété... ».

Cet arrêt qui maintient la position habituelle de la Cour suprême, en matière de recours pour excès de pouvoir, au sujet des procès d'expropriation, pas néanmoins, pris en compte les motifs du recours, qui ont fait valoir le fait qu'une commune rurale du fait de sa vocation administrative et non commerciale ou industrielle, devait acquérir la propriété de gré à gré, au lieu de passer par la voie injustifiée d'après elle, par l'expropriation, d'autant plus que l'utilité publique ou l'intérêt général ne sont nullement justifiés dans ce cas spécifique.

Dans le cadre du droit comparé, en France par exemple, un tel exemple d'expropriation ne figure pas, dans la liste des cas que la jurisprudence a admis, quant bien même une nette évolution du concept de l'utilité publique a été constatée et commentée.

Certes une évolution du concept de l'utilité publique se dessine de plus en plus, dans les décisions récentes de la Cour suprême, dans le soucis de préserver le droit de propriété garanti par la Constitution, autant que l'intérêt général et l'utilité publique, à égalité dans la mesure du possible

et ce d'autant plus que le contrôle de l'administration par le juge administratif a tendance à prendre le dessus, à mesure que le Maroc s'ouvre à la démocratie et à la liberté d'entreprendre. Mais un long chemin reste à parcourir, pour s'inspirer de la jurisprudence européenne et française en particulier, compte tenu de l'évolution des droits de l'homme, dans le cadre d'un Etat de droit.

Conclusion : Cette étude succincte, qui n'englobe pas l'ensemble des chapitres relatifs au droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique au Maroc, est destinée à donner un certain éclairage sur l'évolution de la pratique judiciaire en la matière, à travers certains arrêts jurisprudentiels dont le nombre est malgré tout assez limité. Même si le nombre des tribunaux administratifs est encore insuffisant pour rapprocher la justice administrative des justiciables, il n'en demeure pas moins, que la création de deux Cours d'appel administratives est de nature à soulager la Chambre administrative de la Cour suprême, appelée à jouer entièrement son rôle de contrôle de la légalité et offrir un second degré aux tribunaux administratifs, pour leur permettre de mieux asseoir leur assise judiciaire et de produire une jurisprudence plus stable et mieux motivée que par le passé.

Il est fort probable que la nouvelle réforme de la justice en cours d'élaboration, trouvera une place plus confortable à la justice administrative, dans la mesure où elle pourra lui offrir beaucoup plus de moyens humains et matériels, qui lui font actuellement défaut.

Par Mohamed BOUFOUS le 31/03/2010