

LE RÉGIME JURIDIQUE DE L'ENQUÊTE D'UTILITÉ PUBLIQUE EN MATIÈRE D'EXPROPRIATION

Mokhtaria KADI-HANIFI

Avocate agréée près de la Cour Suprême et du Conseil d'Etat

INTRODUCTION

Pour assurer sa mission d'intérêt général, et répondre aux besoins de la collectivité, l'Etat est souvent amené à s'approprier des biens appartenant à des personnes privées, par le procédé autoritaire de l'expropriation. Prérogative de puissance publique, l'expropriation est une institution à caractère universel, à laquelle tous les Etats, qu'ils soient d'essence libérale ou autoritaire, ont recours sous une forme ou une autre. Le droit de l'Etat de se faire céder une propriété privée, au nom de l'utilité publique de l'expropriation l'image même de la prérogative régaliennne, l'expression par excellence de la prééminence de l'intérêt public sur l'intérêt privé.

Au regard du droit de propriété, droit garanti par la constitution, l'expropriation constitue une atteinte directe, dont le recours doit demeurer exceptionnel, et toujours encadré par la loi.

La procédure de l'expropriation mise en place par la loi 91-11 est une procédure lourde, complexe et très formaliste, largement inspirée de la procédure administrative française. Le formalisme de cette procédure se traduit d'abord en chiffre, on ne compte pas moins de cinq arrêtés dans le déroulement des différentes phases de l'expropriation. Tous ces actes administratifs sont subordonnés à des formalités substantielles, dont la violation est susceptible d'entraîner l'annulation

de la procédure, deux enquêtes publiques sont prescrites à peine de nullité et sans durée préfixe. L'apport majeur de la loi 91-11, est le sursis à exécution légal qui accompagne tout recours juridictionnel à l'encontre de l'acte de déclaration d'utilité publique.

Dans un environnement social marqué par de nombreuses insuffisances, le législateur algérien a particulièrement renforcé le caractère consultatif préalable de la procédure d'expropriation, par la mise en oeuvre de l'enquête d'utilité publique. C'est ainsi que le régime juridique de l'enquête d'utilité publique apparaît comme essentiellement marqué par cette fonction consultative qui constitue un élément déterminant de la protection des administrés.

Conçue comme une garantie pour les droits des administrés, il est demandé aux enquêtes d'utilité publique d'assurer une véritable information du citoyen, sur le caractère d'utilité publique et la faisabilité de l'opération d'expropriation. Pour ce faire, le législateur algérien a donc confié l'enquête d'utilité publique à une commission dont la mission est entourée de garanties importantes, relatives notamment à la composition du dossier d'enquête (I) qui doit être porté à la connaissance du public, et au déroulement de l'enquête (II).

1- Le dossier de l'enquête d'utilité publique

La mise en oeuvre de la procédure d'expropriation est subordonnée à la constitution préalable, par le bénéficiaire de l'expropriation, collectivité publiques, établissement public ou même personne privée d'un dossier destiné à porter à la connaissance des intéressés, les informations relatives à l'opération pour laquelle l'expropriation est envisagée. Il s'agit à travers ce dossier "d'assurer le respect de la transparence et la cohérence de l'information donnée au public, et à veiller à ce que l'objet explicitement retenu quant à l'opération annoncée et soumise à enquête publique corresponde à la réalité de l'opération telle que cette dernière peut être déterminée au moment de l'ouverture"⁽¹⁾.

1.R. Houstiou : Enquêtes publiques et démocratisation, AJDA 1976, p.189.

A cet effet la loi 91-11 a prévu un seul type de dossier dont la composition (1) va nous éclairer sur la teneur des informations qui y sont contenues et leur portée (2).

I - COMPOSITION DU DOSSIER D'ENQUÊTE D'UTILITÉ PUBLIQUE

La composition du dossier de l'enquête d'utilité publique doit être suffisamment complète et précise eu égard au stade préparatoire de la procédure d'expropriation. La composition du dossier qui est soumis à l'enquête d'utilité publique, est importante parce qu'elle détermine le degré d'information porté à la connaissance du public et en conséquence le niveau de consultation effective des administrés. C'est en dernière analyse, le niveau de participation des administrés à la prise de décision administrative, la démocratisation de cette décision, qui est en jeu à travers la mise en oeuvre de l'enquête d'utilité publique.

Au terme de la loi 91-11 l'acte d'ouverture de l'enquête publique doit à peine de nullité contenir les documents suivants :

** Un rapport justifiant le recours à l'expropriation*

Dans ce document l'expropriant est tenu d'adjoindre les pièces justifiant l'échec de la tentative d'acquisition amiable, notamment les offres d'acquisition amiables adressées aux propriétaires. Nous retrouvons à ce niveau la préoccupation du législateur d'éviter le recours à l'expropriation, en faisant obligation à l'expropriant d'apporter la preuve de l'échec de la tentative d'acquisition amiable.

** Une déclaration explicative de l'objectif de l'opération :*

C'est la pièce essentielle du dossier d'enquête publique, elle est destinée à faire connaître l'objet de l'opération d'expropriation, l'utilité publique du projet. C'est l'équivalent de la notice explicative qu'on trouve en droit français "sorte de rapport justificatif et support privilégié de l'information soumise aux administrés"⁽²⁾. Son contenu reste encore très imprécis, notamment en ce qui concerne la prise en compte des préoccupations environnementales, la déclaration

2. B. Toulemonde : la réforme de l'enquête publique, AJPI 1976, p. 775.

explicative ne comprenant pas obligatoirement une étude d'impact, précisant l'insertion du projet dans le cadre naturel et son incidence sur l'environnement.

Dans tous les cas la déclaration explicative doit viser l'instrument d'urbanisme, d'aménagement du territoire ou de planification s'y rattachant. Là encore le législateur algérien insiste sur le caractère exceptionnel du recours à l'expropriation, celle-ci ne peut intervenir qu'en conformité avec les plans d'urbanisme, les schémas directeurs d'aménagement du territoire ou les plans d'occupation des sols lorsqu'ils existent.

L'existence d'un document d'urbanisme régulièrement approuvé est donc indispensable pour la mise en oeuvre du droit d'expropriation. En conséquence le recours à l'expropriation hors du cadre de l'aménagement du territoire est exclu en Algérie. C'est une règle essentielle du droit de l'expropriation, que malheureusement l'administration méconnaît trop souvent en omettant de vérifier l'existence d'un plan d'occupation des sols dûment approuvé, et ce, préalablement à la mise en oeuvre de l'opération d'expropriation.

*** Un plan de situation**

Ce document distinct de la déclaration explicative, a pour objet de permettre de déterminer la nature et l'implantation des travaux envisagés. Le degré de précision de ce document est difficile à apprécier à ce stade préparatoire de l'enquête d'utilité publique, les parcelles éventuellement soumises à l'expropriation n'étant pas encore connues avec certitude, les tracés et autres plans n'ont généralement qu'un caractère très vague tant que la deuxième enquête, dite enquête parcellaire n'est pas intervenue.

*** Une évaluation indicative de l'opération et son cadre de financement**

Ce sont les données financières relatives au coût des travaux et à leur source de financement. En réalité ces informations sont rarement accessibles avec précision au stade de la préparation de l'opération d'expropriation. On parle plus souvent "d'un ordre de grandeur des dépenses" ou "d'une estimation sommaire des acquisitions à réaliser" ⁽³⁾; Ces informations permettent rarement de se faire une idée réelle du coût du projet et d'en évaluer le bilan au regard des avantages et inconvénients qu'entraînerait la mesure de l'expropriation.

2 - portée juridique du dossier de l'enquête d'utilité publique

L'importance du dossier enquête, dans la prise en compte de l'information des administrés et dans la reconnaissance par les expropriés du caractère d'utilité publique, se mesure au degré de précision exigé par la loi dans la composition du dossier. Un dossier trop simplifié ne permet pas aux administrés de connaître l'objet réel de l'expropriation et de se prononcer en conséquence sur son caractère d'utilité publique. C'est pour lutter contre l'imprécision et la clandestinité due à la rétention de l'information, que le législateur algérien a sanctionné sévèrement par l'annulation de l'acte d'ouverture de l'enquête publique tout dossier dont le contenu ne respecterait pas les prescriptions de la loi n°91-11 ⁽⁴⁾. Cette annulation peut entraîner un préjudice important pour l'administration en compromettant la poursuite des projets d'intérêt public, c'est pourquoi, sur le plan réglementaire ont été mises en place des commissions de suivi opérations d'expropriation.

Ces structures dont l'effectivité doit être renforcée, car elle n'existent parfois que "sur le papier", sont pourtant nécessaires dans le contexte actuel algérien. Elles contribueraient à améliorer le travail de

3. B. Toulemonde sus cité p. 777.

4. Art. 6 loi 91-11 sus citée.

l'administration, à la rendre plus vigilante et scrupuleuse sur le respect des formalités dont la violation entraînerait des cas de nullité ou servirait de fondement à des recours abusifs. Facteur de normalisation de l'action administrative, ces structures de suivi ainsi que la diffusion des circulaires et instructions interprétatives doivent être renforcées. Elles constituent également une garantie pour les expropriés, dans la mesure où le droit algérien prévoit que "l'administré est fondé à se prévaloir à l'encontre de l'administration des instructions, circulaires, notes et avis qu'elle édicte".⁽⁵⁾

II - LE DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE D'UTILITÉ PUBLIQUE

Qui enquête et comment se déroule l'enquête ? Quelles garanties offrent l'enquête sur le plan de l'impartialité, de l'indépendance et de la transparence ? En effet le déroulement de l'enquête d'utilité publique ne doit pas s'effectuer dans la clandestinité selon des modalités qui ne permettent pas aux intéressés de participer effectivement à l'enquête. "Le déroulement de l'enquête doit offrir au public les moyens effectifs de pouvoir présenter leurs observations. Qui enquête et comment il enquête ? L'étude du déroulement de l'enquête va nous permettre de répondre à ces questions.

L'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique est ouverte par la voie d'un arrêté pris par le wali territorialement compétent, c'est à dire par l'autorité préfectorale de la commune où les travaux doivent être exécutés. Après examen du dossier d'enquête préparé par le bénéficiaire de l'expropriation, le wali procède à la désignation des membres de la commission d'enquête. La mission de la commission d'enquête⁽¹⁾ ainsi que les modalités⁽²⁾ de l'enquête sont fixées par voie réglementaire.

5. Art. 37 décret n°88-131 du 4 juillet 1988 organisant les rapports entre l'administration et les administrés.

1 - La commission d'enquête

Pour effectuer l'enquête consultative destinée à établir l'effectivité de l'utilité publique, vérifier la faisabilité du projet d'expropriation et recueillir les informations nécessaires, le législateur algérien a prévu la mise en place d'une commission d'enquête dont la composition et la mission sont entourées de garanties dont il convient d'apprécier aussi la portée.

a - Composition :

C'est le wali territorialement compétent qui désigne les membres de la commission d'enquête sur une liste nationale arrêtée annuellement par le ministère de l'intérieur. C'est une commission collégiale composée de trois personnes qui peuvent être d'anciens magistrats, d'anciens fonctionnaires classés au moins à la catégorie 13 du statut général de la fonction publique ou toute personne dont la compétence et l'expérience peuvent être utiles au déroulement de l'enquête. La qualification des membres de la commission d'enquête est entendue de façon très large par le législateur algérien qui n'a prévu aucun critère précis de compétence des commissaires enquêteurs, alors qu'une spécialisation ou même un statut spécial serait souhaitable.

Le manque de professionnalisme des enquêteurs a souvent été dénoncé comme un facteur de dysfonctionnement des enquêtes publiques. La qualité de commissaire enquêteur "exige à la fois des aptitudes en matière d'analyse et des compétences techniques... sans elles le commissaire enquêteur est entre les mains des experts qu'il ne peut comprendre et des politiques qu'il ne peut départager".⁽⁶⁾ Sa mission et les garanties qui doivent l'entourer peuvent en être affectées.

b - Mission de la commission

Le rôle du commissaire enquêteur n'est pas seulement celui d'un acteur intermédiaire entre l'administration et les administrés, dont le rôle se limiterait à instaurer un dialogue entre les deux parties à

6. Claude Broussard : «Professionnaliser les commissaires enquêteurs» - Etudes foncières n°58 mars 1993.

l'expropriation. Ses prérogatives sont en réalité beaucoup plus importantes. En fait, le rôle de la commission d'enquête est essentiel non seulement dans le déroulement de l'enquête publique qu'elle dirige en toute liberté, mais également pour l'ensemble de la procédure de l'expropriation.

C'est à la commission d'enquête qu'est confiée la tâche essentielle de justifier le caractère d'utilité publique qui fonde légalement la mesure exceptionnelle d'expropriation, la commission d'enquête est le pilier de l'information et de la consultation du public. Dans ses conclusions, la commission d'enquête doit impérativement se prononcer sur l'effectivité de l'utilité publique de l'opération projetée. A cet effet le législateur algérien a doté la commission d'enquête des plus larges attributions. Dans le cadre de sa mission, elle est habilitée à entendre toute personne et à accéder à toutes informations nécessaires, elle jouit d'une grande liberté d'action, son champ d'investigation n'étant limité que par la durée de l'enquête, fixée dans l'acte d'ouverture et qui oblige la commission à présenter, quinze jours après la date de clôture de l'enquête, son rapport à l'autorité administrative expropriante.

La mission de la commission d'enquête doit se conclure par la remise d'un rapport circonstancié, se prononçant expressément sur le caractère d'utilité publique de l'expropriation. L'avis explicite sur l'effectivité de l'utilité publique, malgré sa portée fondamentale sur la légitimité du droit d'expropriation, n'a qu'un caractère consultatif qui ne lie pas la décision de l'administration. Cependant ses conséquences juridiques sont très importantes dans la mesure où un avis défavorable, même s'il ne fait pas légalement obstacle à la déclaration d'utilité publique, constitue en cas de recours juridictionnel, un moyen d'annulation de la décision administrative d'expropriation.

c - Les garanties de la commission

La mission de la commission d'enquête ne pourrait s'effectuer valablement sans un certain nombre de garanties d'impartialité et d'indépendance, liées à la fonction même d'enquêteur.

* L'impartialité de l'enquêteur

Les conditions de désignation et de rémunération des membres de la commission d'enquête doivent répondre au critères d'impartialité nécessaires au bon déroulement de toute mission d'enquête, l'enquêteur ne doit avantager aucune partie au détriment d'une autre.

La règle de l'impartialité revêt en droit algérien une importance capitale comme en atteste son fondement constitutionnel, en effet, l'article 23 de la constitution dispose expressément : "l'impartialité de l'administration est garantie par la loi". Cette garantie appliquée au droit de l'expropriation, suppose que les membres de la commission d'enquête soient en premier lieu indépendants des parties prenantes à l'expropriation, que ce soit des bénéficiaires de l'expropriation ou des victimes de l'expropriation. Pour ce faire le législateur algérien a eu recours à la technique des incompatibilités de fonction qui exclut des membres de la commission d'enquête, le personnel relevant de l'administration expropriante et toute personne ayant une relation d'intérêt avec les expropriés, c'est ce que Michel Degoffe ⁽⁷⁾ appelle la partialité subjective. Pour ce qui est de la partialité objective, celle qui commande l'exclusion de toute personne ayant intérêt à l'opération d'expropriation elle-même, et sur laquelle pèse un risque objectif de partialité, bien que le législateur algérien ne se soit pas prononcé, rien n'interdit au juge de l'expropriation de la retenir sur la base du principe d'impartialité posé par la constitution. A l'instar du Conseil d'Etat français, on peut considérer que "doit être regardé comme ayant un intérêt à l'opération de commissaire enquêteur désigné dans une affaire de création de lotissement industriel et qui avait été chargé, en tant que géomètre expert, par une société en vue de l'extension de son usine par l'acquisition de terrains voisins, de procéder à la délimitation de sa propriété avec les terrains contigus à celle-ci et appartenant aux expropriés" ⁽⁸⁾. Dans ce cas d'espèce le fait que le commissaire enquêteur avait travaillé à la délimi-

7. M. Degoffe : «l'impartialité de la décision administrative» in RFD juillet 1998 p.716.

8. CE 5 juin 1991 Consorts Martin req n°85127 - arrêt cité par M. Degoffe p. 717 sus cité.

tation des propriétés d'une société dont les terrains étaient contigus à ceux des expropriés, constituait un facteur d'exclusion de ce commissaire enquêteur, pour cause de partialité objective.

*** L'indépendance de l'enquêteur**

La garantie d'indépendance de la commission d'enquête passe également par son mode de désignation, c'est ainsi qu'en France il a fallu attendre la loi Barchardeau du 12 juillet 1983 pour que le commissaire enquêteur, dans les enquêtes d'utilité publique des projets comportant un risque pour l'environnement, ne soit plus désigné par le préfet mais par le président du tribunal administratif. Le législateur algérien ne s'est pas inspiré de l'exemple français dans ce domaine, la commission d'enquête est toujours désignée par le wali. Fait encore plus grave pour la garantie d'indépendance, les honoraires des membres de la commission sont à la charge de l'autorité expropriante. Ces limites à la garantie d'indépendance de la commission d'enquête "sont de nature à placer le commissaire même, dans une situation délicate et, surtout à faire douter les administrés de l'impartialité de l'enquête".⁽⁹⁾ L'impartialité de l'enquêteur reste une question de fait difficile à encadrer par des normes juridiques, son contrôle est laissé à l'appréciation du juge qui reste très réticent en ce domaine. Le contrôle de l'impartialité par le juge constituant une limitation à la liberté de choix de l'administration, "la quête effrénée de l'impartialité peut faire oublier que l'un des principes de l'action administrative, demeure celui de choisir"⁽¹⁰⁾.

b Les modalités de l'enquête

Comment se déroule l'enquête d'utilité publique ? Le législateur a précisé ses modalités qui s'articulent autour des trois caractéristiques suivantes :

9. B. Toulemonde p.744 sus cité.

10. M. Degoffe op. cite p.728.

* Modalités de travail

Les modalités de travail de la commission, c'est à dire les heures de travail, le lieu de réception du public, les modalités de consultation du dossier d'enquête mis à la disposition du public sont précisées dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête prise par le wali. La commission peut travailler au siège de la commune concernée ou en tout autre lieu public fixé par l'arrêté d'ouverture de l'enquête.

Il est également reconnu à toute personne qui le désire la possibilité d'être entendue par la commission d'enquête, qui recueillera ses observations sur le registre enquête tenu à cet effet. Le caractère contradictoire de l'enquête n'est cependant pas très accentué dans la mesure où aucune disposition n'oblige la commission à consigner dans son avis les observations des administrés, ou à en tenir compte. Le degré de participation des administrés se limite au droit d'être entendu et non d'être écouté, comme le souligne le professeur Degoffe; "les pouvoirs du commissaire enquêteur en matière d'expropriation sont très étendus car il n'est en aucune façon lié par les observations formulées par les intéressés au cours de l'enquête".⁽¹¹⁾

* La durée de l'enquête

L'acte d'ouverture de l'enquête doit à peine de nullité préciser la durée de l'enquête, celle ci n'est pas fixée par le législateur, elle est déterminée en fonction de l'importance de l'opération et des modalités de travail par la commission elle-même, elle est donc variable. En effet, si la date d'ouverture et de clôture de l'enquête doivent obligatoirement figurer dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête, par contre aucune limite à la durée n'a été fixé par le législateur. Celle ci peut être très courte ou très longue, dans les deux cas elle paraît arbitraire et pose un certain nombre de problèmes :

11. Yves Prats : «réflexions sur la participation des administrés à l'aménagement urbain» in AJDA p. 61

- Une durée trop courte : à titre comparatif, le droit français considère que l'enquête dont la durée est inférieure à 15 jours, est insuffisante pour permettre l'exercice du droit à information du public, c'est pourquoi il a fixé la durée minimale de l'enquête à au moins 15 jours ouvrables.

- Une durée trop longue : l'enquête d'utilité publique lorsqu'elle s'étend sur plusieurs mois pose de nombreux problèmes relatifs notamment aux règles d'évaluation de l'indemnisation.

* La publicité de l'enquête

"Faciliter l'accès du public à l'enquête, c'est d'abord assurer la publicité de l'enquête.⁽¹²⁾ En droit algérien, l'administration est tenue d'informer les administrés sur les règlements et les mesures qu'elle édicte, à cet effet elle doit utiliser et développer tout support approprié de diffusion et d'information.⁽¹³⁾ En matière d'enquête d'utilité publique, la publicité par voie de publication est la règle, l'enquête d'utilité publique n'a pas un caractère individuel, elle est destinée à la connaissance du public. L'affichage et l'insertion de l'acte portant ouverture de l'enquête dans la presse sont les procédés les plus courants. Dans d'autres pays on considère que ces procédés sont insuffisants, voir dépassés, à l'ère de l'audio visuel et de l'internet.

Réglementairement, quinze jours avant la date d'ouverture d'enquête, l'arrêté portant enquête d'utilité publique doit être affiché au chef lieu de la commune concernée par le projet d'expropriation et publié par voie de presse dans deux quotidiens nationaux. On peut se poser la question de savoir si ces procédés traditionnels de publicité sont suffisants pour assurer une information réelle et une diffusion effective, d'autant plus, que rares sont les communes qui respectent ces prescriptions.

12. B. Toulemonde p. 780 sus cité.

13. Art. 8 du décret n°88-131 du 4 juillet 1988 organisant les rapports entre l'administration et les administrés

CONCLUSION

Le développement de la procédure consultative, dans le processus de la décision d'expropriation, à travers notamment le régime juridique de l'enquête d'utilité publique s'inscrit dans le développement des procédés de participation des administrés à la prise de décision administrative. Véritable facteur de démocratisation de l'action administrative l'enquête d'utilité publique participe au renforcement de la concertation comme préalable à la prise de décision administrative unilatérale et constitue un facteur de légitimation de l'action administrative. L'obligation de concertation qui pèse sur l'administration expropriante est non seulement une garantie de protection des droits des expropriés, mais elle est également un gage de cohésion sociale en ce qu'elle facilite l'acceptabilité de la décision administrative à laquelle les administrés ont été associés. C'est la vertu de la politique participative que la constitution algérienne a expressément reconnue mais que la pratique administrative a encore beaucoup de difficultés à admettre dans ses rouages.
