

MÉCANISME DE TRAITEMENT DES PLAINTES

SG/E/2022/19

PROJET DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DE ZENATA (MAROC)

RAPPORT DE CONCLUSIONS

5 MAI 2024





Rapport de conclusions

SG/E/2022/19 PROJET DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DE ZENATA (MAROC)

Plainte confidentielle : Non

Distribution externe

Plaignante
Promoteur

Distribution interne

Comité de direction
Secrétaire générale
Inspectrice générale
Les services de la BEI concernés

Avertissement

Ce rapport est basé sur les informations dont dispose le Mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI à la date du 13 mars 2024.

En cas de divergence entre les versions linguistiques, la version française prévaut.

Le Mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI

Le Mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI (le « mécanisme ») a pour vocation d'offrir au public un moyen de résolution préventif et alternatif des différends dans les cas où il estime que le Groupe BEI n'a pas agi correctement, autrement dit, s'il est d'avis que la BEI a commis un acte de mauvaise administration. Le mécanisme n'est pas une juridiction et ne se substituera pas au jugement des autorités judiciaires compétentes.

Pour exercer son droit de formuler une plainte à l'encontre de la BEI, tout membre du public a accès à une procédure à deux volets : l'un interne, que gère le mécanisme, et l'autre externe, assuré par le Médiateur européen. Les plaignants qui ne sont pas satisfaits par la réponse qui leur a été apportée par le mécanisme ont la possibilité de déposer auprès du Médiateur européen une plainte pour mauvaise administration à l'encontre de la BEI. Le Médiateur européen a été établi en 1992 par le traité de Maastricht en tant qu'organe de l'Union européenne (UE) auquel tous les citoyens ou entités de l'UE peuvent demander l'ouverture d'une enquête sur un organe ou une institution de l'UE au motif de mauvaise administration.

Par mauvaise administration, on entend une administration insuffisante ou défailante. Il y a ainsi mauvaise administration lorsque le Groupe BEI n'agit pas conformément à la législation ou aux politiques, règles et procédures applicables, ne respecte pas les principes de bonne administration ou porte atteinte aux droits humains. À titre d'exemples de non-respect des principes de bonne administration tels que définis par le Médiateur européen, on citera les irrégularités administratives, l'iniquité, la discrimination, l'abus de pouvoir, le défaut de réponse, le refus de fournir des informations et les retards indus. Des cas de mauvaise administration peuvent également être liés aux incidences environnementales ou sociales des activités du Groupe BEI, aux politiques concernant le cycle des projets ou encore à d'autres politiques en vigueur à la BEI.

Le mécanisme a également pour but de résoudre les problèmes soulevés par les plaignants, notamment ceux liés à la mise en œuvre de projets. Pour de plus amples informations concernant le mécanisme, veuillez consulter les pages qui lui sont consacrées sur le site web de la BEI :

<https://www.eib.org/fr/about/accountability/complaints/index.htm>

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	1
1 LE PROJET.....	3
2 LA PLAINTÉ.....	5
3 LE CADRE RÉGLEMENTAIRE APPLICABLE.....	7
LE MANDAT DU MECANISME DE TRAITEMENT DES PLAINTES.....	7
NORMES APPLICABLES AU PROJET.....	8
4 LE TRAVAIL RÉALISÉ PAR LE MÉCANISME DE TRAITEMENT DES PLAINTES.....	9
5 CONSTATS.....	10
REINSTALLATION DE L'ACTIVITE COMMERCIALE.....	10
REINSTALLATION DU CABANON.....	11
6 CONCLUSIONS.....	12

GLOSSAIRE

AT	Assistance technique
BEI	Banque européenne d'investissement
CDG	Caisse de dépôt et de gestion
CLS	Comité local de suivi
CPR	Cadre de politique de réinstallation
DH	Dirhams marocains
E&S	Environnemental et social
PAP	Personne(s) affectée(s) par le projet
PAR	Plan d'action pour la réinstallation
SAZ	Société d'aménagement Zenata (ou le promoteur)
TA	Tiers associé
UE	Union européenne
VS	Villes sans bidonvilles

RÉSUMÉ

Le 11 octobre 2022, le Mécanisme de traitement des plaintes du Groupe Banque européenne d'investissement (BEI) (le « mécanisme ») a reçu une plainte concernant l'expropriation d'un cabanon et d'un commerce en faveur du projet de développement urbain de Zenata (le « projet »). Le projet implique la réinstallation involontaire de 10 183 ménages. La majorité de ces ménages provient de zones d'habitations informelles. Ces ménages bénéficient de l'accès au programme national Ville sans bidonvilles (VSB), dont l'objectif est de donner accès à un logement.

Le Plan d'action pour la réinstallation (PAR), dont l'objectif est d'assurer une réinstallation conforme aux normes environnementales et sociales (E&S) de la Banque européenne d'investissement (BEI), couvre également la zone dite des « cabanons » (constituée de 650 maisons en bord de plage) et des activités commerciales sujettes à expropriation. Sous certaines conditions, les ménages résidant de façon permanente en cabanon ont également accès au programme VSB et les commerces expropriés ont accès à une zone industrielle où réinstaller leurs activités.

L'allégation principale de la plaignante est que les compensations proposées ne suffisent pas pour couvrir les dommages qu'elle subit par la perte de son commerce et de son cabanon. La plainte fait également état d'un manque de transparence et de garanties concernant l'éligibilité à la réinstallation. Les deux allégations ont été traitées dans le contexte d'un manque de conformité aux normes E&S.

Concernant le commerce, plusieurs éléments contradictoires dans le dossier de la plaignante ne permettent pas au mécanisme de confirmer s'il y a eu dommage. Certains éléments indiquent que le commerce de la plaignante ne répond pas aux critères d'éligibilité du PAR. Différents jugements nationaux ont été rendus concernant le commerce, qui toutefois semblent manquer de clarté concernant la compensation pour l'activité commerciale de la plaignante. Il appartient à la plaignante de demander l'interprétation et l'application du jugement définitif. Concernant les décisions de justice, le mécanisme n'est pas une juridiction et ne se substituera pas au jugement des autorités judiciaires compétentes. Par ailleurs, si l'interprétation et l'application du jugement devaient être en faveur de la plaignante, celle-ci pourrait éventuellement percevoir son indemnité et, le cas échéant, et si elle le désire, demander au Comité local de suivi (CLS) de statuer à nouveau sur son cas puisque remplissant ainsi un des critères d'éligibilité pour accéder à la zone industrielle.

Concernant le cabanon et l'accès au recasement, le mécanisme constate que le PAR prévoit l'éligibilité à un demi-lot préférentiel pour les commerces situés en zone d'habitation informelle et non pour les commerces expropriés. La compensation en nature proposée par le projet sous la forme d'un demi-lot standard pour le cabanon est conforme au PAR. Enfin, le mécanisme constate que, dans le cas précis de la plaignante, cette compensation en nature est une alternative dont la valeur économique estimée est supérieure à l'indemnité d'expropriation et qui permet la pleine propriété et l'occupation d'un logement décent (étant donné la taille réduite de son ménage).

Quant à l'allégation d'un manque de transparence et de garanties concernant l'éligibilité à la réinstallation, une analyse de conformité pour des allégations similaires a été réalisée (cas SG/E/2022/11A, 11C et 18) et le rapport de conclusions publié¹. Cette allégation n'a donc pas été traitée dans le contexte de cette plainte.

Le travail du mécanisme a essentiellement été d'analyser le cas de la plaignante, le dossier d'expropriation, les droits de la plaignante selon le PAR, les décisions du CLS concernant l'accès de la plaignante au recasement, ainsi que de vérifier et d'échanger ces informations entre la plaignante et le promoteur. Ces échanges ont permis que la plaignante dispose de toute l'information pertinente relative à son dossier. En cours d'évaluation, la plaignante a alors déclaré vouloir accepter la compensation alternative prévue dans le PAR sous la forme de l'accès au recasement (un demi-lot standard). Conformément à sa politique et comme confirmé par la plaignante, le mécanisme considère donc le problème comme résolu. Par conséquent, le mécanisme, conformément à ses procédures, est d'avis qu'une analyse complète de conformité visant à déterminer s'il y a eu mauvaise administration de la BEI

¹ Voir : <https://www.eib.org/en/about/accountability/complaints/cases/zenata-urban-development-sg-e-2022-11a> ;

Le mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI – Rapport de conclusions

ne se justifie pas et décide dès lors de clôturer la plainte avec la publication de ce rapport de conclusions.

1 LE PROJET

- 1.1 Le projet de développement urbain de Zenata est situé dans une zone de 1 660 ha dans la commune de Aïn Harrouda, entre Casablanca et Mohammédia au Maroc. Le projet, financé en partie par la Banque européenne d'investissement (BEI), comprend des investissements dans les infrastructures et les travaux pour la préparation du site dans le cadre de la première phase de développement de la ville nouvelle de Zenata, initialement prévue pour la période 2013-2018² (le « projet »)³. L'objectif à long terme est de créer une nouvelle zone urbaine intégrée, Zenata, qui accueillera environ 300 000 habitants et créera 100 000 emplois sur un horizon à 2040. Le but du projet est de fournir les conditions préalables nécessaires à l'aménagement des zones résidentielles, commerciales et industrielles et des installations publiques, et de contribuer ainsi à la transformation de Zenata en une ville planifiée, dense, à usage mixte, durable, efficace sur le plan énergétique et créatrice d'emplois pour ses citoyens ainsi que de contribuer à un développement plus équilibré de la région du Grand Casablanca.

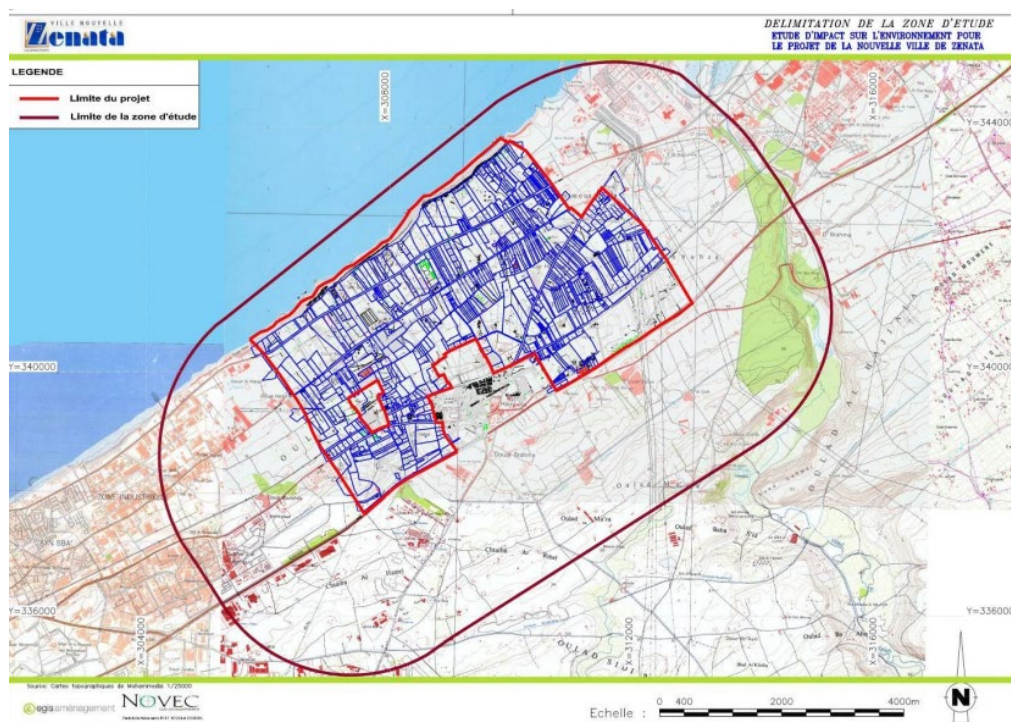


Image 1 : Délimitation du projet, Étude d'impact sur l'environnement pour la nouvelle ville de Zenata, août 2014

- 1.2 En 2014, la composante de réinstallation involontaire, liée au développement du projet d'écocité de Zenata, prévoyait l'acquisition de 1 600 hectares et la réinstallation involontaire de 10 183 ménages, soit environ 42 000 personnes. La majorité des personnes affectées, environ 8 200 ménages, soit 30 534 personnes, provient de 17 zones d'habitations informelles (dénommées « bidonvilles » dans la documentation relative au projet), a de faibles revenus et est dépourvue de titres fonciers⁴. Ces ménages bénéficient de l'accès au programme national « Ville sans bidonvilles » (VSB), dont l'objectif est de donner accès à un logement. Le site du projet et le Plan d'action pour la réinstallation (PAR, mieux décrit ci-dessous) couvrent notamment la zone dite des « cabanons » (constituée de 650 maisons en bord de plage) et les activités commerciales sujettes à expropriation. Pour cette raison et sous certaines conditions,

² L'achèvement du projet a connu des retards, notamment en raison de la pandémie de coronavirus. L'achèvement de la première phase du projet est désormais prévu pour fin 2024.

³ [Projet de développement urbain de Zenata, référence BEI 20120617.](#)

⁴ [Fiche environnementale et sociale de la BEI du 16 septembre 2014.](#) Dans le [plan d'action de réinstallation du décembre 2015](#), le nombre des personnes affectées a été mis à jour avec 9 086 ménages affectés et 32 717 personnes affectées (page 10).

Le mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI – Rapport de conclusions

les ménages résidant de façon permanente en cabanon (les « cabanoniers⁵ ») sujets à expropriation ont également accès au programme VSB.

- 1.3 En septembre 2014, le Conseil d'administration de la BEI a approuvé un prêt d'un montant de 150 millions d'euros pour un coût total du projet estimé à 800 millions d'euros sur la période 2013-2018. La BEI a effectué un premier versement de 50 millions d'euros en juin 2016, un deuxième versement de 30 millions d'euros en décembre 2019 et un troisième versement de 20 millions d'euros en décembre 2022. Parmi les dépenses admissibles à un financement par la BEI figurent les dépenses liées aux contrats de travaux pour l'infrastructure et les dépenses de réinstallation qui incluent l'indemnisation du bâti, l'indemnisation des activités industrielles et les coûts de recasement sur site, d'expropriation et de compensation.
- 1.4 L'emprunteur et promoteur du projet est la Société d'aménagement Zenata (SAZ ou le « promoteur »), filiale à 100 % de la Caisse de dépôt et de gestion Développement (CDG Développement), elle-même détenue par la Caisse de dépôt et de gestion (CDG), un établissement public de droit marocain. La CDG est le bras financier de la stratégie de l'État marocain en matière de développement territorial. La SAZ est responsable de la cohérence globale du projet ainsi que de son élaboration et de sa mise en œuvre.
- 1.5 Afin de se conformer aux exigences des bailleurs institutionnels, la SAZ a développé un PAR⁶ qui décrit le programme de réinstallation, les compensations prévues selon le type de personnes affectées par le projet (PAP) et les mesures d'accompagnement.
- 1.6 Le projet a été déclaré d'utilité publique par l'État marocain en mars 2006 et publié au Bulletin officiel par la direction des domaines (ministère de l'économie et des finances). En mars 2008, cette déclaration d'utilité publique a donné lieu à la publication d'un arrêté de cessibilité relatif au foncier privé⁷. Un arrêté de cessibilité a également été publié en 2013 pour la zone dite des cabanons.
- 1.7 Les travaux ont débuté essentiellement en 2014 et sont toujours en cours. Leur progression dépend notamment de la libération des zones à aménager et donc de la mise en œuvre du PAR. En décembre 2023, 60 des 90 ménages recensés comme résidant en cabanons avaient déjà démoli leurs habitations.

L'accès des « cabanoniers » au programme « Villes sans bidonvilles »

- 1.8 Dans le cadre du projet, la réinstallation des personnes habitant les zones d'habitations informelles est basée sur les prescriptions du programme VSB. Initié en 2004 par l'État marocain, il s'agit d'un programme public national qui vise à supprimer la présence des « bidonvilles » du royaume. Pour chaque ville concernée, le cadre contractuel de la mise en œuvre du programme VSB est le « contrat Ville sans bidonvilles », établi entre l'État et les collectivités locales respectives.
- 1.9 Dans le cadre du projet Zenata, la réinstallation des personnes habitant les zones d'habitations informelles a lieu au sein même de l'emprise de la ville nouvelle de Zenata. Certaines PAP qui n'habitent pas dans les zones d'habitations informelles (notamment les habitants des cabanons) peuvent, selon certains critères d'éligibilité et sous certaines conditions, également bénéficier de l'accès au programme VSB. Selon les termes du projet, elles sont dites « assimilées aux bidonvillois ».

⁵ Définis [au PAR](#) (page 69) comme *individu identifié comme bénéficiaire d'une concession d'occupation du domaine de l'État et ayant érigé un « cabanon » sur le terrain faisant l'objet de la concession.*

⁶ Voir [PAR.pdf \(babzenata.ma\)](#)

⁷ La déclaration d'utilité publique permet de constater l'utilité publique du projet mais n'emporte pas le transfert de propriété. L'arrêté de cessibilité précise les parcelles concernées par l'expropriation, ainsi que l'identité de leurs propriétaires. Le transfert de propriété se fait ensuite par ordonnance judiciaire fixant notamment le montant de l'indemnité.

- 1.10 Les individus bénéficiant d'une concession d'occupation d'un cabanon sur les Domaines de l'État ont été soumis à expropriation. Parmi ces PAP figurent les ménages résidents permanents des cabanons (dits « cabanoniers »). Les « cabanoniers » dont le montant de l'indemnisation d'expropriation est inférieur à 250 000 dirhams marocains (DH)⁸ ont le choix entre bénéficier de cette indemnisation monétaire ou y renoncer pour alors accéder au programme VSB. Dans ce cas, la compensation financière est restituée au promoteur et partiellement utilisée pour couvrir les frais d'enregistrement de 20 000 DH pour un demi-lot (voir explications au paragraphe 1.11). Les critères d'éligibilité des « cabanoniers » pour accéder au VSB comprennent la résidence permanente et continue, la présence sur les listes de recensement de 2012 et l'arrêté de cessibilité de 2013. L'éligibilité des ménages concernés est confirmée par le Comité local de suivi (CLS)⁹.
- 1.11 Ces ménages ont alors accès au recasement sur un lot de 80 m² bifamilial destiné à l'autoconstruction. Chaque lot est destiné à deux ménages éligibles (d'où la notion de « demi-lot »), qui partagent un bâtiment R+3 (4 étages au total), soit une surface habitable totale de l'ordre de 300 m². En autoconstruction, chaque ménage bénéficie donc de 2 étages. Chaque étage est composé d'un appartement. Cependant, le principe de financement le plus courant est celui du financement par un tiers associé (TA) en échange d'une inscription du TA en tant que co-proprétaire à 50 % sur le titre foncier de la parcelle, avec les deux ménages recasés. Pour les lots standard, dits « non préférentiels », le TA récupère 2 appartements et les 2 ménages récupèrent 1 appartement de 80 m² chacun en pleine propriété (et demeurent chacun co-proprétaire à 25 % de la parcelle).¹⁰
- 1.12 Les lots dits « préférentiels » permettent la construction d'un commerce au rez-de-chaussée, ce qui a pour effet i) d'offrir une source de revenus en cas d'autofinancement ou ii) de réduire le nombre d'étages demandés par l'éventuel TA (généralement, dans ce cas, le rez-de-chaussée commercial uniquement plutôt que 2 étages à appartement) en échange de son financement.

Les compensations pour les différentes catégories d'activités commerciales

- 1.13 Le PAR prévoit notamment que les PAP exerçant une activité commerciale dans les zones d'habitations informelles (recensées au nombre de 450) bénéficient de l'attribution d'un demi-lot préférentiel plutôt que d'un demi-lot standard ¹¹.
- 1.14 D'autre part, les entreprises formelles situées hors des zones d'habitations informelles sont sujettes à expropriation et ont été recensées au nombre de 204. Les propriétaires de ces entreprises bénéficient de l'indemnité d'expropriation et peuvent également opter pour un accès à la zone industrielle de 50 ha de Zenata pour un prix d'achat subsidié (de 900 à 1 200 DH/m²) ou via une location mensuelle subsidiée (au prix de 25 DH/m²).¹²

2 LA PLAINTÉ

- 2.1 Le 17 octobre 2022, le Mécanisme de traitement des plaintes de la BEI (le « mécanisme ») a reçu une plainte concernant le processus de réinstallation mis en œuvre par le promoteur. Selon la plaignante, les compensations proposées par le promoteur ne suffisent pas pour couvrir les pertes de son commerce et de son habitation.

⁸ Soit environ 23 000 euros selon le taux de change du 4 avril 2024.

⁹ Le CLS est un comité constitué de différentes instances représentatives locales (y compris la SAZ) qui joue un rôle moteur dans la préparation et le suivi de la réinstallation. Il valide les opérations de recensement effectuées par la SAZ et contribue aux décisions relatives aux critères d'éligibilité proposés.

¹⁰ [Plan d'action de réinstallation](#), pages 77-79.

¹¹ Voir [PAR du projet](#), page 81.

¹² Voir [PAR du projet](#), page 81.

Le mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI – Rapport de conclusions

- 2.2 La plaignante est propriétaire et gestionnaire d'une société [REDACTED]¹³ qui exploitait en location un local d'environ 400 m² pour un loyer de [REDACTED] DH par mois. L'expropriation du terrain et des immeubles, dont la plaignante était une locataire (parmi d'autres) pour son commerce, aurait été prononcée en 2008 par le tribunal. Une indemnité de [REDACTED] DH était prévue en compensation du propriétaire de la parcelle et des quelques commerces locataires expropriés (incluant la société de la plaignante).
- 2.3 Selon la plaignante, elle aurait ensuite continué à utiliser ce même local pour entreposer son matériel, sans payer le loyer à l'ancien propriétaire exproprié. À la suite d'un cambriolage du local, la plaignante a ensuite entreposé son matériel ailleurs. Le local aurait été démoli en 2022. La plaignante n'aurait pas reçu de proposition d'emplacement dans la zone industrielle (voir paragraphe 1.14). Au moment de sa plainte, la plaignante n'avait pas perçu sa compensation financière, afin de pouvoir éventuellement y renoncer pour obtenir une compensation en nature prévue au PAR (voir paragraphe 1.14). La plaignante affirme que cette compensation ne couvre pas la perte subie. Selon la plaignante, les revenus générés par son commerce représentent l'unique source de revenus pour sa famille. L'indemnité d'expropriation a fait l'objet de plusieurs recours en justice tel que présenté aux paragraphes 5.6 et 5.7.
- 2.4 Par ailleurs, la plaignante affirme être propriétaire d'un cabanon¹⁴ d'une surface d'environ [REDACTED] m² en bord de mer. Elle y résiderait de façon permanente depuis plus de 15 ans. Elle y cohabite actuellement avec son époux et son fils. Selon la plaignante, une compensation financière de [REDACTED] DH aurait été décidée par ordonnance pour une surface de 50 m², montant qui serait inférieur à l'expertise¹⁵. La plaignante se serait rendue à de nombreuses reprises au Guichet unique¹⁶ du projet pour réclamer auprès du mécanisme de traitement des différends de la SAZ.
- 2.5 La plaignante désire bénéficier du programme de recasement plutôt que de percevoir l'indemnité d'expropriation (voir paragraphe 1.14). La demande initiale de la plaignante à la SAZ concerne son éligibilité à un « demi-lot préférentiel » en échange d'un renoncement aux deux indemnités financières pour le cabanon et le commerce. Cette demande est également exprimée auprès du mécanisme comme la principale attente de la plaignante.
- 2.6 La plaignante dit avoir reçu par huissier de justice le 15 octobre 2022 un avis d'expulsion pour la date du 30 novembre 2022. La plaignante, n'ayant reçu aucun document qui confirme son éligibilité à la compensation en nature (communiquée oralement uniquement jusqu'alors), craignait de se retrouver sans logement avec le risque de se voir refuser l'accès au programme de recasement VSB (et sans avoir de moyen de recours). La démolition a finalement été reportée jusqu'au terme de la résolution du problème soulevé par la plaignante (voir paragraphe 5.17).
- 2.7 Sur base de la plainte écrite, des réunions avec la plaignante et des échanges successifs¹⁷, le mécanisme a regroupé les problèmes soulevés par la plaignante liés à une non-conformité aux normes environnementales et sociales (E&S) de la BEI (voir paragraphes 3.4 et suivants) dans les deux allégations suivantes :
- i. les compensations proposées ne couvrent pas les dommages subis par la perte de son commerce et de son cabanon ;
 - ii. manque de transparence et de garanties concernant l'éligibilité à la réinstallation.

¹³ [REDACTED]

¹⁴ [REDACTED]

¹⁵ Malgré les demandes répétées adressées à la plaignante, le mécanisme n'a pas reçu de copie de l'ordonnance d'expropriation ni de l'expertise.

¹⁶ Le Guichet unique regroupe différents services du promoteur, des administrations locales et de l'entreprise de distribution d'eau visant à réunir en un lieu unique les démarches nécessaires à la réinstallation.

¹⁷ Réunion du 7 novembre 2022, [documents](#) reçus le 11 novembre 2022 et réunion du 15 mars 2023.

- 2.8 La deuxième allégation est similaire aux cas SG/E/2022/11A, 11C et 18 qui ont fait l'objet d'une analyse de conformité et dont le rapport de conclusions est publié en ligne¹⁸. Elle ne sera donc pas traitée dans ce rapport.

3 LE CADRE RÉGLEMENTAIRE APPLICABLE

Le mandat du Mécanisme de traitement des plaintes

- 3.1 La politique de traitement des plaintes du Groupe BEI (ci-après la « politique »)¹⁹ et les procédures relatives au Mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI (ci-après les « procédures »)²⁰ s'appliquent à toute allégation de mauvaise administration formulée à l'encontre de la BEI. Conformément à l'article 3 de la politique, par mauvaise administration, on entend une administration insuffisante ou défailante. Il y a mauvaise administration lorsque la BEI n'agit pas en conformité avec une règle ou un principe qu'elle est tenue d'appliquer, y compris les politiques, normes et procédures qu'elle a elle-même établies. Des cas de mauvaise administration peuvent également être liés aux incidences environnementales ou sociales des activités du Groupe BEI.
- 3.2 Dans l'exercice de ses fonctions et conformément à l'article 5.3.2 de la politique, le Mécanisme de traitement des plaintes, entre autres tâches, i) évalue les préoccupations quant à des cas de mauvaise administration formulées par les plaignants, ii) évalue la conformité par rapport au cadre réglementaire de la BEI applicable et fait rapport à ce sujet, iii) aide au partage d'informations entre les parties et cherche à résoudre, en collaboration avec les parties prenantes concernées, les problèmes soulevés par les plaignants dans le cadre d'un processus consensuel, de manière à trouver des solutions aux problèmes soulevés, iv) émet des avis et des recommandations à l'intention de la direction de la BEI et v) assure le suivi des efforts déployés pour mettre en œuvre, le cas échéant, des mesures correctives et en rend compte. Le mécanisme constitue un moyen de résolution préventive et alternative des différends entre les plaignants et le Groupe BEI.²¹
- 3.3 La conformité d'un projet avec les normes internationales, européennes, nationales ou locales relève de la responsabilité du promoteur du projet. Toutefois, la BEI a le devoir d'en vérifier la conformité avec les politiques, procédures et normes qu'elle applique²². Le rôle de la BEI dans le cadre de l'évaluation initiale et du suivi des projets inclut : i) d'évaluer l'opération par rapport au cadre juridique pertinent ; ii) d'évaluer l'opération au regard des principes et normes adoptés par la BEI en matière environnementale et sociale ; iii) de conseiller et, le cas échéant, d'assister, le promoteur dans l'élaboration de mesures pour gérer les impacts et les risques environnementaux et sociaux de l'opération conformément aux normes de la BEI ; iv) d'évaluer la capacité institutionnelle environnementale et sociale du promoteur et des autorités et agences nationales compétentes et fournir une assistance technique, si nécessaire ; et v) de suivre la performance de l'opération conformément aux normes environnementales et sociales de la BEI pendant toute la durée du prêt²³.

¹⁸ Via le site web suivant: <https://www.eib.org/en/about/accountability/complaints/cases/zenata-urban-development-sg-e-2022-11c>.

¹⁹ [Politique de traitement des plaintes du Groupe BEI](#), novembre 2018.

²⁰ [Procédures relatives au mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI](#), novembre 2018.

²¹ [Politique de traitement des plaintes du Groupe BEI](#), novembre 2018, préambule, p. 6.

²² [Politique de traitement des plaintes du Groupe BEI](#), novembre 2018, article 4.3.14.

²³ Manuel environnemental et social de la BEI, version en vigueur en 2014, Volume II, p. 97, paragraphe 8. Le Volume II du manuel, version en vigueur en 2014, est disponible en ligne: [eib-environmental-and-social-handbook.pdf](#).

Normes applicables au projet

- 3.4 Selon le contrat de financement, les normes environnementales et sociales²⁴ applicables au projet comprennent, au-delà de la législation et des réglementations nationales, des traités et conventions, principes généraux, engagements et normes internationaux applicables au Maroc en lien avec le projet d'aménagement de la ville nouvelle de Zenata, au projet et (ou) à l'emprunteur, la déclaration des principes et normes adoptés par la BEI en matière sociale et environnementale (la « déclaration »)²⁵ et les 10 normes environnementales et sociales contenues dans le volume 1 du manuel environnemental et social de la BEI dans sa version en vigueur en 2014 (le « manuel »)²⁶.
- 3.5 Selon la norme 6 du manuel qui traite de la réinstallation involontaire, toute personne affectée par le projet est éligible à la réception d'une compensation ou à la restauration de ses moyens de subsistance. Le promoteur doit au minimum rétablir les conditions de vie des personnes affectées par le projet (PAP) et, idéalement, s'efforcer d'améliorer constamment leurs conditions d'existence²⁷. En particulier :
- i. Le promoteur est tenu d'offrir un choix informé entre la compensation en nature (terrain ou logement) et financière. La compensation en nature tiendra compte des caractéristiques de l'actif saisi et devra offrir des avantages au minimum équivalents. Si la compensation en nature n'est pas possible, la compensation monétaire se fera au coût intégral de remplacement sur la base de : la valeur de marché, des capacités productives, ou de la qualité résidentielle équivalente, y compris les frais administratifs, les frais d'enregistrement et les coûts liés à un acte juridique²⁸.
 - ii. La perte de revenus doit aussi être compensée ainsi que les dommages dont la valeur économique peut être évaluée, tels que la perte des revenus futurs potentiels²⁹.
- 3.6 Le paragraphe 5 de la norme 6 énumère les conditions pour qu'un logement soit considéré comme convenable selon le droit relatif aux droits humains et comprend, entre autres, la sécurité d'occupation qui garantit aux occupants une protection juridique contre les expulsions forcées et un logement habitable offrant suffisamment d'espace. Les sites de réinstallation identifiés devront satisfaire au minimum les critères d'un logement convenable tels que définis dans l'observation générale 4 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies (paragraphe 37 du manuel).
- 3.7 Les personnes détenant un titre foncier légitime, des droits d'utilisation des terres, des droits fonciers coutumiers ou traditionnels ainsi que celles qui occupent et (ou) utilisent la terre mais ne détiennent pas de titre officiel pour des raisons objectives sont éligibles à une compensation pour la terre. Les personnes qui occupent des terres mais n'ont aucun droit formel ou informel sur elles, telles que les squatteurs, bénéficieront d'une assistance à la réinstallation au lieu de la compensation pour le terrain qu'elles occupent. Ces personnes ne seront en effet pas compensées pour le terrain mais bien pour les améliorations ou structures apportées à ce terrain telles que des maisons ou des petites activités commerciales, et peuvent être admissibles à une autre assistance en matière de réinstallation ou de réadaptation. L'aide à la réinstallation peut se faire sous forme de terrains, monétaire, d'emploi ou peut prendre toute autre forme (paragraphe 34 du manuel).

²⁴ Définies au titre du contrat de financement comme « Normes environnementales et sociales ».

²⁵ [Déclaration des principes et normes adoptés par la BEI en matière sociale et environnementale](#), 2009.

²⁶ Manuel environnemental et social de la BEI, version en vigueur en 2014. Cette version n'est plus disponible en ligne. Par contre, la version du manuel 10.0 du 8 octobre 2018 des normes environnementales et sociales de la BEI est disponible en ligne (*Environmental and Social Standards* (2018) (eib.org)) et est similaire à la version en vigueur en 2014 avec quelques modifications à la norme 3.

²⁷ Manuel environnemental et social de la BEI, p. 47, paragraphe 26.

²⁸ Manuel environnemental et social de la BEI, p. 50, paragraphe 41.

²⁹ Manuel environnemental et social de la BEI, p. 50, paragraphe 42.

- 3.8 Afin de planifier la réinstallation, le promoteur fournira à la Banque un cadre de politique de réinstallation (CPR) ou un Plan d'action pour la réinstallation (PAR, voir paragraphe 1.5 ci-dessus) ayant l'agrément de la BEI (paragraphe 58 du manuel).
- 3.9 Conformément aux normes 6 et 10 du manuel, le promoteur doit consulter les PAP et leur donner accès à une information transparente ainsi qu'un accès facile et gratuit à un mécanisme de règlement des griefs indépendant et efficace. Ce mécanisme permet de traiter les questions liées à la compensation et à la réinstallation, de manière opportune et efficace, n'empêchant pas l'accès à d'autres mécanismes de réparation (moyens de réclamation judiciaires, administratifs ou extrajudiciaires) ou au Mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI (au sujet d'une mauvaise administration).

4 LE TRAVAIL RÉALISÉ PAR LE MÉCANISME DE TRAITEMENT DES PLAINTES

- 4.1 Depuis la réception de la plainte fin 2022, le mécanisme a eu de nombreuses réunions téléphoniques³⁰ avec la plaignante pour obtenir des éclaircissements sur sa situation et participer à la résolution de sa plainte. Une visite de son cabanon a également été effectuée par une consultante du mécanisme. Ces réunions ont permis de mieux comprendre le cas de la plaignante, ses allégations et ses attentes. Le mécanisme a noté que la plaignante était dans une dynamique de discussion et ouverte à l'échange d'information avec la SAZ, afin de mieux comprendre ses droits et les démarches nécessaires en vue d'une résolution favorable de sa situation.
- 4.2 Parallèlement, le mécanisme s'est entretenu à plusieurs reprises au cours de l'année 2023 avec la SAZ concernant le traitement de cette plainte. La SAZ était disposée à apporter une réponse aux questions de la plaignante, à traiter sa demande d'accès au programme de recasement (VSB) ainsi qu'à collaborer avec le mécanisme afin de faciliter l'échange d'informations et d'aider à trouver une solution acceptable pour la plaignante. Le mécanisme a compris, sur la base des éléments du dossier, du PAR et des décisions judiciaires, que la SAZ était disposée à demander au CLS de statuer concernant l'éligibilité de la plaignante si des éléments nouveaux étaient présentés et que les compensations proposées étaient conformes au PAR.
- 4.3 Concernant l'ordre d'évacuation reçu par la plaignante pour la fin novembre 2022, le mécanisme en a informé les services de la Banque. La SAZ a répondu par écrit, documents à l'appui, à la demande de clarification des services de la Banque concernant le cas de la plaignante. Lors d'une réunion téléphonique du 27 octobre 2023, la plaignante occupait toujours le cabanon. Le mécanisme note que l'évacuation semble avoir été suspendue le temps de la résolution du cas de la plaignante.
- 4.4 Plusieurs réunions se sont également tenues avec les services de la BEI concernés, au cours desquelles le mécanisme a pu obtenir des éclaircissements et des précisions sur le suivi en cours du projet.
- 4.5 Dans le cadre du traitement de la plainte, le mécanisme a consulté :
- i. les documents et informations résultant de l'évaluation initiale et du suivi du projet par la Banque et ses conseils techniques ;
 - ii. le CPR, le PAR et les autres plans de gestion E&S ainsi que les documents fournis par le promoteur ;
 - iii. le cadre réglementaire, législatif et les obligations contractuelles et normes E&S de la Banque applicables au projet ;

³⁰ Les 7 novembre 2022, 10 mars 2023, 15 mars 2023, 26 mars 2023, 15 mai 2023, 24 juillet 2023, 26 septembre 2023 et 27 octobre 2023.

Le mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI – Rapport de conclusions

- iv. l'ordonnance et les arrêtés de justice concernant la compensation financière du commerce pour expropriation ;
 - v. les documents fournis par la SAZ ainsi que ceux fournis par la plaignante visant à étayer sa plainte.
- 4.6 Le travail du mécanisme a essentiellement été d'analyser le cas de la plaignante, le dossier d'expropriation, ses droits selon le PAR, les décisions du CLS concernant son accès au programme de recasement (VSB) ainsi que de vérifier et d'échanger ces informations entre la plaignante et la SAZ. Au cours de ce travail, la plaignante a accepté la compensation alternative prévue au PAR pour son cabanon sous la forme de l'accès au recasement (un demi-lot standard). Les résultats du travail réalisé par le mécanisme sont reflétés dans les différentes sections de ce rapport.

5 CONSTATS

Réinstallation de l'activité commerciale

- 5.1 Selon le PAR, l'accès à un demi-lot préférentiel (qui constitue l'attente principale de la plaignante) n'est prévu que pour les habitants exploitant un commerce dans les zones d'habitations informelles (voir paragraphe 1.13). Dès lors, la décision du CLS de ne pas accorder de demi-lot préférentiel à la plaignante est conforme au PAR, vu que son commerce ne se situait pas dans cette zone.
- 5.2 Le commerce de la plaignante figure parmi les 204 entreprises formelles sujettes à indemnisation financière dans le cadre de l'expropriation. Selon le PAR, ces entreprises ont également la possibilité d'accéder à la zone industrielle de 50 ha de Zenata (voir paragraphe 1.14).
- 5.3 La date limite d'éligibilité pour ces entreprises est mars 2008 (date de publication de l'arrêté de cessibilité du foncier faisant suite à la déclaration d'utilité publique en 2006 – voir paragraphe 1.6). L'éligibilité est également sujette à la justification de l'indemnisation dans le jugement définitif, à démonstration d'un contrat de location précédant cette date et de la continuité de l'activité depuis 2008.
- 5.4 L'ordonnance de prise de possession du commerce de la plaignante et des commerces situés sur la même parcelle a été signifiée en 2008 pour une valeur de [REDACTED] DH. Selon la plaignante, elle aurait continué pendant plusieurs années à exploiter le local pour stocker son matériel sans payer de loyer en contrepartie. Elle aurait ensuite déménagé son matériel dans un autre espace de stockage tout en continuant son activité commerciale.
- 5.5 Selon la décision du CLS, les décisions judiciaires décrites ci-dessous ne donnent plus droit à la plaignante à l'indemnité d'expropriation pour son commerce (or la justification de l'indemnité constitue un critère d'éligibilité). De plus, selon la SAZ, l'activité commerciale a été interrompue, le bâtiment utilisé pour stocker le matériel était vide, sur constat d'huissier (partagé avec le mécanisme), depuis 2017 et pendant la période précédant la démolition en 2022. À ce titre, la plaignante ne remplirait pas les conditions d'éligibilité décrites au paragraphe 5.3.
- 5.6 Le jugement du tribunal de première instance en 2011 prévoit une compensation pour les parties, notamment pour la plaignante en tant que commerçante locataire ([REDACTED]) pour un montant similaire à l'ordonnance de 2008. L'arrêt de la Cour d'appel en 2014 revoit ce montant total de compensation pour les parties à la baisse. La société de la plaignante est toujours dans la liste des parties au procès. L'arrêt ne spécifie pas que certaines parties sont exclues de la compensation. Cependant, l'expertise associée présente un tableau de quelques commerces dont le montant total des compensations y figurant correspond au montant indiqué dans le jugement. Le commerce de la plaignante n'est pas repris dans le tableau de cette expertise.

- 5.7 Un arrêt de la Cour de cassation de 2016 a rejeté la demande des Domaines de l'État de casser l'arrêt de la Cour d'appel. Vu que l'arrêt de la Cour d'appel ne précise pas le droit à une compensation ni le montant de cette dernière, il appartient à la plaignante d'aller vérifier auprès des autorités judiciaires quelle est l'interprétation du jugement ainsi que l'application éventuelle de l'expertise³¹, et si son chèque est disponible³².
- 5.8 Étant donné les éléments contradictoires du dossier et le temps écoulé depuis les faits, le mécanisme n'est pas en mesure de confirmer si la plaignante a subi ou non un dommage concernant son commerce. En tout état de cause, le mécanisme ne constitue pas un mécanisme juridique contraignant et ne se substitue pas aux autorités judiciaires compétentes³³. Toutefois, si la mise en œuvre de l'arrêt de la Cour d'appel résulte en la possibilité pour la plaignante d'être indemnisée financièrement, il lui appartient de percevoir l'indemnité monétaire ou, si elle le désire, de demander au CLS de statuer à nouveau sur son cas remplissant ainsi un des critères d'éligibilité pour accéder à la zone industrielle.
- 5.9 Sur la base des paragraphes précédents, le mécanisme considère donc l'allégation de la plaignante comme non fondée.

Réinstallation du cabanon

- 5.10 Selon le PAR, les « cabanoniers » situés sur les Domaines de l'État bénéficient d'une concession d'occupation permettant d'ériger un cabanon de plage (type structure en bois). Les cabanons ont cependant évolué en maison de bord de mer. Selon le PAR, les résidents permanents sont éligibles à l'indemnisation dans le cadre de l'expropriation. Si l'indemnisation est inférieure à 250 000 DH, ils peuvent opter pour le programme de recasement, soit un demi-lot standard par ménage éligible donnant accès à un ou deux appartements selon que la construction est autofinancée ou non (voir paragraphe 1.11).
- 5.11 En fonction du type de lot (avec ou sans cour, lot d'angle, etc.), la surface habitable d'un appartement varie entre 43 et 62 m² et la surface utile entre 68 à 88 m². Les lots sont tirés au sort dans des urnes.
- 5.12 La plaignante aurait été reçue à plusieurs reprises au Guichet unique entre 2018 et 2022 et se serait vu proposer, comme le prévoit le PAR, l'accès à un demi-lot standard dans la zone de recasement de Zenata moyennant renoncement à l'indemnisation d'expropriation. Comme expliqué à la section précédente, la demande de la plaignante de bénéficier d'un « demi-lot préférentiel » en échange des indemnités pour le cabanon et le commerce a été rejetée par le CLS. Selon le PAR, l'accès à un demi-lot préférentiel est possible pour les commerces situés en zone d'habitation informelle et non pas pour les entreprises formelles sujettes à expropriation (situées hors des zones d'habitations informelles, voir paragraphe 1.14 ci-dessus).
- 5.13 ■■■■
- 5.14 La valeur de marché des cabanons est certainement affectée par le fait que les « cabanoniers » ne sont pas propriétaires mais concessionnaires du sol et qu'ils ont développé des cabanons qui dépassent le cadre administratif (voir paragraphe 5.10). Il n'est pas du ressort du mécanisme d'évaluer cette valeur de marché, mais il reconnaît que celle-ci ne peut être comparable à une maison similaire conforme aux règles urbanistiques et située sur un terrain

³¹ En ce qui concerne l'exécution de l'expertise, tel que motivé dans l'arrêt de la Cour de cassation, l'article 66 alinéa 3 du [code de procédure civile](#) dispose que : « Le juge n'est pas obligé de suivre l'avis de l'expert désigné et a la faculté de désigner tout autre expert aux fins d'éclaircir les aspects techniques du litige ».

³² L'article 26 alinéa 2 du code de procédure civile marocain dispose qu'il relève de la compétence de la juridiction ayant rendu le jugement/arrêt objet des difficultés d'interprétation ou d'exécution de connaître de ces difficultés. L'article 149 dispose que le Président du tribunal en sa qualité de juge des référés est seul compétent pour juger des difficultés relatives à l'exécution d'un jugement. En pratique, ■■■■, l'agent chargé d'exécution indiqué dans le code est un huissier de justice qui se charge de l'ouverture d'un dossier d'exécution et qu'il y a recours au juge en cas de difficulté d'interprétation.

³³ Voir paragraphe 2.4.1 des [Procédures relatives au mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI \(eib.org\)](#)

Le mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI – Rapport de conclusions

- en pleine propriété. Selon les normes E&S de la Banque, les PAP perdant leur maison ont droit à une indemnité juste, c.-à-d. équivalente à la valeur de marché et aux frais de transaction ou à un logement de qualité similaire (voir paragraphe 3.5i). Le PAR offre le choix entre l'indemnisation financière et la compensation en nature sous la forme d'un droit de propriété foncier (un demi-lot standard).
- 5.15 Selon le PAR et les informations récoltées, le coût de construction pris en charge par les tiers associés s'élève à 600 000 DH³⁴, en échange duquel le tiers associé recevra 2 appartements (sur un lot standard, non préférentiel)³⁵. La valeur d'un appartement peut donc être estimée approximativement à 300 000 DH. Le mécanisme constate que cette estimation est supérieure au seuil maximum de 250 000 DH défini au PAR qui offre le choix entre la compensation financière (définie par expropriation ou jugement, voir paragraphe 1.10 ci-dessus) ou la compensation en nature. Dans le cas précis de la plainte, la valeur estimée de la compensation en nature (300 000 DH) est donc approximativement huit fois supérieure à l'indemnisation d'expropriation établie sur la base d'expertises (■■■■ DH, voir paragraphe 2.4).
- 5.16 Pour les raisons expliquées plus haut, le mécanisme n'est pas en mesure de vérifier que l'indemnisation d'expropriation est juste et au moins équivalente à la valeur de marché (voir paragraphe 5.14). Toutefois, le mécanisme constate que le PAR et sa mise en œuvre ont bien offert le choix entre l'indemnisation financière d'expropriation et la compensation en nature sous forme d'un terrain et logement dont la valeur financière, pour le cas précis de la plaignante, est largement supérieure à l'indemnisation octroyée. Dans le cas précis de la plaignante (avec un ménage de 3 personnes au total), la compensation permet également l'accès à un logement décent au sens des normes E&S de la BEI (voir paragraphe 3.6).
- 5.17 À la suite des différents échanges d'information et d'une bonne compréhension par la plaignante de son dossier, lors d'une réunion tenue le 27 octobre 2023 et par écrit ensuite, la plaignante a informé le mécanisme de sa décision d'accepter le recasement pour un demi-lot standard. La plaignante a indiqué avoir loué un autre bien en vue d'une prochaine démolition de son cabanon. Un huissier a remis à la plaignante un avis d'expulsion par la force publique pour la date du 5 décembre 2023. Selon des échanges ultérieurs, le mécanisme comprend que la plaignante a quitté son cabanon, qui a été ensuite démoli, et a entamé les démarches administratives pour la réinstallation dans un demi-lot standard auprès du Guichet unique du projet.

6 CONCLUSIONS

- 6.1 Concernant le commerce de la plaignante, le mécanisme constate que d'un côté, la plaignante ne remplirait pas les conditions d'éligibilité décrites au paragraphe 5.3 et d'un autre côté, pour les raisons expliquées dans ce rapport (voir paragraphe 5.8), le mécanisme n'est pas en mesure de confirmer s'il y a eu dommage. Plusieurs jugements ont été rendus et l'application du jugement définitif concernant le commerce pourrait nécessiter une interprétation supplémentaire par le juge (voir paragraphe 5.7). Concernant les décisions de justice, le mécanisme n'est pas une juridiction et ne se substituera pas au jugement des autorités judiciaires compétentes. Toutefois, le promoteur par le contrat de financement s'est engagé à développer le projet en conformité avec la loi et à informer la Banque des jugements en cours et de leur dénouement. Par ailleurs, si l'application du jugement devait être en faveur de la plaignante, celle-ci pourra percevoir son indemnité financière et, si elle le désire, demander au CLS de statuer à nouveau sur son cas puisque remplissant ainsi un des critères d'éligibilité pour

³⁴ Voir aussi PAR, p.68, 79 et 83, estimation préalable à l'augmentation des prix de construction liée à l'après-covid et l'inflation.

³⁵ Un immeuble sur la zone de recasement est constitué de 4 étages, soit 4 appartements pour les lots standard ou 3 appartements et un commerce pour les lots préférentiels.

accéder à la zone industrielle pour un prix d'achat subsidié ou via une location mensuelle subsidiée (voir paragraphes 1.14 et 5.8).

- 6.2 Le mécanisme constate par ailleurs que le PAR prévoit l'éligibilité pour un demi-lot préférentiel (qui constitue l'attente principale de la plaignante) pour les commerces situés en zone d'habitation informelle et non pour les commerces expropriés (situés hors des zones d'habitations informelles). La compensation en nature proposée par le promoteur à la plaignante sous la forme d'un demi-lot standard pour le cabanon est conforme au PAR (voir paragraphe 5.12). Enfin, le mécanisme constate que, dans le cas précis de la plaignante, cette compensation proposée est une alternative dont la valeur économique estimée est largement supérieure à l'indemnité financière et qui permet la pleine propriété et l'occupation d'un logement décent étant donné la taille réduite de son ménage (voir paragraphe 5.16).
- 6.3 Concernant l'allégation d'un manque de transparence et de garanties concernant l'éligibilité à la réinstallation, une analyse de conformité pour des allégations similaires est disponible en ligne (cas SG/E/2022/11A, 11C et 18)³⁶.
- 6.4 À la suite de nombreux échanges et réunions entre le mécanisme et le promoteur (voir paragraphe 4.2) et entre le mécanisme et la plaignante (voir paragraphe 4.1), le mécanisme a contribué, conformément à son mandat (voir paragraphe 3.2), à la bonne et complète information de la plaignante. Le mécanisme considère que cela a contribué à l'acceptation par les parties d'une solution durable. La plaignante a accepté la compensation alternative prévue au PAR sous la forme de l'accès au recasement et a entamé les démarches à cet effet. Étant donné la résolution en cours d'évaluation de la problématique soulevée par la plaignante et l'absence de constat d'une non-conformité dans la mise en œuvre du PAR et envers les principes établis dans les normes E&S de la BEI pour ce cas précis, le mécanisme, conformément à ses procédures³⁷, est d'avis qu'une évaluation complète de conformité visant à déterminer s'il y a eu mauvaise administration de la BEI n'est pas justifiée et décide dès lors de clôturer la plainte avec la publication de ce rapport de conclusions.

Banque européenne d'investissement

Mécanisme de traitement des plaintes

³⁶ <https://www.eib.org/en/about/accountability/complaints/cases/zenata-urban-development-sg-e-2022-11a>

³⁷ Voir paragraphe 2.3.3 des [Procédures relatives au mécanisme de traitement des plaintes du Groupe BEI \(eib.org\)](#).