

La construction en milieu rural au Maroc : déficiences juridiques et pistes de réforme

Pr. Abdelwahed El Idrissi, L'Institut National
d'Aménagement et d'Urbanisme (INAU), Rabat

a.elidrissi@inau.ac.ma

Pr. Ahmed Maliki, Université Hassan Premier, Faculté
des Sciences Juridiques et Politiques de Settlat

maliki04@yahoo.fr

Introduction :

L'importance de la question de la construction au Maroc, en général, n'est pas à démontrer. Elle présente des traits particuliers en milieu rural, notamment en l'absence d'un code de la construction, contrairement à plusieurs pays comme la France, l'Egypte, la Tunisie, la Syrie, le Liban, etc.¹

Pourtant, le milieu rural a fait l'objet d'un texte spécifique depuis 1960² en vue de promouvoir le développement dans les agglomérations rurales. Cette assertion est à nuancer, du fait que le champ d'application des lois portant sur l'urbain englobe partiellement des zones rurales, à savoir : les zones périphériques autour des villes, les centres délimités et les zones à vocation spécifique.

Le dispositif juridique traitant de la question de la construction en milieu rural au Maroc est pléthorique, mais il présente un ensemble de textes disparates. Il s'agit principalement de la loi 12-90 relative à l'urbanisme, la loi 25-90 relative aux lotissements, morcellements et groupes d'habitations, le dahir du 25 juin 1960 relatif au développement des agglomérations rurales, la loi 34-94 relative à la limitation du morcellement des propriétés agricoles situées à l'intérieur des périmètres d'irrigation et des périmètres de mise en valeur en bour et la loi 39-08 portant code des droits réels.³

¹ محمد بوجيدة: رخصة البناء، الجزء الأول، الجزء الأول، دار الجيل، الطبعة الثانية، الرباط، 2000، ص. 9.

² Au lendemain de l'indépendance, il a été jugé que les textes juridiques qui étaient en vigueur durant la période coloniale relèguent l'urbanisme en milieu rural en second plan. C'est pourquoi on a diligencé le dahir du 25 juin 1960 relatif au développement des agglomérations rurales.

³ A souligner les textes suivants :

Cet arsenal juridique pose la question de la qualité des processus législatifs au vu des déficiences multiples qui entravent la gestion des espaces ruraux. Ce constat interpelle tant les acteurs publics que les chercheurs à s'appliquer à une réflexion continue et intégrée pour que les réformes possibles de la règle de droit soient subtiles et clairvoyantes.

C'est ainsi qu'il est proposé d'aborder cette question à travers deux entrées : la première tient à déceler les grands aspects d'insuffisances et d'handicap qui entachent les textes précités et la deuxième se veut un essai sur les pistes de refontes et de remaniements du dispositif juridique en vigueur.

-
- Dahir n° 1-92-31 du 15 Hija 1412 (17 juin 1992) portant promulgation de la loi n° 12-90 relative à l'urbanisme (B.O. n°4159 du 15 Juillet 1992).
 - Dahir n° 1-92-7 du 15 Hija 1412 (17 juin 1992) portant promulgation de la loi n° 25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements (B.O. n°4159 du 15 Juillet 1992).
 - Dahir du 25 juin 1960 relatif au développement des agglomérations rurales
 - Dahir n° 1-60-063 du 30 Hija 1379 (25 juin 1960) relatif au développement des agglomérations rurales (B.O. n°2489 du 08 Juillet 1960).
 - Dahir n° 1-95-152 du 13 Rabii I 1416 (11 août 1995) portant promulgation de la loi n° 34-94 relative à la limitation du morcellement des propriétés agricoles situées à l'intérieur des périmètres d'irrigation et des périmètres de mise en valeur en bour (B.O. n°4323 du 06 Septembre1995).
 - Dahir n° 1-11-178 du 22 novembre 2011 portant promulgation de la loi n° 39-08 portant code des droits réels (B.O. n°5998 du 24 Novembre 2011).

1. Principales déficiences juridiques relatives à la construction en milieu rural au Maroc :

Cette réflexion tient à traiter les aspects équivoques et discrétionnaires du référentiel juridique. D'emblée, le champ d'application de l'autorisation de construire et du recours aux architectes et aux ingénieurs comme les conditions d'octroi du permis de construire posent des difficultés au niveau de l'appréhension des règles juridiques et de la pratique.

1.1. Champ d'application de l'autorisation de construire et du recours aux professionnels comme source d'ambiguïté :

Le dispositif législatif et réglementaire en vigueur est entaché d'ambiguïtés quant au champ d'application de l'autorisation de construire, bien que le flou à cet égard ne soit pas purement d'ordre juridique.

Il n'est pas facile d'admettre que la loi fait distinguer quatre cas de figure, impliquant chacun des logiques particulières pour imposer le recours aux architectes et aux ingénieurs spécialisés⁴ et/ou l'obtention de l'autorisation de construire. En effet, trois cas reposent sur la situation du projet objet de la demande de construire dans des périmètres géographiques, alors que le quatrième cas repose sur la nature et la destination du bâtiment à construire. Il s'agit des cas respectifs suivants :

- le permis de construire et le recours aux architectes et aux ingénieurs spécialisés sont obligatoires ;
- le permis de construire est obligatoire, alors que le recours aux architectes et aux ingénieurs spécialisés est facultatif ;
- ni le permis de construire, ni le recours aux architectes et aux ingénieurs spécialisés ne sont obligatoires ;

⁴ L'article 50 de la loi n°12-90 précitée annonce que le recours à un architecte exerçant à titre libéral et inscrit au tableau de l'ordre des architectes et à des ingénieurs spécialisés est une condition pour l'obtention du permis de construire, et ce pour toute construction nouvelle, toute modification apportée à une construction existante qui nécessite l'octroi du permis de construire et tous travaux de restauration des monuments. Les missions desdits professionnels sont définies dans les articles 53 et 54 de la même loi.

- Le recours aux architectes et aux ingénieurs spécialisés est obligatoire, tandis que le permis de construire n'est pas mentionné comme obligatoire.

Pour élucider le premier cas, il est nécessaire de faire une lecture intégrée des articles 40 et 50 de la loi n°12-90 relative à l'urbanisme. En effet, le champ d'application géographique dans lequel il est interdit de procéder à aucune construction sans qu'ait été obtenu un permis de construire et sans qu'ait été présenté des plans et documents établis par des architectes et des ingénieurs spécialisés concerne les périmètres des communes urbaines, les centres délimités et leurs zones périphériques, ainsi que les zones à vocation spécifique.

Pour déblayer cette question des périmètres susmentionnés, il convient de rappeler que la loi organique n°113-14 relative aux communes⁵ stipule que la commune constitue l'un des niveaux de l'organisation territoriale du Royaume, sans faire de distinction entre les municipalités et les communes rurales. En plus, cette loi annonce que le terme «commune» remplace les termes de «commune urbaine» et «commune rurale» dans les textes édictés avant son entrée en vigueur. Ainsi, il faut entendre par commune urbaine dans le présent article la commune ayant un périmètre urbain fixé conformément aux dispositions de la loi n°131-12 relative aux principes de délimitation des ressorts territoriaux des collectivités territoriales⁶.

Il importe également de souligner qu'un centre délimité est une partie du territoire d'une commune rurale, dont les limites sont fixées par décret⁷ pour le soumettre aux dispositions juridiques similaires à celles applicables aux communes urbaines, notamment en termes de fiscalité. En sus, les zones périphériques des communes

⁵ Voir les articles 2 et 283 de la loi organique n°113-14 sur les communes promulguée par le Dahir n°1-15-85 du 20 Ramadan 1436 (7 juillet 2015), publié au B.O. n° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016).

⁶ La loi n°131-12 relative aux principes de délimitation des ressorts territoriaux des collectivités territoriales, promulguée par le dahir n° 1-13-74 du 18 ramadan 1434 (27 juillet 2013), publiée au B.O. n° 6178 du 07 Chaoual 1434 (15 Août 2013). L'article n°7 de cette loi indique qu'il est délimité dans chaque commune concernée, par arrêté du ministre de l'intérieur, un périmètre urbain englobant totalement ou partiellement le ressort territorial de la commune et la partie restante de son territoire étant considérée comme rurale. Dans la même optique, la commune qu'on peut qualifier de rurale est la commune dont le ressort territorial n'inclut pas de périmètre urbain ou inclut partiellement un périmètre urbain portant sur un centre délimité.

⁷ Voir l'article premier de la loi 12-90 précitée et l'article premier de son décret d'application n°2-92-832 du 27 Rebia II 1414 (14 Octobre 1993), publié au B.O. n° 4225 du 20 Octobre 1993.

urbaines et des centres délimités sont des territoires ruraux qui ceignent ces agglomérations. «La zone périphérique d'une ville s'étend sur quinze kilomètres à compter de son périmètre municipal, alors qu'autour d'un centre délimité elle est définie dans chaque cas par le décret qui fixe le périmètre du centre»⁸.

De même, la zone à vocation spécifique telle que touristique, industrielle ou minière est tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes rurales, dont le développement urbain prévisible justifie un aménagement contrôlé par l'administration.⁹

Qui plus est, serait-il judicieux de soulever l'incohérence de la rédaction des dispositions explicitant l'intervention des hommes de l'art dans l'élaboration des plans de construction et le suivi des chantiers ? D'abord, l'intitulé du chapitre II de la loi 12-90 fait allusion uniquement à l'architecte, alors qu'il traite également les missions dévolues aux ingénieurs spécialisés. Peut-on considérer que l'article 50 de ladite loi est ambivalent ? Il a bien avancé dans son premier paragraphe l'obligation du recours aux architectes et aux ingénieurs spécialisés, alors qu'il a conditionné l'obtention du permis de construire uniquement au recours à un architecte exerçant à titre libéral et inscrit au tableau de l'ordre des architectes.

Faut-il rattraper cette asymétrie dans la définition des missions des professionnels qui pourrait être expliquée par de simple imperfection rédactionnelle ou une sorte de partialité professionnelle ? Convient-il, dans la même optique, d'ajouter la mention «exerçant à titre libéral» aux ingénieurs spécialisés, pour ne pas comprendre que les ingénieurs salariés ou fonctionnaires peuvent, eux aussi, établir, des plans techniques liés aux autorisations de construire.

Ensuite, lesdits ingénieurs spécialisés sont cités au pluriel sans pour autant les définir lucidement et expressément, ce qui constitue une zone d'ombre à éclaircir dans le

⁸ Idem.

⁹ Les zones à vocation spécifique sont délimitées, sur proposition des conseils communaux compétents ou à défaut à la demande du gouverneur de la préfecture ou de la province concernée, par arrêté de l'autorité gouvernementale chargée de l'urbanisme pris après avis conforme du ministre chargé de l'agriculture et de l'autorité gouvernementale de tutelle du secteur concerné. Voir l'article 18 de la loi 12-90 et l'article 17 de son décret d'application précités.

texte de loi. Enfin, parmi les lacunes juridiques qui dévoilent davantage les déficiences du dispositif juridique en vigueur, il y a lieu de signaler l'omission des missions assurées, dans la pratique, par l'ingénieur géomètre topographe, au moment où il est cité, paradoxalement, dans les mesures répressives au niveau de la loi n°66-12 relative au contrôle et à la répression des infractions en matière d'urbanisme et de construction¹⁰. A cet égard, nombreux sont les points qui méritent une attention particulière pour rehausser le contenu de la loi.

Quant au deuxième cas, celui-ci renvoie aux périmètres, situés à l'extérieur des territoires visés au premier cas, et dans lesquels le permis de construire est exigé, alors que le recours aux architectes et aux ingénieurs spécialisés est facultatif. Il s'agit précisément des zones suivantes¹¹ :

- le long des voies de communication ferroviaires et routières autres que les communales, sur une profondeur de un kilomètre à compter de l'axe desdites voies ;
- le long des limites du domaine public maritime sur une profondeur de cinq kilomètres ;
- les lotissements autorisés en application de la législation relative aux lotissements, morcellements et groupes d'habitations.

¹⁰ Voir l'article 78 du Dahir n°1-16-124 du 21 Kaada 1437 (25 Août 2016) portant promulgation de la loi 66-12 relative au contrôle et à la répression des infractions en matière d'urbanisme et de construction, publié au B.O. n° 6770 du 12 Chaabane 1440 (18 Avril 2019). Cet article considère l'ingénieur géomètre topographe comme co-auteur des infractions, au même titre que l'architecte et l'ingénieur spécialisé, en cas de non dénonciation de leur part de l'infraction dans les 48 heures, après en avoir pris connaissance.

¹¹ Voir l'article 40 de la loi 12-90 précitée. A noter que nous avons omis intentionnellement de citer les entités suivantes :

- Le groupement d'urbanisme qui signifie un ensemble territorial comprenant en tout ou en partie une ou plusieurs communes urbaines ou centres délimités, leur zone périphérique et éventuellement des territoires ruraux avoisinants en étroite relation économique avec lesdits communes ou centres et dont le développement rationnel est lié à la réalisation d'un aménagement d'ensemble et/ou à la réalisation d'équipements communs. Les limites du groupement d'urbanisme sont fixées par décret pris sur proposition de l'autorité gouvernementale chargée de l'urbanisme et après avis des ministres chargés de l'intérieur, des travaux publics, de l'agriculture et de l'habitat. A notre sens, cette entité est plus fictive qu'effective, et n'a aucune incidence sur la gestion des demandes de construire.
- Les centres autonomes qui ont été abrogés par le décret n°2-92-468 du 28 Hijja 1412 (30 juin 1992) fixant la liste des cercles, des caïdats et des communes urbaines et rurales du Royaume ainsi que le nombre des conseillers à élire dans chaque commune, publié au B.O. n°4157 du 29 Hijja 1412 (1er Septembre 1992), sachant que la loi 12-90 qui les a évoqués a été adoptée avant l'amendement apporté par le décret susmentionné.

Dans le même cadre, les demandes de construire régies par le dahir du 25 juin 1960 relatif au développement des agglomérations rurales ne sont pas obligatoirement concernées par le concours d'architectes et d'ingénieurs spécialisés. Ce dahir n'a pas traité la question du recours à ces hommes de l'art et n'a prévu aucune disposition impérative à cet effet. Toutefois, la pratique contraste avec le texte juridique, du fait qu'il est usuel de formuler des demandes de construire sur la base des plans architecturaux et techniques, sans observer intégralement les tenants et aboutissants de la loi. L'administration est accoutumée à une gestion qui pourrait être, même, en marge de la légalité.

Parmi les dispositions qui n'ont fait l'objet de mise en œuvre, l'article 42 de la loi 12-90 qui mentionne qu'en dehors des périmètres susvisés, le permis de construire peut être rendu obligatoire pour tout ou partie du Royaume ou pour certaines catégories de constructions à définir par décret qui fixe également les règles et servitudes notamment d'implantation auxquelles devront satisfaire les constructions dans l'intérêt de la salubrité, de la commodité, de la circulation, de la sécurité et de l'esthétique.

S'agissant du troisième cas, celui-ci mène à annoncer expressément et explicitement, qu'en dehors des périmètres relatifs aux deux cas précédents, il est permis de construire, à titre d'exemple, sa maison ou son étable sans plans et sans autorisation préalable. La construction s'apparente, ainsi, à un droit absolu, hormis les servitudes instaurées par des textes spéciaux et les exigences prises dans l'intérêt de l'ordre public¹².

A titre démonstratif, il sera illégal d'élever une construction dans les zones d'isolement créées autour des cimetières¹³, des ouvrages militaires dans un rayon périphérique de

¹² L'ordre public est un concept très large, il couvre fondamentalement les composantes classiques suivantes : tranquillité, salubrité et sécurité publiques. La police administrative peut intervenir, le cas échéant, pour sauvegarder l'ordre public sans se limiter uniquement aux lois d'urbanisme.

¹³ Selon l'article premier du Dahir du 28 Safar 1357 (29 Avril 1938) portant création d'une zone d'isolement autour des cimetières dans les villes nouvelles (B.O. 6 mai 1938), trois zones de protection de trente mètres (30 m), soixante-dix mètres (70 m) à partir de la première, et deux cents mètres (200 m) à compter de la deuxième, sont créées autour des cimetières recevant des sépultures et des cimetières désaffectés depuis moins de cinq ans. Dans la première zone de 30 m, il ne pourra être creusé aucun puits ni élevé aucune construction [...].

deux cent cinquante mètres¹⁴, ou dans les servitudes de 500 m et de 200 m autour des forêts¹⁵ ou encore dans la zone non aedificandi de 20 mètres située de part et d'autre et le long des autoroutes, mesurée à partir des limites de leur emprise.¹⁶ Parallèlement, et dans l'intérêt de la sécurité publique, il sera irrecevable de procéder à la construction dans une zone soumise aux risques d'inondation ou de glissement de terrain. A l'exception de telles restrictions objectives, il n'y a pas lieu d'enfreindre la règle générale de la liberté de construire sans contrôle administratif préalable.

Toutefois, en dépit de cette possibilité de construire sans entraves procédurales, ni formalités particulières, on considère souvent, sciemment ou insciemment, la construction, dans les conditions mentionnées dans le troisième cas, comme un fait constitutif d'une atteinte aux règles de procédure et de fond. Les actes aberrants et abusifs à cet égard sont multiples. On a pu relever des constatations d'infractions, de décisions interruptives de travaux et de poursuites judiciaires, voire de jugements illégaux.¹⁷

En ce qui concerne le quatrième cas, l'image devient confuse lorsqu'on médite l'article 52 de la loi 12-90 qui fait exiger le concours des professionnels précités selon la nature et la destination de la construction, en l'occurrence les projets d'édification de bâtiments publics ou à usage du public, sans pour autant stipuler l'obligation de l'obtention du permis de construire. Dans ce cas, le texte crée une situation ambivalente entre la logique et l'absurdité. S'il est évident que ce genre de construction requiert un contrôle administratif préalable à travers le processus

¹⁴ Voir l'article 2 du dahir du 25 Rebia II 1353 (7 Août 1934) relatif aux servitudes militaires, publié au B.O. en date du 17 Août 1934.

¹⁵ Voir les articles 52 et 53 du Dahir du 10 Octobre 1917 (20 Hijja 1335) sur la conservation et l'exploitation des forêts, tel qu'il a été modifié et complété.

¹⁶ Voir l'article 9 du Dahir n° 1-91-109 6 Safar 1413 (6 août 1992) portant promulgation de la loi n° 4-89 relative aux autoroutes, publié au B.O. en date du 19 août 1992.

¹⁷ Voir le jugement du tribunal administratif d'Oujda n°96954 du 23 juin 1998 portant sur le contentieux intenté par M. Ahmed Labkhit contre le président du conseil communal Kfait, province de Jerada.

للمزيد من التفصيل يراجع: أحمد مالكي، البناء في العالم القروي بالمغرب وإكراهات الواقع، المجلة المغربية للدراسات القانونية والاجتماعية، العدد الافتتاحي يناير 2016، ص. 108 وما بعدها.

d'autorisation, ce texte est resté muet sur le devoir d'obtention du permis de construire.

Au demeurant, sans avoir l'intention de généraliser abusivement la prévalence des déficiences juridiques régissant la construction en milieu rural, il est démontré que le dispositif en vigueur est basé sur des compromis d'ordre politique et social, donnant lieu à un empilement de dispositions entachées d'incertitudes et d'incohérences. Les conditions d'octroi du permis de construire confirment cette interprétation.

1.2. Conditions d'octroi du permis de construire : reflet d'une gestion discrétionnaire :

A l'évidence, le permis de construire est délivré lorsque la construction projetée est reconnue satisfaire aux prescriptions législatives et réglementaires en vigueur, notamment aux dispositions, selon le cas, du plan d'aménagement, du plan de développement d'agglomération rurale ou du plan de zonage. Mais la difficulté peut surgir lorsque l'affectation des terrains n'est pas définie par un document d'urbanisme.¹⁸

Ainsi, il est proposé de se focaliser sur les modalités de gestion des demandes de construire, en l'absence des plans cités ci-avant. Ce faisant, les conditions juridiques d'octroi des autorisations sont comme suit¹⁹ :

- La construction doit respecter une zone de recul de 10 m par rapport à la limite d'emprise de la voie publique riveraine et de 5 m par rapport aux limites séparatives de propriété.

¹⁸ Les documents de référence pour instruire les demandes de construire sont le plan d'aménagement, le plan de développement, le plan de zonage et le Schéma Directeur d'Aménagement Urbain (SDAU). D'après l'article 45 de la loi n°12-90, lorsque l'affectation des terrains n'est pas définie par un plan d'aménagement ou par un plan de zonage, le président du conseil communal peut dans les périmètres des communes urbaines, des centres délimités et des zones à vocation spécifique, après avis de l'agence urbaine :

- soit surseoir à statuer sur les demandes de permis de construire ; le sursis doit être motivé et ne peut excéder deux années ;
- soit délivrer le permis de construire si la construction projetée est compatible avec les dispositions du SDAU, et, à défaut de celui-ci, si elle est compatible avec la vocation de fait du secteur concerné.

¹⁹ Voir l'article 46 de la loi n°12-90 et les articles 34 à 37 de son décret d'application. Les dispositions relatives aux zones de recul ne sont pas applicables à la construction des bâtiments publics.

- Le minimum parcellaire d'un (01) hectare (ha) qui signifie que la superficie du terrain sur lequel le projet est envisagé doit être égale ou supérieure à ce seuil.
- la surface au sol constructible ne peut être supérieure au 1/50 de la superficie totale de la parcelle, soit 200 m²/ha, cette surface au sol ne pouvant excéder en aucun cas 800 m².
- la hauteur maximale de la construction ne peut excéder 8.50 m, toute superstructure comprise.

Toutefois, ces conditions ne sont pas intransigeantes, le dispositif juridique a cherché à concilier l'intérêt de préserver les terres agricoles et le besoin en logements ruraux. A cet effet, il a introduit des mesures dérogatoires selon une logique accommodante pour pouvoir accorder des autorisations de construire, mais sans favoriser une urbanisation dispersée menaçant, notamment, la vocation de la zone concernée.

Ce compromis, d'ordre socio-spatial, permet de passer outre la condition du minimum parcellaire (01 ha), si cette condition ne peut être remplie en raison de l'état du découpage foncier sur les lieux. En effet, après avis conforme d'une commission locale²⁰, le président du conseil communal peut accorder le permis de construire quelle que soit la superficie de la parcelle. Une deuxième forme de souplesse s'étend sur la surface au sol constructible et la hauteur de la construction qui peuvent faire l'objet de dérogation suivant la même procédure.

Dans ce cadre, la commission compétente doit s'assurer que²¹ :

- il n'y aurait pas d'impact négatif sur les mutations et le devenir de la zone concernée, si on tolère des constructions sur un parcellaire exigu ou émietté ;
- la spécificité technique du bâtiment projeté justifie une surface constructible ou une hauteur supérieure à celles sus-indiquées.

²⁰ Selon l'article 37 de la loi n°12-90, la commission concernée comprend, sous la présidence du représentant de l'autorité gouvernementale chargée de l'urbanisme, les représentants des départements chargés des travaux publics, de l'agriculture et de l'habitat.

²¹ Voir les articles 35 et 36 du même décret.

D'après ce qui précède, on peut constater que les règles de gestion des demandes de construire en milieu rural sont larges et arrangeantes, mais qui peuvent être instrumentalisées de différentes manières, à défaut de principes directeurs en matière d'organisation et d'usage des sols urbains, périurbains et ruraux.

Les restrictions réglementaires pour éviter le mitage urbain et sauvegarder le paysage rural sont insuffisantes. Comment peut-on garantir la préservation des vocations des espaces ruraux, alors que les processus de morcellements et de constructions s'inscrivent dans l'incertitude ?

La gestion de l'espace est une démarche et un état d'esprit plutôt qu'un travail d'une commission qui pourrait avoir la propension à une rigueur excessive ou le penchant à une pratique laxiste ou complaisante. Nul ne peut prétendre à la rationalité absolue parce que la réflexion et la décision s'engagent dans un champ hypothétique, en l'absence d'un système de planification stratégique faisant un arbitrage sagace entre le sol urbanisable et le sol non urbanisable.

La construction en milieu rural est soumise à une gestion discrétionnaire, du fait que la commission compétente détient un pouvoir absolu pour accorder ou refuser des demandes de construire sur un parcellaire fragmentaire en lambeaux. Le canevas procédural actuel permet à l'administration de mener un urbanisme arbitraire, au gré des circonstances sans tracasseries d'ordre juridique ou normatif.

La loi a essayé de répondre à une requête politico-sociale d'assister la population rurale à accéder au logement suivant des procédures simplifiées et facilitatrices. Si cet enjeu est amplement partagé, la gestion y afférente aboutit à des configurations multiples, dépendant des situations locales et des « poids » des acteurs.

Par ailleurs, il importe de contempler la question de la construction en milieu rural entre le concret et le simulacre. A notre sens, le besoin réel des ruraux en termes de logements et d'installations agricoles ne doit pas poser de problème, sachant que le taux d'accroissement démographique en ce milieu, à l'échelle nationale, est négatif depuis 2010, il est actuellement de l'ordre de -0.4 %. Le tableau suivant corrobore cette

interprétation et mène à croire que la prolifération de l'habitat dispersé et l'engouement envers la construction en milieu rural s'expliquent en grande partie par le logement secondaire.

Taux d'accroissement de la population du Maroc (en %) par période et milieu de résidence entre 1960 et 2050

Périodes	Population totale	Population urbaine	Population rurale
1960-1970	2,5	4,3	1,7
1970-1980	2,6	4,4	1,6
1980-1990	2,2	4	0,8
1990-2000	1,6	2,5	0,6
2000-2010	1,3	2,2	0,2
2010-2020	1,1	2	-0,3
2020-2030	0,9	1,6	-0,4
2030-2040	0,6	1,1	-0,5
2040-2050	0,4	0,7	-0,5

Source : HCP, 2021²²

Par conséquent, seul un système référentiel sous forme de schémas directeurs, de cartes agricoles et de normes de durabilité peut aiguiller la gestion et l'organisation des territoires ruraux, à travers des délimitations justes et mesurées des espaces urbains, urbanisables et non urbanisables.

Même le minimum parcellaire d'un hectare n'est pas compatible avec les logiques instaurées par la loi n° 34-94, quant aux règles relatives à la limitation du morcellement des propriétés agricoles situées à l'intérieur des périmètres d'irrigation et des périmètres de mise en valeur en bour. Il est institué dans ces périmètres une superficie minimum d'exploitation en deçà de laquelle les propriétés agricoles qui y sont situées ne peuvent être divisées ni en droit ni en fait. Si l'intention est, ici, la préservation des terres à fort potentiel agricole, il serait question de s'insérer dans la même préoccupation dans l'instruction des demandes de construire.

²² https://www.hcp.ma/Taux-d'accroissement-de-la-population-du-Maroc-en-par-periode-et-milieu-de-residence-1960-2050_a683.html

Assurément, l'accès au logement pour la population rurale doit suivre un assouplissement rationnel au vu des indicateurs sociaux de pauvreté et de vulnérabilité, de l'état du parcellaire et de la disposition des agglomérations rurales. Toutefois, et en dehors des considérations susmentionnées, le minimum parcellaire tant des morcellements que des constructions devrait être par-delà le seuil de cinq hectares.

Il n'est plus acceptable de dilapider les espaces périurbains et ruraux, favoriser une parcellisation outrancière des terres agricoles et laisser aller une urbanisation hétéroclite et décousue. D'où la nécessité d'opter pour des réformes structurelles et des réajustements juridiques pour optimiser l'usage du sol et éviter la gestion amphibologique des demandes de construire en milieu rural.

2. Pour des réformes structurelles et des réajustements fondamentaux :

Après avoir passé en revue des déficiences juridiques majeures contraignant la construction en milieu rural au Maroc, il sera opportun de concourir à la réflexion sur comment on peut améliorer le dispositif en vigueur. Ce travail se veut un essai de jalonnement des pistes d'inflexion brossant des réformes structurelles et décisives quant au redressement de la situation actuelle, avant d'enchaîner sur des réajustements fondamentaux qui sont à la fois multi-scalaires et multidimensionnels.

2.1. Pour des réformes structurelles :

A notre sens, parmi les réformes structurelles susceptibles de rehausser l'organisation et la gestion de la construction en milieu rural, il est suggéré d'opter pour un cadrage référentiel tranchant l'usage du sol rural et d'agir sur les facteurs clés à même de réguler le contexte et les tensions pesant sur le développement de ce milieu.

a. Nécessité de cadrage référentiel tranchant l'usage du sol rural :

La volonté de rompre avec une gestion hasardeuse se heurte au vide juridique et au manque de cartes ou de schémas tranchant l'usage du sol rural. Les outils d'urbanisme prévisionnel et réglementaire sont souvent désemparés en l'absence de cadrage référentiel et stratégique devant être balisé par les outils de l'aménagement du territoire.

D'emblée, les principes stratégiques et directeurs sont du ressort de la planification stratégique ayant trait à l'aménagement du territoire, alors que les options d'organisation de l'espace relèvent de l'urbanisme. Les orientations à retenir à l'échelle de la planification stratégique et territoriale doivent trouver ingénieusement leurs traductions et développements, notamment, dans les Schémas Directeurs d'Aménagement Urbain (SDAU), les plans d'aménagement et les plans de développement des agglomérations rurales. C'est à l'échelle de l'urbanisme qu'il faut instaurer des servitudes de protection des terres agricoles et indiquer les destinations des sols classés, foncièrement, selon trois catégories : les sols urbains, les sols urbanisables et les sols non urbanisables.

Sur le plan juridique²³, le SDAU a pour objet, entre autres, de fixer la destination générale des sols en déterminant la localisation des zones à ouvrir à l'urbanisation et les périmètres agricoles et forestiers. Ce schéma comprend des documents graphiques constitués notamment par des cartes d'utilisation des sols. Les limites des zones agricoles et des zones forestières sont fixées par décrets pris sur proposition du ministre chargé de l'agriculture après avis de l'autorité gouvernementale chargée de l'urbanisme. Ces décrets sont accompagnés d'une carte de zonage agricole ou forestière selon le cas. Toutefois, ces cartes à instituer par décret n'ont jamais vu le jour conformément aux dispositions juridiques, posant ainsi un problème d'engourdissement administratif, voire de gouvernance territoriale. Naguère, le département ministériel chargé de l'agriculture a amorcé les processus d'élaboration de telles cartes.²⁴

Dans le même cadre, les plans d'aménagement comme les plans de développement couvrant des agglomérations rurales ont pour objet de définir l'affectation des différentes zones suivant l'usage principal telles que zone d'habitat, zone maraîchère, zone agricole et zone forestière.

Ces prescriptions s'apparentent à des mesures susceptibles de discerner les zones urbanisables des zones non urbanisables à protéger et à mettre en valeur, mais leur traduction en pratique d'aménagement et d'urbanisme est synonyme de léthargie politico-administrative débouchant sur une crise d'efficacité.

La conception des schémas et plans d'urbanisme doit être précédée d'un diagnostic analysant la consommation d'espaces ruraux par le biais de l'ancien document d'urbanisme et mettant en évidence les besoins en sol urbanisable, comme elle doit être accompagnée d'une étude d'impact sur le milieu rural. Le rapport de présentation

²³ Voir les articles 4, 5 et 19 de la loi n°12-90 relative à l'urbanisme et l'article 2 du décret pris pour son application, ainsi que l'article 2 du dahir du 25 juin 1960 portant sur le développement des agglomérations rurales.

²⁴ A titre d'exemple, on a initié l'étude d'élaboration de la carte agricole de la région de Souss-Massa. Voir le marché n°26/2020/DRASM/DIAEA/SA.

de chaque projet urbain est tenu de justifier les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre le mitage urbain et le désordre rural.

Pour ce faire, le système juridique requiert un référentiel normatif indubitable à même de sous-tendre une planification rationnelle devant être tellement verrouillée qu'elle ne débouche pas sur des incohérences et fragmentations territoriales.

Dans les domaines d'aménagement et d'urbanisme, seule une planification pondérée peut aboutir à «une gestion durable du foncier qui apparaît comme un principe pour soutenir l'adaptation de l'agriculture à la proximité urbaine»²⁵. Ainsi, la gestion des permis de construire en général, et particulièrement en milieu rural, ne doit pas se livrer aux circonstances locales, aux conjonctures et aux jeux de force. Il faut s'appliquer à instiller une prise de conscience profonde vis-à-vis des mutations spatiales accélérées au détriment des territoires ruraux qui continuent à perdre leurs vocations.

Autant le besoin d'un urbanisme facilitateur et flexible, autant l'accent est mis sur la rigueur des choix d'aménagement et d'urbanisme, et sur le degré de vigilance vis-à-vis de la cohérence de la planification urbaine et l'optimisation des surfaces à ouvrir à l'urbanisation.²⁶

Sur un autre registre, la construction en milieu rural ne doit pas être réduite à la question du logement rural et de ses dépendances. Il serait pertinent de l'insérer dans les besoins globaux en termes d'habitat qui s'étend sur les équipements et installations de la vie communautaire. En fait, «l'habitat rural est avant tout une unité spatiale fonctionnelle qui assure à la fois le logement pour les ménages ruraux, et assume des fonctions liées au mode de vie des populations rurales»²⁷. La dimension protectrice des terres rurales est à apprécier dans le cadre d'une prospective territoriale et

²⁵ Coline Perrin, Brigitte Nougarede (dir.) : Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice, Edition Cardère, 2020, p.9.

²⁶ Abdelwahed El Idrissi : Pour une planification régulatrice des conflits d'usage des espaces périurbains et ruraux, cas du conflit entre l'urbanisation et l'agriculture dans la région de Souss-Massa, in : <https://revues.imist.ma/index.php/AJLP-GS/author>.

²⁷ Conseil Economique Social et Environnemental (CESE) : Habitat en milieu rural, vers un habitat durable et intégré dans son environnement, Auto - Saisine n°33/2018, Impression Canaprint, 2018, p.19.

urbanistique. L'objectif étant de s'inscrire dans une perspective de développement équilibré des différents espaces urbains, périurbains et ruraux.

b. Nécessité de réguler le contexte et les tensions :

Le contexte politico-juridique et socioculturel est une donnée essentielle pour apprécier une loi. Il peut favoriser la construction des règles de droit lucides et régulatrices, comme il peut donner lieu à des réactions partiales et conjoncturelles.

L'environnement juridique est lié à un système de gouvernance qui canalise la production des règles juridiques et imprime la nature de la gestion des espaces urbains et ruraux. Ainsi, la politique législative et réglementaire est une expression d'une volonté politique et d'un style de gouvernance. Cet environnement a besoin des réponses juridico-politiques, institutionnelles, normatives et techniques judicieuses.

La règle de droit obéit donc à des impératifs socio-culturels et à des orientations politiques. Les dispositions élastiques et équivoques reflètent le choix politique d'un urbanisme discrétionnaire et de raccommodage, sous l'alibi des contraintes socio-spatiales et économiques qui caractérisent le milieu rural.

La question décisive, dans ce contexte, est comment faire émerger des principes et règles juridiques orientés vers un développement intégré des espaces urbains et ruraux alors que l'environnement social y est amplement vulnérable. Il sera question de tendre à assurer une ingénierie sociale en faveur d'un urbanisme méticuleux et limpide. La finalité étant d'améliorer les conditions de vie dans des territoires ruraux qui fonctionnent actuellement sous une quadruple tension, économique, spatiale, sociale et sociétale.

En effet, la tension économique est due au marasme du bour délaissé, sachant que 93% de la superficie totale du Maroc est aride et désertique. Les terres cultivables ne couvrent que 8,8 millions d'ha (soit 18 % de la superficie totale du pays). Environ 1,4 million d'ha, soit 15 % de cette surface sont irrigables, le reste est constitué de terres

bour, avec 55 % de la surface agricole utile (SAU) de bour défavorable et 27 % en bour favorable.²⁸

Sur un autre registre, la tension spatiale concerne plus les espaces ruraux situés dans les couronnes périurbaines. Les changements de ces espaces ne peuvent être appréhendés que dans le cadre des phénomènes de polarisation sous l’emprise des grandes villes qui constituent des facteurs catalyseurs de recomposition, de déséquilibre et d’étouffement. Nul ne peut nier les lois de l’espace régissant les liens entre une métropole et son aire d’influence. On assiste à des rapports de soumission entre un espace polarisant et un périurbain aliéné «recevant les problèmes de la ville»²⁹ en termes, entre autres, de rejet d’assainissement et de foisonnement de l’habitat irrégulier.

Quant à la tension sociale, celle-ci renvoie aux inégalités flagrantes entre les milieux urbain et rural, à l’enclavement, aux déficits en équipements et infrastructures³⁰ et aux maux de la pauvreté, la précarité et l’analphabétisme. Bien que ces tensions accentuent l’exode rural, «l’espace rural présente encore une surcharge démographique»³¹. Dans le même sens, la tension sociétale s’explique par les perceptions souvent négatives envers le milieu rural et l’écart entre la population précaire qui y résident et une fraction opulente des citoyens qui mène une vie moderne.

Evidemment, nul ne peut généraliser indûment ces éléments de constat sur l’étendue des territoires ruraux. Les disparités sont patentes entre les zones périurbaines, les espaces littoraux, les périmètres du bour délaissé et les zones de montagne³². Certes,

²⁸ Rachid. Harbouze, Jean-Paul Pellissier, Jean-Pierre Rolland, Wided Khechimi : Rapport de synthèse sur l’agriculture au Maroc, 2019. In : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02137637v2>

²⁹ يراجع بهذا الخصوص: نور الدين الشخفي ومحمد أزهار وشيما صالح الرحموني والخليل عثمانى: تقييم جغرافي لرهانات تصاميم التهنية بالمجالات الضاحوية للمدن الساحلية، حالة مركزي جماعة البحر ابيضين (إقليم الفحص-أنجرة) وجماعة نني يخلف (عمالة المحمدية)، في: محمد أزهار وأحمد آيت موسى ومصطفى بجاوي (تنسيق): الجغرافيا وتقييم السياسات العمومية، منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية المحمدية، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، 2020، ص. 29-45.

³⁰ Ces déficits concernent l’essentiel des territoires ruraux y compris ceux qui ceignent les grandes villes comme Casablanca. يراجع في هذا الشأن: سميرة لحرش ولكبيرة صحيحي: إكراهات التعمير بضواحي مدينة الدار البيضاء، حالة جماعة مديونة، في: عبد النور صديق (تنسيق): تدبير المجالات الحضرية بالمغرب في سياق متغير، منشورات مركز تكامل للدراسات والأبحاث، دار السلام، 2020، ص. 277-298.

³¹ Ministère de l’Aménagement du Territoire, de l’Eau et de l’Environnement, Direction de l’Aménagement du Territoire : Le Schéma National d’Aménagement du Territoire, rapport de synthèse, éditions Okad, 2003, p.35.

³² La plupart des zones montagneuses affichent les taux parmi les plus élevés en termes de pauvreté et de vulnérabilité, et accusent un retard considérable en matière du développement économique et social. Voir : Conseil Economique Social et

les degrés de vulnérabilité et de sévérité changent d'un territoire à l'autre, mais la nécessité de juguler les déficits en milieu rural demeure une requête partagée.

La réponse plurielle aux questions relatives au contexte juridico-politique et aux tensions multiples constitue une préface inéluctable à toute approche globale qui tente de penser la construction en milieu rural dans le cadre d'une durabilité territoriale.

2.2. Réajustements juridiques fondamentaux :

Cette réflexion ne réduit pas le terme «réajustement» à un simple élagage des aspects obsolescents ou retouches légères apportées aux dispositions peu ou mal adaptées à la gestion de la construction en milieu rural et aux exigences du développement territorial. L'attention est portée sur des remaniements profonds du dispositif en vigueur.

Dans cette optique, il est proposé de :

- Prévoir des schémas d'orientation de l'urbanisation comme documents de référence pour organiser une nébuleuse de petites localités et de noyaux ruraux implantés sans documents d'urbanisme. Pratiquement, l'action publique se circonscrit à la couverture des agglomérations principales en plans d'aménagement ou de développement suivant des procédures longues, alors qu'on a besoin d'un schéma de structure pour instruire les demandes de construire, sises aux douars et groupements ruraux, selon une vision de développement du sol rural, à moyen et à long terme.
- Instituer des servitudes rigoureuses en vue de sécuriser le patrimoine foncier agricole productif. La tolérance de la prolifération des logements secondaires sur des terres arables tend vers une sorte de laxisme sous l'alibi des mesures d'assouplissement des procédures. Ainsi, il faut instaurer des règles d'urbanisme à même d'atténuer la dispersion des constructions en milieu rural.

Autant dire que la gestion de la construction en milieu rural doit s'enrouler dans un dispositif technique, normatif, juridique, institutionnel et juridictionnel précis.

- Agir sur les logiques et modalités de gestion des demandes de construire en milieu rural, en faisant recours à des principes, règles et normes stricts et éviter tout pouvoir discrétionnaire en la matière. Le «relâchement des mécanismes de régulation urbaine»³³ et le manque de balisage des processus de prise de décision conduisent à dilapider, fâcheusement, des richesses rurales à travers le laxisme et la connivence des commissions administratives. Souvent, quoique l'inconvenance soit flagrante et indélébile sur les paysages ruraux, les réactions de redressement sont tellement tardives et insignifiantes qu'on puisse parler de léthargie et de permissivité de l'Etat.
- Instaurer de la souplesse en matière de gestion des autorisations de lotir et de construire en adoptant le concept de lotissement à équipement progressif, et en renforçant l'assistance technique et architecturale au profit des habitants démunis du milieu rural.
- Promouvoir la structuration de l'armature rurale. il sera pertinent de considérer la question de la construction en milieu rural comme l'un des aspects de la problématique composite du développement et de l'urbanisme ruraux. L'enjeu est d'inclure la dimension urbaine dans la planification et la gestion de ce milieu, à travers la promotion et l'organisation spatiale des villages communautaires, des bourgades, des bourgs, des centres émergents voire des petites villes. Il s'agit de faire de ces entités territoriales des vecteurs d'articulation et d'animation économique. Toutefois, il faut renoncer à la création de communes rurales sans moyens et en dehors des logiques de construction ou de réorganisation de l'armature et des réseaux territoriaux.
- Renoncer à une « réglementation » absurde par les circulaires. Même si on multiplie les circulaires en insistant sur des locutions larges, telles que la

³³ Mustapha Chouiki : le phénomène urbain entre matérialité et immatérialité, publications de l'INAU, 2021, p.77.

souplesse dans le traitement des demandes de construire en milieu rural et la promotion de l'habitat rural, celles-ci n'ont aucune incidence réglementaire. Indéniablement, on ne peut miser sur une poignée de circulaires pour étayer le rétablissement de la méthode et l'efficacité en matière de planification et de production de l'espace rural ; lesquelles n'ont pas à contredire les textes qui lui sont supérieurs. Il s'agit, plutôt, d'un discours qui s'impose comme soupape dans un contexte de vulnérabilité et de crise, mais qui est loin de dissimuler le cumul des déficiences.

- Diligenter une refonte des lois de l'urbanisme pour rectifier les défaillances constatées en matière de planification et de gestion des demandes de construire en milieu rural. L'Etat pensant et régulateur est, tout naturellement, garant de l'intérêt général. La gestion des espaces ruraux a besoin de nouveaux instruments juridiques pour s'insérer dans les logiques de valorisation du sol rural et de durabilité territoriale.
- Etablir une charte nationale d'urbanisme et d'architecture pour ne pas perdre de vue nos systèmes de valeurs, nos spécificités culturelles et notre legs architectural. La charte ne manquerait pas de confirmer les principes de construction en milieu rural. A défaut de cette charte, on risque de pérenniser l'artificialisation et la bétonisation des espaces ruraux, en formation sans identités culturelles, ni cachets territoriaux.
- Multiplier les efforts en termes d'aménagement foncier. Les projets de remembrement rural et les opérations d'immatriculation foncière d'ensemble sont de nature à concourir à la restructuration et à la mise à niveau des espaces ruraux.

Conclusion :

Au terme de ce travail, il serait aberrant de faire endosser toute la responsabilité des dysfonctionnements dont souffre l'espace rural au droit de l'urbanisme. Loin d'une lecture réductionniste du système de gestion de l'espace rural, il faut reconnaître que

le dispositif juridique en vigueur ne constitue guère la source fondamentale et unique des maux du milieu rural. Ce raisonnement n'est pas contradictoire avec le fait de confirmer que ledit dispositif est entaché d'insuffisance et de lourdeur et que la réflexion sur sa refonte est largement justifiée.

C'est ainsi que ce travail s'est permis de proposer des pistes de refonte et de réajustement pour rehausser la gestion de la construction en milieu rural. On peut réitérer l'importance et la nécessité d'inculquer à la conscience collective une culture faisant de l'espace rural et de ses valeurs des idéaux sociaux.

La recomposition suggérée s'étaye sur une volonté politique qui pourrait recentrer les questions de développement rural, de gouvernance et de résorption des déficits sociaux dans l'action publique visant à faire face à la fois à la crise agricole et à la crise rurale tout en repensant l'articulation des rapports villes - campagnes.

Cette perception dépasse les niveaux technico-juridiques et opte pour une approche globale fouillant dans les politiques publiques et le système de gouvernance, au-delà des actions isolées et palliatives. Des problèmes comme le champ d'application du permis de construire et du recours aux hommes de l'art ou encore les conditions d'octroi des autorisations ne sont que des reflets des défaillances profondes et multiformes qu'il faut juguler dans le cadre d'un projet de développement sociétal.

Liste bibliographique :

Ouvrages et articles :

- Coline Perrin, Brigitte Nougaredes (dir.) : Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice, Edition Cardère, 2020.
- Mustapha Chouiki : le phénomène urbain entre matérialité et immatérialité, publications de l'INAU, 2021.
- Abdelwahed El Idrissi : Pour une planification régulatrice des conflits d'usage des espaces périurbains et ruraux, cas du conflit entre l'urbanisation et l'agriculture dans la région de Souss-Massa, in : <https://revues.imist.ma/index.php/AJLP-GS/author>.
- Coline Perrin, Brigitte Nougaredes (dir.) : Le foncier agricole dans une société urbaine. Innovations et enjeux de justice, Edition Cardère, 2020, p.9.
- Pintus Florence, « Chapitre 6 - Vivre en milieu rural », dans : CIHEAM éd., MediTERRA 2009. Repenser le développement rural en Méditerranée. Paris, Presses de Sciences Po, « Annuels », 2009, p. 211-241. in : <https://www.cairn.info/---page-211.htm>

Rapports :

- Conseil Economique Social et Environnemental (CESE) : Habitat en milieu rural : Vers un habitat durable et intégré dans son environnement, Auto - Saisine n°33/2018, Impression Canaprint, 2018.
- Conseil Economique Social et Environnemental (CESE) : Le développement rural : Espace des zones montagneuses, Saisine n°21/2017, Impression Canaprint, 2017.
- Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement, Direction de l'Aménagement du Territoire : Le Schéma National d'Aménagement du Territoire, rapport de synthèse, éditions Okad, 2003.
- Rachid. Harbouze, Jean-Paul Pellissier, Jean-Pierre Rolland, Wided Khechimi : Rapport de synthèse sur l'agriculture au Maroc, 2019. In : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02137637v2>

الكتب والمقالات:

- محمد بوجيدة: رخصة البناء، الجزء الأول، الجزء الأول، دار الجيل، الطبعة الثانية، الرباط، 2000.
- أحمد مالكي، البناء في العالم القروي بالمغرب وإكراهات الواقع، المجلة المغربية للدراسات القانونية والاجتماعية، العدد الافتتاحي يناير 2016.
- نورالدين الشخي ومحمد أزهار وشيما صالح الرحموني والخليل عثمانى: تقييم جغرافي لرهانات تصاميم التهيئة بالمجالات الضاحوية للمدن الساحلية، حالة مركزي جماعة البحراويين (إقليم الفحص-أنجرة) وجماعة نني يخلف (عمالة المحمدية)، في: محمد أزهار وأحمد آيت موسى ومصطفى يحيوي (تنسيق): الجغرافيا وتقييم السياسات العمومية، منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية المحمدية، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، 2020.
- سميرة لحرش ولكبيرة صحيحي: إكراهات التعمير بضواحي مدينة الدار البيضاء، حالة جماعة مديونة، في: عبدالنور صديق (تنسيق): تدبير المجالات الحضرية بالمغرب في سياق متغير، منشورات مركز تكامل للدراسات والأبحاث، دار السلام، 2020.