



Emprise immobilière au Maroc : l'illusion d'une réparation intégrale face aux résistances de l'action administrative

Real Estate Encroachment in Morocco: The Illusion of Full Compensation in the Face of Administrative Action Resistance

BENAABID Asmaa

Université de Nantes, Chemin de la Censive du Tertre, 44300 Nantes.

Doctorante et chercheur à l'Institut de recherche en droit privé de l'Université de Nantes.

Résumé

L'étude de l'emprise immobilière en droit marocain met en lumière l'émergence d'un régime jurisprudentiel autonome visant à assurer la protection du droit de propriété face aux atteintes matérielles de l'administration. Fondée sur la notion de fait continu, l'emprise permet de contourner les règles classiques de prescription et ouvre droit à une indemnisation intégrale couvrant l'ensemble des préjudices subis, qu'il s'agisse de la dépossession, de la privation d'exploitation ou de la perte de jouissance. Le juge administratif occupe, dans ce cadre, une place centrale dans la détermination de l'indemnisation, s'appuyant sur l'expertise tout en conservant un pouvoir souverain d'appréciation.

Toutefois, l'effectivité de cette protection demeure relative. Les difficultés d'exécution des décisions juridictionnelles, les exigences de continuité du service public ainsi que le principe d'intangibilité de l'ouvrage public limitent la portée concrète du droit à réparation. De même, le régime de l'emprise irrégulière révèle des incertitudes persistantes, notamment quant aux effets juridiques sur le transfert de propriété.

Dans une perspective comparative, le droit français témoigne d'une évolution vers l'unification du contentieux de l'emprise autour du juge administratif et d'un renforcement des mécanismes de protection du droit de propriété. Cette dynamique invite à une réflexion sur les instruments du droit marocain, en vue d'en améliorer l'effectivité juridictionnelle.

Dès lors, la problématique dépasse la seule reconnaissance du droit à indemnisation pour interroger les mécanismes de sa pleine réalisation, dans un équilibre renouvelé entre protection des droits individuels et exigences de l'intérêt général.

Mots-clés : Emprise immobilière - Droit de propriété - Indemnisation intégrale - Responsabilité administrative - Protection juridictionnelle.

Abstract

The study of property occupation in Moroccan law highlights the emergence of an autonomous case-law-based regime aimed at ensuring the protection of property rights against material interferences by the administration. Grounded in the notion of a continuous factual situation, *emprise* makes it possible to circumvent classical limitation rules and gives rise to full compensation covering all types of damage suffered, including dispossession, loss of exploitation, and deprivation of enjoyment. In this framework, the administrative judge plays a central role in determining compensation, relying on expert assessments while retaining sovereign discretionary power.

However, the effectiveness of this protection remains limited. Difficulties in enforcing judicial decisions, requirements linked to the continuity of public service, and the principle of the inalienability of public works restrict the practical scope of the right to compensation. Likewise, the regime of unlawful *emprise* reveals persistent uncertainties, particularly regarding its legal effects on the transfer of ownership.

From a comparative perspective, French law shows a trend toward unifying the litigation of *emprise* under the jurisdiction of the administrative judge, alongside a strengthening of mechanisms for the protection of property rights. This evolution invites reflection on the Moroccan legal framework, with a view to enhancing its judicial effectiveness.

Ultimately, the issue goes beyond the mere recognition of the right to compensation and concerns the mechanisms ensuring its full effectiveness, within a renewed balance between the protection of individual rights and the requirements of the public interest.



Keywords: Unlawful land encroachment - Property rights - Full compensation - Administrative liability - Judicial protection.

Introduction

« Toute personne, individuellement ou en collectivité, a droit à la propriété. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété¹³⁰⁹ ». Cette affirmation, universellement reconnue, traduit l'importance fondamentale de la propriété dans l'organisation sociale et économique des États modernes. La propriété immobilière, en particulier, dépasse la simple dimension patrimoniale, elle constitue un phénomène social vital, indispensable au développement économique, à l'aménagement du territoire et à la stabilité des relations sociales. Conscient de cette importance, le législateur a encadré la propriété par un ensemble de dispositions légales visant à protéger ce droit tout en permettant, dans des conditions strictement réglementées, sa limitation au profit de l'intérêt général.

Au Maroc, la Constitution du 1er juillet 2011 consacre expressément la protection de la propriété. L'article 35¹³¹⁰ stipule que « la loi garantit le droit de propriété et peut en limiter l'étendue et l'exercice conformément à la loi, si les exigences du développement économique et social du pays l'exigent. La propriété ne peut être expropriée que dans les cas et selon les procédures prévues par la loi ». Cette disposition traduit la volonté du Royaume de garantir la primauté du principe de légalité et de protéger les citoyens contre toute appropriation arbitraire, tout en reconnaissant les besoins de l'intérêt général.

Le secteur immobilier, en tant que pivot de l'activité économique et instrument d'aménagement du territoire, représente aujourd'hui un enjeu majeur pour l'administration. Dans la pratique, l'acquisition amiable des biens nécessaires à des projets publics se heurte parfois au refus des propriétaires. Pour remédier à ces difficultés, le législateur a prévu des prérogatives exceptionnelles, notamment l'expropriation pour cause d'utilité publique, tout en imposant des garanties essentielles : l'existence d'un intérêt général avéré et l'obligation d'une indemnisation juste et préalable. Le rôle du juge administratif est ici central, il contrôle la légalité des actes et veille à ce que les propriétaires puissent obtenir réparation lorsque leurs droits sont affectés.

Dans le contexte marocain, le secteur immobilier constitue un enjeu stratégique majeur, il conditionne l'exécution des projets publics, l'urbanisme, les infrastructures et l'aménagement du territoire. Cependant, l'administration rencontre parfois des obstacles pour acquérir des biens par des voies amiables, en raison du refus des propriétaires. Pour y remédier, le législateur a prévu des prérogatives exceptionnelles, telles que la décision d'expropriation pour cause d'utilité publique, encadrée par des garanties strictes : nécessité de l'intérêt général et obligation d'une indemnisation juste et préalable. L'autorité judiciaire assure, dans ce cadre, le contrôle de la légalité des actes et veille à ce que les propriétaires puissent obtenir réparation lorsqu'un préjudice survient.

Dans une perspective comparative, cette problématique rejoint la notion d'emprise¹³¹¹ en droit administratif français, qui désigne l'hypothèse dans laquelle une personne publique procède à une mainmise matérielle sur un immeuble appartenant à un particulier, sans transfert juridique de propriété. Elle fonde la théorie jurisprudentielle de l'emprise, destinée à encadrer les atteintes matérielles portées à la propriété immobilière par l'action administrative. Dans ce cadre, le Tribunal des conflits a admis de manière précoce la compétence du juge judiciaire pour connaître des demandes indemnitaires résultant d'une dépossession matérielle imputable à une opération administrative, sauf attribution expresse de compétence au juge administratif. Cette solution s'inscrit dans une tradition de protection judiciaire du droit de propriété, y compris lorsque l'atteinte trouve son origine dans l'action administrative.

Cette construction s'est élaborée progressivement à partir de la théorie de l'expropriation indirecte et des divergences jurisprudentielles du XIXe siècle. La Cour de cassation retenait une conception large du droit de propriété, assimilant certaines atteintes graves à une expropriation de fait relevant du juge judiciaire, tandis que le Conseil d'État réservait strictement l'expropriation aux hypothèses de transfert juridique de propriété, excluant les simples atteintes matérielles. Le Tribunal des conflits¹³¹² a finalement consacré cette seconde

¹³⁰⁹ la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948., art. 17.

¹³¹⁰ La constitution marocaine., art. 35.

¹³¹¹ G. QUIOT, « Emprise », *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 1050, première publication le 1^{er} août 2024, actualisé par A. BEAL.

¹³¹² T. confl., 29 mars 1850 , T. et S. : S. 1850, 2, p. 429



analyse en distinguant clairement la dépossession juridique de la simple atteinte à la jouissance, ce qui a permis de structurer progressivement un régime autonome des atteintes matérielles indemnisables.

Cette construction s'est progressivement élaborée à partir des hésitations initiales de la jurisprudence au XIX^e siècle et de la théorie de l'expropriation indirecte¹³¹³. Tandis que la Cour de cassation adoptait une approche extensive du droit de propriété en assimilant certaines atteintes graves à des expropriations de fait relevant du juge judiciaire, le Conseil d'État limitait strictement l'expropriation aux seules hypothèses de transfert juridique de propriété. Le Tribunal des conflits a consacré cette seconde approche en distinguant la dépossession juridique des simples atteintes matérielles à la jouissance, ouvrant ainsi la voie à l'émergence d'un régime autonome des atteintes indemnisables.

C'est dans ce cadre qu'a été progressivement structurée la théorie de l'emprise, largement nourrie par la jurisprudence et la doctrine. Les conclusions du commissaire du gouvernement Romieu dans l'affaire Montlaur¹³¹⁴ ont constitué une étape fondatrice en proposant une distinction fondée sur la nature de l'intervention administrative : la mainmise matérielle sur un immeuble relevait du juge judiciaire, tandis que les atteintes à la jouissance relevaient du juge administratif. Cette analyse a ensuite été approfondie par la doctrine classique, notamment sous l'influence de Maurice Hauriou, qui a cherché à inscrire l'emprise dans une théorie générale de la protection du droit de propriété.

La consolidation du régime intervient avec les conclusions du commissaire du gouvernement Delvolvé dans l'affaire Hôtel du Vieux-Beffroi¹³¹⁵, qui permettent de clarifier la distinction entre emprise irrégulière et voie de fait, en organisant plus nettement la répartition des compétences juridictionnelles. Le Tribunal des conflits consacre alors un équilibre jurisprudentiel relativement stable, fondé sur la compétence du juge judiciaire en matière de dépossession matérielle.

Cependant, cette architecture a été profondément recomposée par les évolutions contemporaines du droit administratif français. La décision Panizzon du Tribunal des conflits¹³¹⁶ met en cause la solution issue de l'arrêt Hôtel du Vieux-Beffroi, en réintégrant l'essentiel du contentieux indemnitaire dans le champ de la responsabilité administrative, consacrant ainsi la compétence du juge administratif comme juge de droit commun des atteintes à la propriété imputables à l'administration. Cette évolution est renforcée par la décision Bergoend, qui restreint considérablement la notion de voie de fait aux seules hypothèses d'extinction du droit de propriété ou d'atteinte grave à une liberté fondamentale.

Dans ce cadre renouvelé, la distinction entre emprise et voie de fait perd une grande partie de sa portée opératoire. La doctrine contemporaine¹³¹⁷ met en évidence un mouvement d'unification du contentieux de la responsabilité administrative autour du juge administratif, la voie de fait devenant une catégorie résiduelle. L'emprise conserve néanmoins sa spécificité propre. Contrairement à la voie de fait, qui affecte la qualification même de l'acte administratif, l'emprise peut résulter d'une intervention régulière ou irrégulière dès lors qu'elle se traduit par une emprise à la propriété sans remise en cause de la nature administrative de l'opération. Comme l'ont souligné Auby, Venezia et Gaudemet¹³¹⁸, seule la voie de fait entraîne une rupture du lien avec le droit administratif, tandis que l'emprise s'inscrit dans sa continuité.

La délimitation de son champ soulève également la question de la titularité du droit de propriété. Si certains auteurs¹³¹⁹, limitent l'emprise aux seules propriétés privées, cette approche doit être nuancée. Les biens du domaine public en sont exclus en raison de leur régime d'inaliénabilité, tandis que les biens relevant du

¹³¹³ G. QUIOT, *Aux origines du couple " gestion publique - gestion privée "*. Recherche sur la formation de la théorie de la gestion privée des services publics, Th. dactyl., Nice, 1992, p. 179.

¹³¹⁴ T. confl., 24 déc. 1904, Cts M. c/ B. maire Tournissan : Lebon, p. 888, concl. Romieu

¹³¹⁵ P. DELVOLVÉ., Une crise du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, la jurisprudence du Tribunal des conflits de 1947 à 1950, EDCE 1950.

¹³¹⁶ T. confl., 9 déc. 2013, n° 3931, Panizzon c/ Cne Saint-Palais-sur-Mer : JurisData n° 2013-033193 ; Lebon, p. 376 ; AJDA 2014, p. 216, l'emprise irrégulière tire sa révérence ; JCP A 2014, 90

¹³¹⁷ G. BRAIBANT, concl. sur CE, 15 févr. 1961, W. : Lebon, p. 118 ; AJDA 1961, p. 197, chron. Galabert et Gentôt ; D. 1961, jurispr. p. 611, note P. Weill ; JCP G 1961, II, 12259, note J.-M. Auby ; RDP 1961, p. 328. - J.-M. Auby, note ss le même arrêt : JCP G 1961, II, 12259.

¹³¹⁸ A. DE LAUBADERE, J.-C. VENEZIA ET Y. GAUDEMET., *Traité de droit administratif*, t. 1, LGDJ, 14^e éd., 1996, p. 405.

¹³¹⁹ J.-M. AUBY ET R. DRAGO., *Traité de contentieux administratif*, t. 1, LGDJ, 1984, p. 664, n° 528.



domaine privé des personnes publiques peuvent en relever, leur régime étant proche de celui des propriétés privées.

Ainsi, la théorie de l'emprise apparaît comme une construction jurisprudentielle évolutive, née de la nécessité de concilier la protection du droit de propriété, l'organisation des compétences juridictionnelles et la qualification des atteintes matérielles imputables à l'administration. Elle demeure traversée par une tension persistante entre logique indemnitaire et structuration du contentieux administratif, tension que les évolutions récentes ont davantage reconfigurée que supprimée.

Dès lors, une interrogation centrale se dégage : *Dans quelle mesure le régime juridique de l'indemnisation de l'emprise immobilière en droit marocain assure-t-il une protection effective et intégrale du droit de propriété, et dans quelle mesure le modèle français de protection juridictionnelle peut-il constituer une source d'inspiration pour renforcer l'effectivité de cette réparation face aux contraintes d'exécution et aux exigences de l'intérêt général ?*

Cette problématique permet de mettre en évidence une double tension, d'une part, celle entre la reconnaissance jurisprudentielle d'un droit à réparation intégrale et les limites pratiques de son effectivité, d'autre part, celle entre la protection du droit de propriété et la préservation de la continuité des services publics et des ouvrages publics.

L'étude adopte une méthodologie juridique mixte, combinant une approche dogmatique, jurisprudentielle et comparative. D'abord, l'analyse repose sur une approche dogmatique interne, consistant à examiner les fondements normatifs du régime de l'emprise en droit marocain, à travers le dahir des obligations et des contrats, la loi n° 81.7 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et la jurisprudence administrative et judiciaire. Cette approche permet de mettre en lumière la construction d'un régime autonome de responsabilité administrative fondé sur la continuité du fait générateur et la réparation intégrale du préjudice.

Ensuite, l'étude mobilise une analyse jurisprudentielle approfondie, centrée sur les décisions de la Cour de cassation et des juridictions administratives marocaines. Cette méthode permet de dégager les lignes directrices de l'évolution du droit positif, notamment en matière de prescription, d'évaluation du préjudice, et de fixation de l'indemnisation.

Enfin, une approche comparative est mobilisée afin de confronter le modèle marocain au droit français, notamment à travers la jurisprudence du Tribunal des conflits et du Conseil d'État. Cette comparaison permet de dégager les convergences et divergences structurelles entre les deux systèmes, et d'identifier les éventuelles pistes d'évolution du droit marocain vers une protection juridictionnelle plus effective du droit de propriété.

L'emprise immobilière en droit marocain désigne une atteinte matérielle au droit de propriété réalisée en dehors du cadre légal de l'expropriation. Elle a donné lieu à un régime jurisprudentiel spécifique d'indemnisation, fondé sur la continuité du préjudice et la réparation intégrale (I). Toutefois, au-delà du principe de réparation, se posent des enjeux essentiels liés à la fixation de l'indemnité, à son exécution et à la conciliation entre protection du propriétaire et intérêt général, ce qui justifie une analyse de son régime et de son effectivité, éclairée par le droit comparé français (II).

I- Le régime juridique de l'indemnisation de l'emprise immobilière en droit marocain : continuité du droit à réparation et encadrement jurisprudentiel

L'indemnisation de l'emprise immobilière en droit marocain repose sur une construction jurisprudentielle assurant une protection renforcée du droit de propriété. Elle se caractérise par un régime spécifique de l'action en indemnisation, marqué par sa continuité et son insusceptibilité de prescription, ainsi que par l'encadrement des préjudices réparables (I.1). Sa mise en œuvre met également en lumière le rôle central du juge administratif dans la fixation de l'indemnisation, fondée sur des critères objectifs et l'apport de l'expertise, afin de garantir une réparation à la fois intégrale et proportionnée (I.2).

I.1 L'indemnisation de l'emprise : continuité, protection et spécificité du droit du propriétaire au Maroc

L'indemnisation de l'emprise immobilière en droit marocain s'inscrit dans une construction jurisprudentielle assurant une réparation effective du préjudice subi par le propriétaire. Elle se caractérise par un régime spécifique de l'action en indemnisation, conçue comme un fait continu insusceptible de prescription (a), ainsi que par une définition précise des chefs de préjudice réparables, notamment la perte de jouissance et la privation d'exploitation (b).

a. L'action en indemnisation : un fait continu échappant à la prescription



L'un des aspects fondamentaux de l'indemnisation pour emprise à la propriété immobilière réside dans le caractère continu de l'action, qui échappe à toute prescription classique¹³²⁰. Contrairement aux actions ordinaires régies par le dahir formant le code des obligations et des contrats¹³²¹, l'emprise est considérée par la jurisprudence comme un fait continu, se poursuivant tant que l'administration conserve son emprise sur le bien. Toute contestation fondée sur la prescription est systématiquement rejetée. La Cour de cassation a été particulièrement explicite sur ce point, rappelant dans l'arrêt n° 774/2008 du 13 mai 2009¹³²² que « *la présence illégitime et continue de l'administration sur le bien constitue un fait continu, et l'action en indemnisation ne peut être affectée par la prescription* ». De même, l'arrêt n° 412/2012 du 2 mars 2013¹³²³ précise que « *l'action en réparation des dommages résultant d'un acte administratif irrégulier se poursuit tant que le préjudice n'est pas réparé. Aucune prescription extinctive ou acquisitive ne peut être invoquée pour éteindre les droits du propriétaire lésé* ». Cette position est confirmée par plusieurs décisions de la Cour administrative de Rabat et de Marrakech¹³²⁴, où il a été rappelé que la prescription ne peut courir tant que l'administration maintient son emprise sur le bien et n'a pas réparé le préjudice. La jurisprudence a également rejeté l'invocation des articles 106 et 391 du dahir formant le code des obligations et des contrats¹³²⁵, qui régissent la prescription des actions civiles ordinaires, affirmant ainsi le caractère autonome et spécifique de l'indemnisation pour emprise.

b. La privation d'exploitation et la perte de jouissance : conditions et étendue de l'indemnisation

La jurisprudence marocaine a clairement défini le principe selon lequel le propriétaire lésé peut demander deux formes d'indemnisation complémentaires : la privation d'exploitation et la perte de jouissance. La privation d'exploitation correspond aux profits et avantages économiques dont le propriétaire a été privé, tandis que la perte de jouissance traduit l'impossibilité d'utiliser pleinement le bien. L'article 98 du dahir formant le code des obligations et des contrats¹³²⁶ précise que « *Les dommages, dans le cas de délit ou de quasi-délict, sont la perte effective éprouvée par le demandeur, les dépenses nécessaires qu'il a dû ou devrait faire afin de réparer les suites de l'acte commis à son préjudice, ainsi que les gains dont il est privé dans la mesure normale en conséquence de cet acte* ».

Pour que l'indemnisation pour privation d'exploitation soit accordée, deux conditions sont impératives : l'absence d'un service public établi sur le bien et la preuve que le bien faisait l'objet d'une exploitation économique avant l'atteinte. La Cour administrative d'appel de Marrakech¹³²⁷ a souligné dans plusieurs affaires que « *l'indemnisation pour privation d'exploitation ne couvre que la période comprise entre la prise de possession du bien par l'administration et la mise en place effective du service public. La preuve de l'exploitation antérieure du bien est indispensable* ». L'arrêt du 28 juillet 2004¹³²⁸ (affaire n° 1748/2001) de la Cour de cassation a confirmé que « *l'indemnisation pour privation d'exploitation suppose la démonstration par le propriétaire de la nature et de l'étendue de l'exploitation qu'il exerçait sur le bien avant l'emprise* ». Néanmoins, certains jugements récents ont assoupli cette exigence : lorsque la privation concerne globalement le droit d'usage, l'indemnisation peut couvrir tous les modes d'exploitation utiles, même sans preuve détaillée. La Cour de cassation a rappelé dans la décision du 11 octobre 2006¹³²⁹ que l'indemnisation doit être proportionnelle à l'étendue réelle de la privation, renforçant la protection du propriétaire et la logique compensatoire de la jurisprudence.

La première catégorie d'indemnisation concerne la perte effective de la propriété. Elle s'applique lorsque le bien est approprié ou utilisé par l'administration de manière telle que le propriétaire ne peut plus en jouir ou le

¹³²⁰ A. AJOUN, *L'atteinte matérielle à la propriété immobilière : problématiques pratiques et solutions judiciaires*, 1^{re} éd., Imprimerie Al-Maârif Al-Jadida, Rabat, 2015, p. 130.

¹³²¹ Le dahir formant le code des obligations et des contrats., art. 106.

¹³²² Cass. Ch. civ. du 13 mai 2009, n° 774//2/4/2008, inédit.

¹³²³ Cass. Ch. civ. du 2 mars 2013, n° 412//6/2/2012, inédit.

¹³²⁴ Cass. Ch. civ. du 18 Juil. 2008, n° 49/6/06/2008, inédit.

¹³²⁵ Le dahir formant le code des obligations et des contrats., art106 et 391.

¹³²⁶ Le dahir formant le code des obligations et des contrats., art98.

¹³²⁷ Cour d'appel administrative de Marrakech, décision du 24 octobre 2013, n° 1102, n° de dossier 2013/1914/478.

¹³²⁸ Cass. Ch. civ. du 28 juillet 2004, n° 1748/4/1/2001.

¹³²⁹ Cass. Ch. adm., décision du 11 octobre 2006, n° 602, dossier n° 2005/3/4/3047.



rétablir à son état initial. La Cour administrative de Rabat a reconnu le droit du propriétaire lésé à obtenir une indemnisation pour la perte de sa propriété, ainsi qu'il ressort de l'arrêt¹³³⁰ suivant : « Il ressort du rapport d'expertise que le bien objet de l'emprise est un terrain non aménagé d'une superficie de 8 320 m², destiné à la réalisation d'un établissement public. En se fondant sur le point de comparaison indiqué dans le rapport d'expertise, concernant une parcelle située dans la même zone, d'une superficie de 109 m² et aménagée, cédée à raison de 1 300 dirhams le mètre carré, la Cour fixe l'indemnisation destinée à réparer le préjudice subi par le demandeur relatif à la perte de sa propriété à 500 dirhams par mètre carré. Cette réduction par rapport à l'indemnisation proposée par l'expert se justifie par l'inadéquation entre l'indemnité proposée et la superficie du terrain, tandis que l'expert s'était basé sur un point de comparaison précis dans le temps et l'espace, correspondant à la cession d'un terrain de 109 m² au prix de 1 300 dirhams/m². L'indemnisation fixée par la Cour prend en compte ce point de comparaison comme cadre de référence, en l'ajustant pour tenir compte de la différence de superficie et de l'aménagement du terrain... ».

Cette décision illustre la méthode suivie par la Cour pour déterminer une indemnisation réaliste et proportionnée au préjudice subi. L'arrêt précise que la valeur de l'indemnisation doit refléter la valeur réelle du bien au moment de la demande judiciaire, et non celle au moment de l'appropriation par l'administration. Ainsi, la Cour a tenu compte de plusieurs critères : la superficie du terrain, son emplacement, sa forme, ainsi que son état d'aménagement. Elle a également veillé à ce que le calcul de l'indemnisation ne se limite pas à une simple extrapolation du prix au mètre carré d'une parcelle comparable, mais qu'il intègre les spécificités du bien litigieux.

En conséquence, l'arrêt de la Cour administrative de Rabat établit que le propriétaire lésé bénéficie d'un droit effectif à réparation dès le dépôt de sa demande, garantissant ainsi que l'indemnisation ne soit pas retardée par la durée de l'occupation du bien par l'administration. Il consacre également le principe selon lequel le juge administratif dispose d'une marge d'appréciation encadrée par des critères objectifs pour fixer le montant du dédommagement. Cet arrêt constitue ainsi une référence majeure en matière de protection de la propriété privée face à l'emprise par l'administration, en mettant en avant le rôle du juge administratif pour assurer une compensation juste, conforme à la valeur économique et juridique du bien, tout en préservant les intérêts des propriétaires face à l'appropriation irrégulière de leurs biens par les pouvoirs publics.

La seconde catégorie, la privation d'exploitation, concerne le manque à gagner et la perte de revenus générés par le bien en cas d'occupation par l'administration. Pour être recevable, la demande doit préciser la nature de l'exploitation et la période exacte de privation. La Cour de cassation¹³³¹ a confirmé dans un arrêt que « le demandeur n'a pas précisé le type d'exploitation qu'il exerçait sur la parcelle litigieuse et dont il a été privé par l'action de la municipalité. De plus, le bien, selon l'acte de vente daté du 17/10/1991, était destiné à un usage spécifique, ce qui rendait le préjudice pour perte d'exploitation non fondé ». L'arrêt de la Cour de cassation met en lumière les conditions strictes de recevabilité d'une demande d'indemnisation pour privation d'exploitation, en insistant sur la nécessité pour le propriétaire de préciser le type d'exploitation exercée sur le bien ainsi que la période exacte de privation. En effet, sans ces éléments, le juge ne peut apprécier de manière objective le préjudice subi, ce qui rend la demande insuffisante. Par ailleurs, la Cour souligne que l'indemnisation ne peut être accordée lorsque l'usage envisagé par le propriétaire n'est pas compatible avec la destination légale du bien, telle que mentionnée dans l'acte de vente, car il n'y a alors pas de perte réelle d'exploitation. Ainsi, l'exigence d'un préjudice réel et quantifiable garantit que seule la perte effective de revenus liés à l'usage légal du bien donne lieu à compensation, protégeant l'administration contre des demandes spéculatives ou infondées.

I.2. La fixation de l'indemnisation pour emprise au Maroc : principes, jurisprudence et rôle du juge administratif

L'indemnisation pour emprise à la propriété immobilière repose sur des principes généraux visant à assurer une réparation intégrale du préjudice subi par le propriétaire (a). Elle combine la protection du droit de propriété avec un encadrement jurisprudentiel souple conférant au juge administratif un rôle central dans l'évaluation du dommage, appuyé notamment sur l'expertise (b).

a. Les principes généraux de l'indemnisation pour emprise à la propriété immobilière

L'indemnisation pour emprise vise à couvrir l'ensemble des préjudices directs et indirects subis par le propriétaire. Ainsi, lorsqu'un terrain est aménagé par l'administration pour y établir une voie publique,

¹³³⁰ Tribunal administratif, jugement n° 206 du 4 novembre 2009, dossier n° 2008/13/138.

¹³³¹ Cass., ch. adm., n° 81 du 15 février 2006, dossier n° 1269/2005.



l'indemnisation doit prendre en compte la valeur de la partie affectée ainsi que celle de la portion restante, tout en intégrant les pertes économiques et les frais engagés pour pallier le préjudice.

La jurisprudence administrative marocaine a clairement établi que l'administration perd ses privilèges légaux lorsqu'elle agit en dehors du cadre légal. Ainsi, les dispositions prévues par la loi n° 81.7 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire ne peuvent être invoquées pour limiter l'indemnisation lorsque l'emprise est illégale. Il est affirmé de manière constante que le propriétaire conserve son droit à une indemnisation complète, couvrant l'intégralité du préjudice subi, indépendamment de toute considération liée à l'expropriation.

Cette indemnisation ne se limite pas au simple remboursement de la valeur du bien ; elle inclut tous les préjudices consécutifs à l'emprise, qu'ils soient matériels, financiers ou liés à l'usage du bien. À titre complémentaire, la jurisprudence admet l'application d'intérêts légaux afin de compenser tout retard dans l'exécution de la réparation. La Cour administrative de Rabat¹³³² a souligné que « *les intérêts légaux constituent un complément équitable à l'indemnisation, visant à protéger le propriétaire contre tout préjudice lié au retard d'exécution, et peuvent être demandés indépendamment de la demande principale* ».

Ces principes démontrent que l'indemnisation pour emprise constitue une réparation autonome et intégrale. Elle assure non seulement le remboursement du préjudice, mais garantit également une protection juridique renforcée du droit de propriété, consolidant la position du propriétaire face à l'administration et sanctionnant tout comportement illégal ou empiètement non autorisé. L'autonomie de ce mécanisme traduit la volonté du droit administratif de privilégier la réparation intégrale et rapide du préjudice, tout en réaffirmant la primauté du respect des droits fondamentaux du propriétaire face aux actes de l'administration hors du cadre légal.

Le juge administratif dispose d'un pouvoir discrétionnaire important pour statuer sur les affaires d'emprise à la propriété immobilière, en particulier lorsqu'il s'agit de déterminer l'indemnisation due au propriétaire lésé. Cette indemnisation se décline en deux volets : la compensation de la perte de propriété et la réparation de la privation d'exploitation. Lorsqu'un bien immobilier est occupé ou transformé par l'administration à des fins d'intérêt public, il devient souvent impossible de restituer le bien à son état initial. L'indemnisation ne se limite donc pas au simple remboursement du coût du bien, mais doit prendre en considération la valeur économique, stratégique et l'usage effectif ou potentiel que le propriétaire en faisait.

La jurisprudence marocaine¹³³³ illustre cette approche en affirmant que « *l'emprise au bien de la demanderesse est avérée et ne souffre d'aucune contestation. Cela lui confère le droit de réclamer une indemnisation pour les dommages résultant de l'action de l'administration, laquelle n'avait aucun fondement légal* ». Ainsi, le droit à réparation est autonome et complet, protégeant intégralement le propriétaire contre tout préjudice subi. De manière générale, la valeur du bien, sa localisation, sa superficie et sa destination constituent des critères essentiels pour évaluer le préjudice subi. L'indemnisation doit refléter la valeur réelle du bien à la date de dépôt de la requête, bien que certains auteurs considèrent que la date de prise de possession par l'administration pourrait mieux représenter le préjudice subi, afin d'éviter une sous-évaluation en raison de l'augmentation potentielle de la valeur du bien au fil du temps. Les tribunaux ont confirmé ce principe dans de nombreuses affaires, notamment lorsque l'administration occupe partiellement le bien et que le propriétaire démontre que la portion restante est inutilisable, lui permettant de demander l'acquisition intégrale du bien conformément à l'article 23 de la relative à l'expropriation¹³³⁴.

Dans une perspective de droit comparé, le régime de l'indemnisation de l'emprise en droit français a connu une recomposition profonde sous l'effet d'un mouvement d'unification progressive du contentieux au profit du juge administratif. Cette évolution trouve son point d'aboutissement dans la décision du Tribunal des conflits *Panizzon* du 9 décembre 2013¹³³⁵, qui marque une rupture nette avec la construction jurisprudentielle antérieure. Par cette décision, le Tribunal des conflits consacre le principe selon lequel la réparation des dommages résultant d'une emprise, qu'elle soit régulière ou irrégulière, relève désormais de la compétence exclusive de la juridiction administrative, sauf hypothèse expressément réservée par un texte ou par un principe de valeur supérieure. Cette solution consacre une homogénéisation du contentieux indemnitaire et confirme le

¹³³² Cour d'appel administrative de Rabat., décision n° 356 du 6 juin 2007, dossier n° 06/06/124.

¹³³³ Cass. Ch. civ., arrêt n° 134 du 27 mars 2014, dossier n° 213/1414/2014.

¹³³⁴ Loi n° 7-81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire., art. 23.

¹³³⁵ T. confl., 9 déc. 2013, n° 3931, *Panizzon c/ Cne Saint-Palais-sur-Mer* : Lebon, p. 376 ; AJDA 2014, p. 216 , l'emprise irrégulière tire sa révérence ; JCP A 2014, 90 , note P. Delvolvé ; RFDA 2014, p. 6.



juge administratif comme juge de droit commun de la responsabilité administrative en matière d'atteintes à la propriété imputables à la puissance publique.

Ainsi, le régime de l'indemnisation de l'emprise en droit français contemporain s'organise autour d'un principe directeur d'unification au profit du juge administratif, consacré par la jurisprudence *Panizzon*, et d'une exception strictement limitée tenant à l'extinction du droit de propriété, seule hypothèse dans laquelle subsiste une compétence judiciaire résiduelle. Cette construction témoigne d'un mouvement plus large de rationalisation du contentieux administratif et de recomposition des équilibres classiques du dualisme juridictionnel français, dans lequel la protection du droit de propriété demeure garantie, mais désormais intégrée dans une logique dominante de droit public.

b. L'expertise et le pouvoir d'appréciation du juge dans la détermination de l'indemnisation

Pour déterminer le montant exact de l'indemnisation, le juge administratif s'appuie fréquemment sur des expertises techniques réalisées par des professionnels du domaine immobilier. L'expert doit se rendre sur place, constater l'état du bien, mesurer et décrire ses caractéristiques, et comparer le bien avec des ventes contemporaines dans la même zone. La jurisprudence souligne l'importance de cette étape : la Cour de cassation¹³³⁶ a jugé que « *la cour d'appel a approuvé l'expertise de M. ... qui a estimé la valeur à 350 dirhams par mètre carré, alors que l'expert ne s'était pas conformé à l'instruction de l'ordonnance préparatoire de se rendre sur le bien litigieux, de l'examiner, de le mesurer et de le décrire avec précision. Le fait que l'expert n'ait pas procédé à cette visite constitue une violation de l'article 63 du Code de procédure civile et le jugement qui l'approuve est donc annulable* ». L'arrêt de la Cour de cassation souligne l'importance cruciale de l'expertise technique dans la détermination du montant de l'indemnisation. Le juge administratif doit s'appuyer sur des constatations précises et objectives, effectuées par un expert qui se rend sur place pour examiner, mesurer et décrire le bien, tout en le comparant à des ventes contemporaines dans la même zone. Lorsque l'expert ne respecte pas ces obligations, comme ne pas visiter le bien litigieux, le raisonnement judiciaire devient entaché d'erreur, car l'évaluation du préjudice repose sur des éléments incomplets ou inexacts. Ainsi, la Cour considère qu'un jugement approuvant une telle expertise peut être annulé, réaffirmant que seule une estimation fondée sur des constats rigoureux et conformes aux prescriptions légales garantit une indemnisation juste et précise.

Toutefois, l'expertise ne lie pas le juge, celui-ci conserve un pouvoir discrétionnaire pour adopter ou écarter les conclusions, sous réserve de motiver sa décision. Dans ce sens, la cour¹³³⁷ a confirmé l'usage effectif d'une parcelle pour le passage après que la commune y eut aménagé trottoirs et lampadaires, servant également d'accès à un établissement scolaire, ce qui démontre que la prise de possession ne nécessite pas un aménagement complet pour être juridiquement effective. D'autres décisions ont précisé que l'évaluation doit tenir compte de l'intégration urbaine, de l'emplacement stratégique et de la valeur des biens comparables. Ainsi, le juge exerce son pouvoir d'appréciation en combinant les conclusions d'expertise, les éléments de terrain et la jurisprudence, afin d'assurer une indemnisation proportionnelle et équitable, conciliant protection des droits des propriétaires et intérêt général.

Ainsi, il ressort de l'analyse des principes généraux de l'emprise à la propriété immobilière que le propriétaire lésé dispose de droits clairs et protégés par la jurisprudence marocaine. L'action en indemnisation se distingue par son caractère continu et hors prescription, permettant au propriétaire de réclamer réparation tant que l'administration conserve son emprise sur le bien. Cette action couvre non seulement la perte de propriété, mais également la privation d'exploitation et la perte de jouissance, reflétant une approche complète et équitable de la réparation du préjudice. La jurisprudence, à travers des décisions de la Cour de cassation et des cours administratives d'appel de Rabat, Marrakech et Casablanca, a systématiquement affirmé que l'indemnisation doit inclure tous les préjudices subis, sans que les privilèges ou immunités de l'administration puissent limiter le droit du propriétaire à une compensation intégrale.

Si ces principes posent un cadre juridique solide, leur application pratique soulève des questions essentielles concernant la mise en œuvre effective de l'indemnisation. En effet, après la détermination de la valeur du bien et la fixation de l'indemnisation par expertise, la phase suivante, celle du jugement et de son exécution, constitue le moment déterminant pour le propriétaire lésé. C'est à ce stade que l'indemnisation devient tangible et que les difficultés pratiques liées au versement effectif des sommes dues et au transfert éventuel de la propriété se manifestent. Cette transition, de la théorie à la pratique, illustre combien le droit à indemnisation

¹³³⁶ Cass. Ch. adm., décision n° 92 du 28 février 2007, dossier n° 2006/3/4/1917, inédit.

¹³³⁷ Cass. Ch. adm., décision n° 3/941 du 9 juillet 2015, dossier n° 2013/3/4/3748.



ne se limite pas à une reconnaissance abstraite du préjudice, mais requiert également une action judiciaire efficace et un contrôle strict de l'administration.

C'est dans cette perspective que la deuxième partie s'intéresse aux conditions, modalités et difficultés du jugement et de l'exécution de l'indemnisation pour emprise, en mettant en lumière la jurisprudence récente et les solutions adoptées par le juge administratif pour assurer la réparation intégrale du préjudice subi par le propriétaire.

II. La protection juridictionnelle et l'effectivité de la réparation de l'emprise immobilière : pouvoir du juge administratif, contraintes d'exécution et apports du droit comparé français

L'étude de l'emprise irrégulière soulève la question de l'effectivité de la protection du droit de propriété face à l'action matérielle de l'administration, entre pouvoir d'indemnisation du juge et contraintes d'exécution liées à l'intérêt général. Elle conduit ainsi à analyser, d'une part, les mécanismes d'indemnisation et leurs limites pratiques (II.1), et, d'autre part, le transfert de propriété et l'apport du modèle français à la protection juridictionnelle du droit de propriété (II.2).

II.1 L'effectivité de la réparation de l'emprise : entre pouvoir d'indemnisation du juge administratif et contraintes d'exécution et de protection de l'ouvrage public

L'effectivité de l'indemnisation de l'emprise repose sur l'exécution du jugement, souvent difficile en pratique. Le droit marocain y répond par des mécanismes de contrainte tels que l'astreinte et la saisie, encadrés par la nécessité de préserver le service public (a). Dans ce même équilibre entre protection du droit du propriétaire et continuité de l'action administrative, le droit administratif marocain consacre l'interdiction de démolir un ouvrage public achevé, au nom de l'intérêt général (b). La protection du bien public prime ainsi, la réparation du propriétaire s'effectuant essentiellement par l'indemnisation.

a. L'effectivité de l'indemnisation pour emprise : du pouvoir du juge aux contraintes d'exécution

Le jugement accordant l'indemnisation constitue le mécanisme fondamental par lequel est réparé le préjudice subi par le propriétaire lésé lorsqu'une administration publique a porté atteinte à sa propriété sans respecter les procédures légales prévues par la loi n° 81-7 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire. Contrairement au régime de l'expropriation, où l'indemnité est strictement encadrée par les dispositions légales, l'emprise offre au juge administratif un large pouvoir d'appréciation afin de fixer une compensation proportionnée à l'importance du préjudice subi. La jurisprudence administrative marocaine illustre clairement cette distinction. La Cour administrative d'appel de Rabat 1338 a jugé que l'application de l'article 20 de la loi relative à l'expropriation suppose le respect préalable de la procédure légale, tandis que l'action fondée sur l'emprise échappe à ce cadre, dès lors que l'administration s'est soustraite aux obligations légales. Dans le même sens, le tribunal administratif de Marrakech 1339 a confirmé qu'en l'absence de procédure d'expropriation ou d'accord amiable avec le propriétaire, la présence de l'administration sur le bien constitue une emprise ouvrant droit à une indemnisation intégrale, fondée sur les principes généraux de la responsabilité administrative. Cette orientation a été par la suite renforcée par plusieurs décisions, notamment celles du tribunal administratif de Casablanca et par les arrêts de la Cour de cassation, reconnaissant que le droit à indemnisation en matière d'emprise constitue un droit autonome, distinct des indemnités légales d'expropriation. L'application des articles 77 à 80 du dahir formant le code des obligations et des contrats 1340 permet au juge de fonder sa décision sur la responsabilité civile de l'administration pour tout dommage matériel résultant directement de l'action ou de l'inaction de ses agents, tout en respectant les principes de proportionnalité et d'équité. Cette approche jurisprudentielle confère ainsi à la victime un droit effectif à réparation, tout en consolidant le rôle protecteur des juridictions administratives vis-à-vis de la propriété privée. L'indemnisation acquise par le jugement ne prend pleinement effet que lorsqu'elle est correctement exécutée, ce qui constitue souvent le principal obstacle pratique pour les victimes. L'administration, en tant que personne morale de droit public, peut retarder l'exécution ou invoquer des moyens dilatoires, rendant le jugement inefficace et compromettant la confiance des citoyens dans la justice 1341. Face à ces difficultés, le droit

1338 Cour d'appel administrative de Rabat., décision n° 358 du 6 juin 2007, dossier n° 06/06/124.

1339 Tribunal administratif de Marrakech, jugement n° 1037 du 2 janvier 2013, dossier n° 2012/1914/488.

1340 Le dahir formant le code des obligations et des contrats., art77 et 80.

1341 S. HAMOUCH., *Problématique de l'exécution des jugements face à l'administration marocaine*, 1^{re} éd., Imprimerie Al-Qabas, Al-Aroui, Nador, 2019, p. 90.



marocain a prévu des mécanismes inspirés du code de procédure civile et adaptés aux spécificités de l'administration, tels que l'astreinte et la saisie.

L'astreinte constitue un instrument essentiel permettant de contraindre l'administration à respecter ses obligations, en fixant une somme payable pour chaque jour de retard dans l'exécution¹³⁴². Ce mécanisme a été appliqué à plusieurs reprises par les tribunaux administratifs, comme en témoigne l'ordonnance urgente n° 213 du 11 décembre 2013¹³⁴³, concernant l'arrêt des travaux exécutés par l'administration sur le terrain de demandeurs sans respecter la procédure légale.

La saisie, quant à elle, constitue un moyen de contrainte directe sur les biens de l'administration, à condition de ne pas affecter les services publics ou l'intérêt général. La jurisprudence a clarifié que seuls les biens non affectés à la continuité du service public peuvent être saisis, tandis que les biens publics restent protégés. La saisie sur les biens des administrations publiques ou des établissements de l'État n'a pas pour effet d'entraver le service public. À cet égard, un arrêt de la Cour de cassation¹³⁴⁴ a énoncé que « ...*cependant, en l'absence, dans le Code de procédure civile et ses applications judiciaires, ainsi que dans d'autres textes législatifs, de dispositions excluant les biens des administrations publiques ou des établissements de l'État des mesures d'exécution, y compris la saisie des biens détenus par un tiers pour le compte du débiteur, et en considérant que cette saisie ne constitue ni une ingérence dans l'autorité législative qui a prévu ces dépenses dans le budget général, ni une entrave au fonctionnement de l'administration, la juridiction ayant rendu la décision attaquée, après avoir constaté l'existence du compte spécial saisi, a motivé sa décision en indiquant que la règle de l'incessibilité des biens publics ne peut trouver application que lorsque la saisie entraîne une entrave au fonctionnement normal du service public. Cette motivation repose sur le fait que les sommes saisies sont affectées à des dépenses déterminées, essentielles à la continuité du service public dans la fourniture de ses prestations. Elle s'appuie également sur le principe selon lequel les personnes de droit public sont présumées solvables, et que l'exécution des décisions judiciaires à leur encontre traduit le respect du principe de légalité et de la force de la chose jugée, et non sur l'idée que les biens publics seraient insaisissables en l'absence de disposition légale expresse interdisant la saisie...* ».

Cet extrait met en lumière le cadre juridique et jurisprudentiel de la saisie sur les biens des administrations publiques et des établissements de l'État. La saisie est admise comme moyen de contrainte, à condition de ne pas compromettre la continuité du service public ni l'intérêt général. La jurisprudence précise que seuls les biens non affectés à l'exécution des missions publiques peuvent être saisis, tandis que les biens strictement publics restent protégés. La Cour de cassation a confirmé que l'absence de dispositions légales explicites excluant la saisie des biens publics ou des comptes détenus par un tiers pour le compte de l'administration ne fait pas obstacle à l'exécution des décisions judiciaires, dès lors que cette saisie ne perturbe pas le fonctionnement normal du service public. Elle repose sur le principe de solvabilité présumée des personnes publiques et affirme que l'exécution judiciaire traduit le respect de la légalité et de la force de la chose jugée, et non une violation de l'incessibilité des biens publics. Ainsi, la saisie sur les biens de l'administration reste possible, mais encadrée par la nécessité de protéger l'intérêt général et la continuité des services publics.

b. L'interdiction de démolition de l'ouvrage public : fondements et limites

Le juge administratif marocain a mis en place un ensemble de principes garantissant la protection des biens publics, parmi lesquels la prohibition de démolir un ouvrage public érigé sur un bien privé constitue l'une des règles majeures. Cette interdiction repose sur la théorie de l'indivisibilité du bien public et du bien privé, fondée sur la primauté de l'intérêt général sur l'intérêt privé, et vise à préserver les fonds publics investis dans la construction et le fonctionnement régulier des équipements au service de la collectivité. En effet, la démolition d'un ouvrage achevé, qu'il s'agisse d'une école, d'un dispensaire ou de tout autre équipement public, compromettrait l'intérêt général et la continuité du service public¹³⁴⁵.

Dans ce cadre, tout ouvrage édifié sur un bien privé en raison d'une emprise ne peut être détruit afin de protéger les investissements publics. Toutefois, le juge dispose d'un pouvoir d'intervention lorsqu'il s'agit de travaux

¹³⁴² M. QASRI., « L'astreinte et la saisie face à l'administration récalcitrante à exécuter les jugements et décisions du tribunal administratif et les problématiques soulevées », *Revue des tribunaux administratifs*, n° 5, édition spéciale janvier 2017, p. 194.

¹³⁴³ Ordonnance sur requête urgente n° 213 du 11 décembre 2013, dossier n° 2013/7101/204.

¹³⁴⁴ Cass. Ch. adm., décision n° 140 du 19 février 2015, dossier n° 2013/2/4/603.

¹³⁴⁵ A. AJOUN., L'atteinte matérielle à la propriété immobilière : problématiques pratiques et solutions judiciaires, p. 117.



en cours, en pouvant ordonner leur suspension ou, exceptionnellement, leur démolition afin de rétablir le bien dans son état antérieur. Ainsi, lorsqu'un ouvrage public est érigé sur un bien affecté, le juge doit concilier l'intérêt général et l'intérêt privé, en protégeant le bien public et en assurant la réparation du propriétaire par le versement d'une indemnité appropriée. La jurisprudence confirme que la demande d'expulsion de l'administration ou de démolition d'un ouvrage public déjà achevé est contraire à l'intérêt général, qui prévaut, tandis que l'indemnisation permet au propriétaire de percevoir une compensation pour l'atteinte subie. De manière constante, les décisions des tribunaux administratifs de Fès et d'autres juridictions soulignent que la protection de l'équipement public prime sur l'intérêt privé lorsque le propriétaire n'intervient pas à temps pour empêcher l'empiètement, et que le versement de l'indemnité demeure le mécanisme approprié pour réparer le préjudice.

En conséquence, le principe de non-atteinte aux biens publics s'impose comme une règle fondamentale du droit administratif marocain : l'administration ne peut être expulsée ni le bâtiment détruit, sauf dans le cadre d'atteintes matérielles encore à leurs débuts, où le juge peut intervenir pour suspendre les travaux tant que cela reste possible.

II.2 Le transfert de propriété et la protection juridictionnelle du droit de propriété face à l'emprise : entre incertitudes jurisprudentielles marocaines et modèle de référence français

Le transfert de propriété en matière d'emprise oppose logique indemnitaire et respect des procédures d'expropriation, la jurisprudence marocaine le subordonnant strictement au cadre légal, malgré une tendance pragmatique en faveur de la sécurisation des situations d'occupation (a). Le droit français consacre la prééminence du juge administratif dans la protection contre l'emprise irrégulière, à travers des mécanismes préventifs et correctifs renforcés, offrant un modèle susceptible d'inspirer le droit marocain (b).

a. Le transfert de propriété en matière d'emprise : conditions et limites

La question du transfert de propriété au profit de l'administration se pose particulièrement lorsque celle-ci occupe un bien privé ou y édifie un ouvrage public. L'indemnité versée au propriétaire pour le préjudice subi est traditionnellement perçue comme la contrepartie de la propriété, soulevant ainsi l'interrogation de savoir si ce versement entraîne automatiquement le transfert de propriété à l'administration. La jurisprudence marocaine a connu une évolution significative sur ce point. Initialement, les tribunaux refusaient de légitimer un transfert de propriété en contrepartie de l'indemnisation, estimant que l'administration devait régulariser l'occupation selon les procédures prévues par la loi sur l'expropriation, sans devenir propriétaire du bien.

Progressivement, l'administration a défendu la nécessité de transférer la propriété des biens qu'elle occupe, soutenant que la compensation financière versée au propriétaire ne serait pas cohérente si celui-ci conservait la propriété du bien. Certaines décisions de fond ont ainsi considéré que l'indemnisation devait être accompagnée du transfert de propriété, assurant une cohérence entre la réparation du préjudice et la possession effective de l'ouvrage public.

Toutefois, la Cour de cassation a nuancé cette approche en affirmant que le versement de l'indemnité ne suppose pas automatiquement un transfert de propriété et qu'ordonner ce transfert sans respecter les conditions légales constituerait un enrichissement sans cause de l'administration, contraire aux principes d'équité et de justice. La décision de la Cour administrative d'appel de Rabat du 3 septembre 2012 illustre cette position : bien que le propriétaire ait été indemnisé, le transfert de propriété au profit de l'administration n'était pas nécessaire, la simple compensation financière ne légitimant pas l'occupation illégale.

La jurisprudence constante rappelle que le transfert de propriété ne peut intervenir que dans le cadre de la procédure légale prévue par la loi n° 81.7 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire¹³⁴⁶, afin de préserver l'équilibre des droits et obligations entre le propriétaire et l'administration. Néanmoins, les pratiques récentes montrent une tendance plus pragmatique, incitant les juridictions de fond à ordonner le transfert de propriété lorsque le propriétaire a droit à une indemnisation, afin de sécuriser la situation des ouvrages publics tout en assurant une réparation équitable. Le juge est ainsi amené à réexaminer le litige et, lorsqu'il est approprié, à ordonner le transfert de propriété du bien à l'administration en contrepartie du paiement de l'indemnité, conciliant la protection de l'intérêt général et la réparation du préjudice subi par le propriétaire.

b. La protection juridictionnelle du droit de propriété face à l'emprise irrégulière en droit français : prééminence du juge administratif et perspectives de transposition en droit marocain

¹³⁴⁶ BORM. Da. n° 1-81-254 du 11 rejev 1402 (6 Mai 1982) (B.O. 15 juin 1983), la loi n° 7-81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire.



L'encadrement contentieux de la prévention et de la cessation de l'emprise irrégulière en droit français révèle une dissymétrie structurelle entre les ordres de juridiction, consacrant une prééminence fonctionnelle du juge administratif dans la protection préventive et correctrice du droit de propriété face à l'action matérielle de l'Administration. Cette construction, largement issue de la jurisprudence du Tribunal des conflits et du Conseil d'État, offre un modèle d'organisation juridictionnelle dont la portée dépasse le seul cadre français et suscite des interrogations quant à sa possible réception en droit marocain.

S'agissant de l'incompétence du juge judiciaire, la jurisprudence française a fermement établi que, contrairement au régime de la voie de fait, l'emprise, même irrégulière, demeure soustraite à l'intervention du juge civil lorsqu'il s'agit d'en prévenir la réalisation ou d'en ordonner la cessation¹³⁴⁷. Cette solution repose sur la logique du dualisme juridictionnel et sur la répartition des compétences en matière d'action administrative matérielle. La Cour de cassation a ainsi rappelé de manière constante que le juge judiciaire ne peut ni ordonner l'arrêt de travaux publics ni prescrire la suppression ou la modification d'un ouvrage public, même lorsque celui-ci est à l'origine d'une atteinte au droit de propriété. Le principe d'intangibilité de l'ouvrage public continue ainsi de produire ses effets, en limitant l'intervention du juge judiciaire aux seules hypothèses résiduelles de voie de fait, strictement encadrées.

Dans cette logique, le Tribunal des conflits¹³⁴⁸ a également confirmé que l'autorité judiciaire ne saurait enjoindre la restitution des lieux ni la démolition d'un ouvrage public irrégulièrement implanté, ces mesures relevant de la compétence exclusive du juge administratif. Seule la voie de fait, entendue comme une atteinte manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir administratif, permet une dérogation exceptionnelle à cette répartition.

À l'inverse, la compétence du juge administratif apparaît aujourd'hui structurée autour de mécanismes procéduraux assurant une protection à la fois préventive et correctrice du droit de propriété. En amont, le référé-suspension prévu à l'article L. 521-1 du Code de justice administrative permet de suspendre une décision administrative susceptible de conduire à une emprise, dès lors que l'urgence et un doute sérieux sur la légalité sont établis. Ce mécanisme introduit une logique de prévention contentieuse particulièrement efficace, en neutralisant temporairement les effets d'une décision potentiellement attentatoire à la propriété.

En aval, la loi du 8 février 1995¹³⁴⁹, codifiée aux articles L. 911-1 et suivants du même code, a profondément renforcé les pouvoirs du juge administratif en lui reconnaissant la faculté d'adresser des injonctions à l'administration. Cette évolution marque une rupture avec la tradition classique de non-immixtion dans l'action administrative et permet désormais au juge d'ordonner les mesures nécessaires à l'exécution de ses décisions, y compris la cessation d'une situation d'emprise irrégulière consécutive à une annulation contentieuse. Toutefois, cette compétence demeure encadrée par le principe selon lequel l'injonction doit constituer le prolongement nécessaire de la décision juridictionnelle principale.

La question de la démolition ou de la suppression d'un ouvrage public irrégulièrement implanté illustre particulièrement cette évolution. Le Conseil d'État a progressivement admis la possibilité d'ordonner de telles mesures, après avoir procédé à une mise en balance entre l'intérêt général et les droits du propriétaire lésé. Cette logique de proportionnalité permet au juge administratif de prescrire la suppression de l'ouvrage lorsqu'aucune régularisation n'est possible et lorsque l'atteinte au droit de propriété n'est pas justifiée par un intérêt public prépondérant.

Le référé-liberté prévu à l'article L. 521-2 du Code de justice administrative constitue une voie de protection particulièrement renforcée, le droit de propriété étant reconnu comme une liberté fondamentale. Le juge des référés peut ainsi ordonner toutes mesures nécessaires à la cessation d'une atteinte grave et manifestement illégale, y compris lorsqu'elle résulte d'une emprise matérielle. Toutefois, cette protection demeure conditionnée par l'urgence et la gravité de l'atteinte, ce qui en limite l'usage systématique.

Dans une perspective de droit comparé, ce dispositif français met en lumière une évolution majeure : la consolidation du juge administratif comme acteur central de la prévention et de la cessation des atteintes matérielles à la propriété, y compris en dehors du contentieux indemnitaire. C'est précisément cette construction qui ouvre des perspectives de réflexion pour le droit marocain, où la protection contre l'emprise

¹³⁴⁷ P. WEILL., Emprise et voie de fait, D. 1961, chron. p. 612.

¹³⁴⁸ T. BOUFFANDEAU., La délimitation de la compétence de la juridiction administrative par la jurisprudence du Tribunal des conflits, Livre jubilaire du Conseil d'État 1954, p. 143.

¹³⁴⁹ L. n° 95-125, 8 févr. 1995 : JO 9 févr. 1995, p. 2175.



matérielle demeure encore principalement structurée autour des mécanismes classiques de la responsabilité et de l'expropriation.

En effet, l'importation fonctionnelle de ces solutions permettrait d'envisager, dans le contexte marocain, un renforcement des outils juridictionnels de protection du droit de propriété face à l'action matérielle de l'administration. Le développement de mécanismes de type référé-suspension ou référé-liberté, combiné à une reconnaissance plus affirmée du pouvoir d'injonction du juge administratif marocain, pourrait constituer une évolution significative vers une protection plus préventive et plus effective contre les situations d'emprise. De même, l'intégration d'une logique de proportionnalité dans le contrôle des atteintes aux biens immobiliers permettrait d'enrichir le rôle du juge administratif dans la conciliation entre intérêt général et droits fondamentaux.

Ainsi, le modèle français ne se limite pas à une simple organisation contentieuse interne, mais apparaît comme une véritable matrice conceptuelle susceptible d'inspirer une évolution du droit marocain de la protection du droit de propriété, en particulier face aux atteintes matérielles de type emprise. Cette dynamique comparative met en évidence un mouvement plus large de renforcement du rôle du juge administratif comme garant effectif des droits fondamentaux dans les rapports entre l'administration et les administrés.

Conclusion

L'étude du régime juridique de l'emprise immobilière en droit marocain révèle une construction jurisprudentielle cohérente, orientée vers la consécration d'un droit à réparation intégrale du propriétaire lésé. À travers la reconnaissance du caractère continu de l'atteinte, l'exclusion de la prescription et l'élargissement des chefs de préjudice indemnisables, le juge administratif affirme une volonté manifeste de protéger efficacement le droit de propriété face aux interventions irrégulières de l'administration. Cette logique consacre l'autonomie du mécanisme indemnitaire, détaché à la fois des rigidités du droit civil classique et des contraintes formelles de la procédure d'expropriation.

Toutefois, cette protection, bien que solidement établie sur le plan des principes, demeure confrontée à des limites d'ordre pratique et structurel. Les difficultés d'exécution des décisions de justice, la prééminence de la continuité du service public, ainsi que les incertitudes persistantes relatives au transfert de propriété, traduisent une tension durable entre effectivité du droit à réparation et impératifs de l'action administrative. Dès lors, la question ne réside plus seulement dans la reconnaissance du droit, mais dans sa pleine réalisation.

C'est précisément dans cette perspective que l'ouverture comparative vers le droit français prend tout son sens. L'évolution de ce dernier, marquée par une unification du contentieux indemnitaire au profit du juge administratif et par le développement de mécanismes de protection préventive et corrective, invite à une réflexion renouvelée sur les outils juridiques mobilisables en droit marocain.

Dès lors, plusieurs interrogations demeurent ouvertes : *le droit marocain pourrait-il s'orienter vers une unification du contentieux de l'emprise au profit du juge administratif, à l'instar du modèle français ? L'introduction de mécanismes de type référé-suspension ou référé-liberté permettrait-elle de renforcer la prévention des atteintes matérielles à la propriété ? Le juge administratif marocain devrait-il se voir reconnaître un pouvoir d'injonction plus étendu afin d'assurer non seulement l'indemnisation, mais également la cessation effective de l'emprise ? Enfin, dans quelle mesure l'intégration d'une logique de proportionnalité, inspirée du droit français, pourrait-elle permettre une meilleure conciliation entre protection du droit de propriété et exigences de l'intérêt général ?*



BIBLIOGRAPHIE

- **AJOUN (A.)**, *L'emprise à la propriété immobilière : problématiques pratiques et solutions judiciaires*, 1^{re} éd., Imprimerie Al-Maârif Al-Jadida, Rabat, 2015, p.117 et 130.
- **AUBY (J.-M.) ET DRAGO (R.)**, *Traité de contentieux administratif*, t. 1, LGDJ, 1984, p. 664, n° 528.
- **BOUFFANDEAU (T.)**, La délimitation de la compétence de la juridiction administrative par la jurisprudence du Tribunal des conflits, Livre jubilaire du Conseil d'État 1954, p. 143.
- **DE LAUBADERE (A.), VENEZIA (J.-C.) ET GAUDEMET (Y.)**, *Traité de droit administratif*, t. 1, LGDJ, 14^e éd., 1996, p. 405.
- **DELVOLVE (P.)**, Une crise du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, la jurisprudence du Tribunal des conflits de 1947 à 1950, EDCE 1950.
- **HAMOUCHE (S.)**, *Problématique de l'exécution des jugements face à l'administration marocaine*, 1^{re} éd., Imprimerie Al-Qabas, Al-Aroui, Nador, 2019, p. 90.
- **QASRI (M.)**, « L'astreinte et la saisie face à l'administration récalcitrante à exécuter les jugements et décisions du tribunal administratif et les problématiques soulevées », *Revue des tribunaux administratifs*, n° 5, édition spéciale janvier 2017, p. 194.
- **QUIOT (G.)**, « Emprise », *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 1050, première publication le 1^{er} août 2024, actualisé par A. BEAL.
- **QUIOT (G.)**, *Aux origines du couple " gestion publique - gestion privée ". Recherche sur la formation de la théorie de la gestion privée des services publics*, Th. dactyl., Nice, 1992, p. 179.
- **WEILL (P.)**, Emprise et voie de fait, D. 1961, chron. p. 612.