



# Appréhender le droit marocain de l'immobilier : une approche transversale “ droit privé -droit public ”

Stéphane Gignoux

## ► To cite this version:

Stéphane Gignoux. Appréhender le droit marocain de l'immobilier : une approche transversale “ droit privé -droit public ”. 2015. hal-01496794

**HAL Id: hal-01496794**

**<https://hal.science/hal-01496794v1>**

Submitted on 27 Mar 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



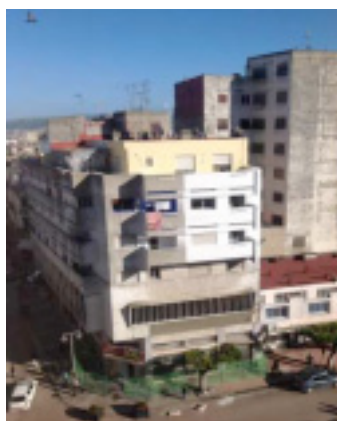
## **Appréhender le droit marocain de l'immobilier : une approche transversale « droit privé - droit public »**

Stéphane Gignoux

E & E, n° 30



Terrain agricole, plage de Las Cuevas,  
Asilah



Immeuble ancien, rue de Fès, Tanger

Les Études et Essais du Centre Jacques-Berque

N°30 – Avril 2015

(Rabat – Maroc)

[www.cjb.ma](http://www.cjb.ma)

# Sommaire

<b>Introduction.</b> Le foncier marocain entre moteur du développement économique et complexité du système juridique .....	3
<b>Objectifs et méthode.</b> Transversalité et tentative d'approche globale .....	4
<b>Préambule.</b> Une brève histoire du foncier marocain en trois étapes-clés .....	4
<b>I. La pluralité des régimes juridiques d'appropriation de l'espace</b> .....	7
1. Les <i>habous</i> : des biens religieux représentant un patrimoine considérable .....	7
2. Les terres collectives: une réserve foncière vitale pour le monde rural .....	8
3. Les terrains <i>guich</i> : un potentiel foncier tombé en désuétude .....	8
4. Le domaine des collectivités publiques: un territoire restant à délimiter .....	9
<b>II. La propriété privée en droit civil marocain</b> .....	9
1. Le droit d'usage sur un terrain: <i>l'hyazat</i> .....	10
2. Le régime de la propriété non immatriculée: le bien <i>melk</i> .....	10
3. La procédure d'immatriculation d'un bien immobilier et ses effets juridiques .....	11
4. Les attributions et les limitations du droit de propriété marocain .....	12
5. L'indivision: un point de blocage pour le développement foncier? .....	13
<b>III. Le cadre normatif immobilier</b> .....	14
1. La Constitution: une garantie minimale du droit de propriété .....	14
2. Le cadre législatif et réglementaire: des textes fondamentaux aux lois sectorielles .....	14
3. La jurisprudence immobilière et les principales caractéristiques du contentieux foncier .....	15
<b>IV. Les acteurs chargés de la gestion et de l'organisation du patrimoine foncier</b> .....	16
1. La superposition d'institutions dans l'administration du foncier étatique .....	16
2. Le rôle prépondérant de l'Agence nationale de la conservation foncière, du cadastre et de la cartographie (ANCFCC) .....	17
3. L'administration des droits de propriété non immatriculés .....	18
4. Les agences urbaines: des acteurs devenus incontournables en matière d'urbanisme .....	18
<b>V. Les politiques publiques foncières: un moyen de résoudre les inégalités sociales et territoriales</b> ....	19
1. Les politiques d'aménagement du territoire et les instruments de planification urbaine .....	19
2. Les politiques de logement social et de lutte contre l'habitat insalubre .....	21
3. Les politiques agricoles et rurales .....	22
<b>VI. La fiscalité immobilière, la recherche de l'équilibre entre justice sociale et développement économique</b> .....	24
1. Droits d'enregistrement et droits de la conservation foncière: une double taxation des opérations immobilières .....	24
2. La fiscalité locale: des prélèvements immobiliers au service des collectivités locales .....	25
3. L'imposition des revenus et profits fonciers: la taxation des actifs composant le patrimoine immobilier .....	27
<b>VII. Les pratiques immobilières au Maroc</b> .....	28
1. Le secteur de la construction et de la promotion immobilière au cœur de l'économie marocaine .....	28
2. Le développement de la copropriété comme mode principal de logement urbain .....	29
3. Le marché de l'immobilier résidentiel: secteur locatif et transactions immobilières .....	30
4. Genre et foncier: l'inadéquation entre les droits fonciers des femmes et leur place dans la société marocaine .....	32
<b>Conclusion.</b> Le droit foncier marocain et celui des autres pays du Maghreb .....	33

# Appréhender le droit marocain de l'immobilier : une approche transversale « droit privé - droit public »

Stéphane Gignoux

Juriste, doctorant en science politique  
associé au Centre Jacques Berque et au  
laboratoire Pacte (Sciences Po Grenoble)  
stephane.gignoux@umrpacte.fr

## Introduction. Le foncier marocain entre moteur du développement économique et complexité du système juridique

« La possession immobilière est perçue comme une assurance de premier ordre, un facteur d'estime sociale et un investissement sans risque. C'est une source de richesse et un respect ancestral envers la terre qui abrite les hommes<sup>1</sup>. » Cette vision du rapport à la terre est particulièrement accentuée dans les pays du bassin méditerranéen, notamment au Maroc.

Cette approche sociétale du foncier va conditionner le régime juridique applicable à la terre. Or, ce régime va jouer un rôle prépondérant dans l'essor de l'activité économique du pays. Il doit notamment permettre l'investissement à travers une sécurisation des opérations liées au foncier. Qu'en est-il au Maroc ? Pour répondre à cette interrogation, nous avons pris comme point de départ la situation d'un étranger souhaitant investir dans ce pays à la fin des années 2000 :

« Cet étranger, de nationalité française, décide d'ouvrir une maison d'hôtes dans la région d'Asilah au nord du Maroc. Il se met à la recherche d'un terrain, de préférence en bord d'océan et proche d'une plage pour son attrait touristique. Il prend contact avec des agences immobilières qui lui font visiter des terrains et qui à chaque fois insistent sur le caractère titré ou non titré dudit terrain. N'étant pas encore familiarisé avec les pratiques immobilières natio-

nales, il conserve sa bonne humeur et décide de ne pas se presser dans son choix. Il fait beau, les gens sont chaleureux et accueillants. Encore plus hospitalier lorsqu'il raconte son projet, chacun de ses interlocuteurs locaux connaît un terrain à vendre, souvent par l'intermédiaire d'un cousin. Il finit par porter son choix sur un superbe terrain en front de mer qui correspond parfaitement à son projet professionnel. On lui indique tout de même que le terrain dispose d'une surface totale de 1 hectare mais que le propriétaire accepte de n'en vendre qu'une partie. « Et puis ça tombe bien... le terrain appartient à des étrangers... il est vrai que ce ne sont pas des Français mais des Espagnols, mais entre Européens, il doit être plus facile de s'entendre » se dit le protagoniste de cette histoire. La rencontre avec les propriétaires se passe bien, le prix et la surface de vente sont fixés. Par contre, les vendeurs l'informent que le terrain n'est pas titré, c'est pour cela que le prix est faible lui indique-t-on. En conséquence, la procédure de vente se fera chez un notaire traditionnel, appelé *adel* (pluriel *adoul*). La vente se déroule comme prévu, et notre protagoniste ressort avec une feuille de papier en arabe cachetée par des autorités officielles. Il décide maintenant d'entamer les procédures pour construire la maison d'hôtes de ses rêves. Pour cela, on lui apprend qu'il doit obtenir le titrage du terrain, mais comme le terrain est situé dans une zone agricole, il faut obtenir un changement de zonage. Les vendeurs espagnols lui rappellent d'ailleurs qu'ils ont acheté à l'origine en association avec une personne de nationalité marocaine, comme l'y oblige la loi nationale pour les terrains agricoles. Ce que notre protagoniste n'avait pas forcément assimilé, la barrière de la langue, même entre Européens ! Entre-temps, il apprend qu'un voisin revendique

<sup>1</sup> M. M'Hassni, M. Feljy, H. Khalali, *Le Système foncier au Maroc : une sécurité et un facteur de développement durable*, TS1 Urbain-Rural Relationship in Land Management, 2<sup>nd</sup> FIG Regional Conference, Marrakech, Morocco, December 2-5, 2003.

une partie de la parcelle achetée et a entamé une procédure d'immatriculation dénommée "réquisition" à la Conservation foncière. Il obtient gain de cause auprès des tribunaux. Il semblerait que les douze témoins cités par le voisin pour certifier sa propriété sur la parcelle en litige n'ont pas convaincu les autorités judiciaires. Aujourd'hui, notre étranger poursuit son rêve... »

Ce récit, certes anecdotique, d'un étranger cherchant à acquérir un terrain a le mérite de nous montrer la complexité du système foncier marocain. Pour tenter de comprendre la logique et les mécanismes de ce système, notre étude s'attache au cadre juridique d'exercice de la propriété immobilière à travers la description de la pluralité de ses composantes.

## **Objectifs et méthode. Transversalité et tentative d'approche globale**

Comment saisir dans sa globalité la dimension juridique se rapportant aux notions de propriété et de foncier au Maroc ? Vaste et complexe démarche qui englobe de nombreux aspects et disciplines, que ce soit à travers l'étude des régimes fonciers, des pratiques immobilières ou encore des politiques publiques mises en place par les différentes autorités du pays.

Cette transversalité se retrouve tout d'abord dans une tentative de définition générale qui permettrait d'englober la totalité des caractéristiques afférentes à notre sujet : droit foncier ou droit de la propriété ? Les deux matières nous apparaissent trop réductrices pour une étude qui ambitionne de dresser le tableau le plus complet possible des règles, instruments et pratiques juridiques existant au Maroc dans ce domaine. Nous avons opté pour une autre terminologie juridique, celle de « droit de l'immobilier » défini comme l'ensemble des règles juridiques concernant les immeubles. Cela comprend dès lors les terrains, les bâtiments et les droits portant sur un immeuble, le droit de la propriété, ses attributs et ses démembrements. Le terme permet, d'autre part, d'englober aussi bien les pratiques immobilières du secteur privé que les acteurs et les instruments du secteur public.

L'autre caractère transversal de notre étude concerne les disciplines auxquelles elle fait

référence : droit privé pour certains aspects comme l'analyse de la propriété en droit civil marocain ou celle des pratiques du secteur privé immobilier ; et droit public à travers l'étude des politiques publiques foncières mises en place par les autorités compétentes ou celle des acteurs publics fonciers. Il s'agira ainsi de traiter, dans une tentative globalisante mais qui ne peut être exhaustive, l'ensemble des aspects juridiques de l'immobilier au Maroc.

Dans cet essai de « panorama » actuel du droit immobilier marocain, nous récapitulerons dans un premier temps, l'histoire de la propriété foncière au Maroc en trois étapes-clés, qui fait ressortir le caractère hybride actuel du régime foncier (préambule). Nous décrirons, dans un second temps, les divers statuts juridiques fonciers applicables en y englobant les différents régimes domaniaux (I). Puis nous aborderons la propriété privée en droit civil marocain en nous attachant à ses attributs, démembrements et particularismes nationaux (II). Notre recherche traitera ensuite du cadre normatif immobilier en y incluant un regard spécifique sur le contentieux foncier (III), des acteurs et institutions avec notamment l'étude de la juxtaposition des structures chargées de la gestion du foncier étatique au Maroc (IV) et des politiques publiques foncières, urbaines comme rurales (V). Enfin, nous nous intéresserons à la fiscalité immobilière à travers une description des taxes et impôts applicables aux opérations foncières (VI) puis aux pratiques immobilières, du secteur de la construction privée au statut de la copropriété en passant par la place des femmes au sein du système foncier national (VII).

## **Préambule. Une brève histoire du foncier marocain en trois étapes-clés**

On peut schématiquement distinguer trois grandes périodes concernant le droit de la propriété au Maroc : la période précoloniale dans laquelle la terre est principalement considérée comme une chose commune qu'il faut faire fructifier (1), puis la période coloniale qui se caractérise par la recherche d'un procédé légal permettant d'officialiser la maîtrise du sol conquis en adoptant un régime foncier qui garantisse les droits des

propriétaires (2) et, enfin, celle de l'Indépendance avec la récupération des terres de la colonisation sans remise en cause du régime foncier imposé par le pouvoir colonial mais avec des aménagements dans le cadre d'une réforme agraire (3).

### 1. La période précoloniale : de la terre comme bien commun au démembrement du droit de propriété

Avant l'instauration de l'islam au Maroc, la propriété foncière était principalement « collective » et « tribale », dans le sens où elle s'étendait sur tout territoire rural qu'une collectivité ethnique tribale pouvait occuper grâce à sa puissance démographique et militaire. Cette occupation territoriale tenait aussi aux différents pactes qui pouvaient être passés avec d'autres collectivités tribales voisines consistant à délimiter chaque territoire. A cette époque, il n'y avait pas de véritables limites foncières donc pas de notion de propriété proprement dite, mais il existait plutôt un concept de territoire. Les tribus de pasteurs se déplaçaient à l'intérieur de leur territoire, et leur expansion était limitée par celle des autres tribus avoisinantes. Pendant toute cette période, « l'abondance relative de terre mettait le régime foncier davantage sous la dépendance du milieu physique que sous celle des rapports sociaux<sup>2</sup> ». Jacques Berque parle, lui, de « droit écologique<sup>3</sup> ».

Avec l'arrivée des Arabes, la théorie foncière musulmane va s'appliquer en distinguant la propriété éminente (*raqaba*) de l'usufruit (*intifaâ, tassarouf, menfaâ*). La propriété éminente était reconnue à la Communauté musulmane (*Oumma*), et l'usufruit au détenteur effectif de la terre et donc, en l'occurrence, la collectivité tribale<sup>4</sup>. Cette période est le point de départ du

démembrement de la propriété foncière, telle qu'elle va s'appliquer au Maroc, car il ne pouvait y avoir hors d'Arabie concentration entre les mains d'une même personne de la propriété éminente et de l'usufruit. On trouve dès lors un souverain qui exerce le pouvoir permanent sur les terres au nom de la communauté musulmane et, de l'autre côté, des tribus qui occupent ces terres et qui en détiennent l'usufruit. Le bien *melk*, dont nous aurons l'occasion d'approfondir les caractéristiques plus en avant, est par conséquent interdit car le droit éminent de propriété et le droit de jouissance sont détenus par les mêmes mains dans ce type de bien.

Le régime de la terre, à partir de la conquête musulmane, est lié au prélèvement de l'impôt que permet le droit éminent. Du point de vue fiscal, la distinction entre musulmans et non-musulmans va s'appliquer : les musulmans ne payent qu'un impôt mineur (la *zakat*) et les non-musulmans en contrepartie s'acquittent d'une contribution foncière importante (le *kharaj*). Une fois cette imposition acquittée, les occupants des terres peuvent conserver leurs anciennes coutumes agraires.

Aux pratiques préislamiques viennent ainsi se juxtaposer des institutions de droit islamique nouvellement créées. Mais les conversions massives à l'islam vont changer la donne et entraîner une première réforme foncière fiscale : toutes les terres de *kharaj* le deviennent à titre définitif quel que soit par la suite la confession de leurs occupants<sup>5</sup>.

La diversité des statuts fonciers, telle qu'on la connaît aujourd'hui au Maroc, se met dès lors progressivement en place. Les terres de *kharaj*, essentiellement des terres de tribu, deviendront les « terres collectives » sous le Protectorat. Les terres *melk*, qui n'existaient pas hors d'Arabie, se propagèrent par l'établissement de colons arabes. Les terres sans maître, en déshérence ou confisquées, permirent l'émergence des terres *guich*, terres attribuées aux tribus en contrepartie de services militaires rendus.

<sup>2</sup> N. Bouderbala, « Les systèmes de propriété foncière au Maghreb : le cas du Maroc » dans *Politiques foncières et aménagements des structures agricoles dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb*, sous la dir. de A.M. Jouve, Cahiers Options méditerranéennes n° 36, 1999, p. 47-66.

<sup>3</sup> J. Berque, « Droit des terres et intégration sociale », *Cahiers internationaux de sociologie*, Paris, 1958.

<sup>4</sup> Voir M. El Alaoui, *Etude sur le statut juridique des terres collectives au Maroc et les institutions coutumières et locales*

dans le versant sud du Haut-Atlas, Projet Transhumance et Biodiversité, PNUD Maroc, 2002.

<sup>5</sup> Voir N. Bouderbala, « Les systèmes de propriété foncière au Maghreb : le cas du Maroc », *op. cit.*, p. 5.



## 2. Le Protectorat : à l'origine du double régime foncier basé sur le critère de l'immatriculation

La France colonisatrice impose sa propre conception du droit de propriété en instaurant rapidement un nouveau régime foncier basé sur l'immatriculation facultative de la propriété qui se juxtapose sur les autres formes existantes de propriété régies par la coutume ou le droit musulman. Cette vision capitaliste fait de la terre un objet de propriété privée avec tous les attributs qui lui sont afférents. Toute la logique de mise en place du régime foncier sous le Protectorat devait permettre le développement de l'exploitation capitaliste. Elle répondait aussi aux nécessités de trouver des solutions juridiques permettant la colonisation foncière et sa sécurisation, notamment pour maintenir l'ordre établi dans les campagnes<sup>6</sup>.

Pour parvenir à ces objectifs, les colons européens furent autorisés à acquérir des terres *melk* mais aussi des terres collectives avec la mise en place en parallèle d'un dispositif de protection des terres de tribu. Ce dispositif permettait de soumettre les tribus à la tutelle de l'Autorité coloniale en créant un régime de dépendance absolue. Le dahir du 27 avril 1919<sup>7</sup>, toujours en vigueur aujourd'hui, précise ainsi que « la propriété des terres collectives ne peut être acquise que par l'Etat et cette acquisition ne peut avoir lieu qu'en vue de créer des périmètres de colonisation<sup>8</sup> ». D'autre part, le dahir reconnaît la propriété de ces terres aux seules collectivités ethniques ayant la personnalité morale et consacre le caractère inaliénable, insaisissable et imprescriptible des terres collectives.

L'Etat colonial contrôla ainsi progressivement une part importante du foncier disponible. Il étendit le domaine *makhzen* en introduisant une distinction entre domaine public et domaine privé de l'Etat. Les autorités du Protectorat instaurèrent la procédure d'immatriculation afin de garantir la propriété privée au bénéfice quasi exclusif des

acheteurs étrangers. Le dahir du 12 août 1913<sup>9</sup> institue ainsi au Maroc le régime facultatif de l'immatriculation des immeubles par leur inscription sur un livre foncier. L'immatriculation est une procédure administrative placée sous l'autorité du conservateur foncier qui est chargé de la rédaction des titres de propriété et de l'inscription de ces titres dans des registres fonciers.

Parallèlement, le droit musulman continue à régir la propriété non immatriculée à travers les modes de transmission prévus par la loi religieuse. A la veille de l'Indépendance, on trouve ainsi un double régime foncier fondé sur le critère de l'immatriculation.

## 3. L'Indépendance : la récupération des terres coloniales et leur transfert dans le domaine de l'Etat

La période qui s'ouvre avec l'indépendance du pays en 1956 a débuté en matière foncière avec la récupération des terres de la colonisation et l'expropriation des grands propriétaires compromis avec le colonisateur. Mesure symbolique de souveraineté, la récupération du patrimoine foncier national marocain a été plus lente que dans les autres pays colonisés du Maghreb.

Elle a concerné en premier lieu les seuls lots de la colonisation officielle provenant du domaine privé de l'Etat, des *habous* et des terres *guich*. Dans un premier temps, en 1959, ce sont les « aliénations perpétuelles de jouissance » consenties aux colons qui furent annulées, puis quatre ans plus tard eut lieu le transfert dans le domaine privé de l'Etat de 250 000 hectares de terres de la colonisation, soit 25 % du secteur colonial<sup>10</sup>.

La récupération de ce patrimoine foncier devait permettre une redistribution de ces terres à la paysannerie spoliée. Or, en pratique, le transfert préalable des terres coloniales à l'Etat a freiné cette restitution. L'Etat a redistribué à un rythme relativement lent : moins de 5 000 hectares par an jusqu'en 1970<sup>11</sup>. Les terres collectives n'ont pas

<sup>6</sup> Voir N. Bouderbala, « La formation du système foncier au Maroc », *BESM* n° 122, 1976.

<sup>7</sup> Dahir du 26 rejev 1337 (27 avril 1919) organisant la tutelle administrative des collectivités et réglementant la gestion et l'aliénation des biens collectifs.

<sup>8</sup> Article 10 du dahir du 27 avril 1919.

<sup>9</sup> Dahir du 9 ramadan 1331 (12 août 1913) sur l'immatriculation des immeubles.

<sup>10</sup> Voir N. Bouderbala, « Les systèmes de propriété foncière au Maghreb : le cas du Maroc », *op. cit.*, p. 12.

<sup>11</sup> *Ibid.*

été remises aux collectifs mais placés sous administration d'un conseil des tutelles. Les terres confisquées quant à elles ont été mises sous séquestre et placées sous la tutelle du ministère des Finances.

Entre 1956 et 1962, le Maroc ambitionne de développer son secteur agricole. En 1956, 70 % des Marocains vivent en milieu rural<sup>12</sup>. Si le Protectorat a permis la modernisation d'une faible partie du secteur agricole, la grande majorité de la paysannerie marocaine vit dans la précarité. À l'Indépendance, l'agriculture est partagée entre un secteur agricole moderne et un secteur traditionnel de subsistance. Dès lors, le développement du secteur agricole est une des priorités pour les nouvelles autorités afin d'en faire l'un des piliers de l'économie du pays. En 1961, le gouvernement crée l'Office national d'irrigation (ONI), calqué sur l'ex-office des irrigations créé par le Protectorat, dont le but est de développer le secteur agricole moderne afin de dynamiser les exportations et d'attirer des devises. Cette nouvelle stratégie n'ambitionne pas de réduire les inégalités entre les deux secteurs. En 1958, un nouveau gouvernement de rupture s'attelle à élaborer une nouvelle vision de la réforme agraire et lance un plan quinquennal s'étalant de 1960 à 1964. Ce plan préconise l'établissement d'une « exploitation agricole rationnelle » en fixant un plafond de surfaces pouvant être détenues par des propriétaires terriens et en expropriant sans indemnités des portions de grandes exploitations agricoles. Le but est ainsi de créer des coopératives de petits paysans dotés de moyens modernes d'irrigation. Mais la réforme n'aboutira pas face à la pression des milieux conservateurs marocains<sup>13</sup>.

D'autre part, à l'Indépendance, le régime foncier marocain conserve son caractère hybride issu de la colonisation : système des livres fonciers pour les terres immatriculées et droit musulman pour celles qui ne le sont pas.

## I. La pluralité des régimes juridiques d'appropriation de l'espace

L'examen des statuts fonciers au Maroc fait ressortir une diversité de régimes juridiques, fruit de la succession des statuts fonciers qui se sont succédés au cours de l'histoire. Outre la propriété privée qui fera l'objet d'une attention particulière au chapitre suivant, on peut distinguer comme autres formes juridiques possédant des caractéristiques spécifiques et des modes de gestion propres : les biens *habous* (1), les terres collectives (2) et les terrains *guich* (3). Nous aborderons enfin les principaux régimes domaniaux (public et privé) des collectivités publiques ainsi que le cas particulier du domaine forestier (4).

### 1. Les *habous* : des biens religieux représentant un patrimoine considérable

Le *habous* peut être défini comme « un acte juridique par lequel une personne, en vue d'être agréable à Dieu, se dépouille d'un ou plusieurs de ses biens, généralement immeubles, et les met hors du commerce, en les affectant à perpétuité à une œuvre pieuse, charitable ou sociale, soit d'une manière absolue exclusive de toute restriction – *habous* public –, soit en réservant la jouissance de ces biens à une ou plusieurs personnes déterminées – *habous* de famille – ; à l'extinction des bénéficiaires, le *habous* de famille devient *habous* public<sup>14</sup>.

Il trouve son origine dans un *hadith* du prophète rapportant une directive qui prévoit l'immobilisation d'un fonds de sorte qu'il ne soit ni donné ni vendu et que ses revenus reviennent à l'aumône. Ce bien est donc par nature inaliénable et insaisissable, mais plusieurs exceptions existent : les biens *habous* peuvent être aliénés par voie d'adjudication aux enchères publiques mais avec obligation de réutiliser le surplus de la vente<sup>15</sup>, et ils peuvent faire l'objet d'expropriation pour cause d'utilité publique.

On distingue trois formes de bien *habous* :

<sup>12</sup> Voir R. Mouhsine, S. Lakmahri, « L'impossible réforme agraire », revue *Zamane*, mars 2014.

<sup>13</sup> *Idid*.

<sup>14</sup> J. Luccioni, *Le Habous ou Wakf*, 1945, Casablanca, p. 15.

<sup>15</sup> Dahir du 21 juillet 1913 portant sur la gestion location du régime *habous* public.



– Les *habous* publics : ils comprennent des immeubles et fonds de commerce urbains ainsi que des exploitations agricoles. Les revenus générés par ces *habous* publics furent très utiles par le passé pour assurer dans les petites localités des activités d'intérêt collectif (entretien des mosquées, écoles coraniques, bains maures...). Depuis le dahir du 31 octobre 1912<sup>16</sup>, ils sont gérés par le ministère des Habous.

– Les *habous* de famille : ce sont des biens dont la jouissance est réservée à une ou plusieurs personnes déterminées jusqu'à l'extinction des bénéficiaires. Le bien devient dès lors *habous* public. Ces biens sont soumis au contrôle de l'administration des *habous* et sont soumis à des règles spécifiques (autorisation préalable de l'administration des *habous* pour l'échange ou la location par exemple).

– Les *habous* de zaouia : ce sont des biens constitués au profit d'une confrérie religieuse, ils sont gérés par le *moquadem* de la *zaouia* concernée et soumis au contrôle de l'administration des *habous*.

Le ministère des Habous gère aujourd'hui un patrimoine urbain et rural important qui en fait un acteur incontournable de toute politique foncière au Maroc.

## 2. Les terres collectives : une réserve foncière vitale pour le monde rural

Les terres collectives sont probablement les formes les plus anciennes d'occupation des sols au Maroc. À l'origine, ce sont essentiellement des terres de tribu, le terme « collectif » a été instauré sous le Protectorat et est devenu dans le langage courant un terme désignant des propriétés inaliénables de collectivités ethniques, soumises à la tutelle du ministère de l'Intérieur.

Avant le Protectorat, ces terres ne disposaient pas d'un statut juridique spécifique mais plutôt d'une occupation de fait de territoires plus ou moins stables par des tribus itinérantes. Le Protectorat va s'y intéresser pour à la fois protéger les terres de ces tribus et en contrôler la population.

Le dahir du 27 avril 1919, toujours en vigueur aujourd'hui, dote les collectivités de la personnalité morale et leur attribue une propriété à titre collectif d'un domaine qui peut être délimité et immatriculé. Ce même dahir de 1919 soumet ces tribus et ces terres à la tutelle administrative de l'Etat.

Il en ressort un régime juridique propre avec des caractéristiques de gestion définies par le dahir de 1919 dont on peut citer : reconnaissance de la propriété de terres collectives aux seules collectivités ethniques ayant la personnalité morale ; consécration du caractère inaliénable, insaisissable et imprescriptible des terres collectives ; compétence des seules *jmaâs* (assemblées de délégués et de notables) en matière de gestion des biens collectifs (y compris les terres) et ce, pour tout ce qui concerne le partage de la terre entre ayants droit collectivistes (chefs de foyer), la mise en valeur du patrimoine collectif ou encore le retrait de lots ; octroi d'un simple droit de jouissance au chef de foyer ayant droit.

Les terres collectives ont connu depuis le Protectorat de nombreuses spoliations, accaparements, prélèvements, ventes frauduleuses à des tiers ou encore *melkisation* de fait. Elles constituent néanmoins aujourd'hui un enjeu important pour le développement agricole et rural du Maroc. Elles représentent une superficie estimée à quelque 12 millions d'hectares et restent vitales pour la masse paysanne et pauvre du pays<sup>17</sup>.

## 3. Les terrains *guich* : un potentiel foncier tombé en désuétude

Les terres *guich* sont aussi des terres collectives que le sultan a accordées en jouissance à des tribus en contrepartie d'un service rendu à caractère militaire. On les trouvait principalement autour des villes impériales comme Meknès, Fès, Marrakech ou encore Rabat. Au début du Protectorat, la superficie de ces terres était de 768 000 hectares. L'administration du Protectorat privatisa une partie de ces terres (22 %) au profit de leurs détenteurs et préleva une autre partie (8 %)

<sup>16</sup> Dahir du 31 octobre 1912 organisant le ministère marocain des Habous.

<sup>17</sup> Voir M. El Alaoui, *Etude sur le statut juridique des terres collectives au Maroc...*, p. 4.

à son profit. En échange de ces prélèvements, elle accorda aux collectivités *guich* ainsi amputées la pleine propriété sur les superficies restantes.

Le régime *guich* se caractérise par un démembrement du droit de propriété. A la différence des terres collectives des tribus, l'Etat conserve la nue-propriété (droit éminent) des terres *guich*, elles sont donc inscrites au domaine privé de l'Etat. Les collectivités *guich* sont titulaires à titre collectif de l'usufruit (*menfaa*) résultant d'une concession du souverain ; et les ayants droit, membres de la collectivité *guich*, sont titulaires d'un simple droit de jouissance (*intifaa*). A l'instar du droit de propriété des terres collectives, le droit de *menfaa* est aussi inaliénable, insaisissable et imprescriptible. Enfin, ces terres peuvent faire l'objet d'expropriation.

Il ne reste aujourd'hui qu'environ 200 000 hectares de terres *guich*, presque entièrement localisés dans le Haouz de Marrakech. Mais les anciennes terres *guich* conservent souvent cette dénomination, notamment celles transformées en terres collectives. Cette confusion est accentuée par la non-réglementation de ces terres : aucun texte ne les régit<sup>18</sup>.

#### 4. Le domaine des collectivités publiques : un territoire restant à délimiter

Avant la période coloniale, il n'y avait pas de distinction entre domaine de l'Etat et domaine privé du souverain. En 1912, la distinction a été introduite dans la législation du Protectorat par la création d'une commission de révision des biens *makhzen*. Tout au long du Protectorat, l'administration utilisa les biens du domaine privé de l'Etat, soit pour les attribuer à des colons « officiels », soit pour les affecter à différents usages administratifs.

Aujourd'hui, le **domaine public** de l'Etat (routes, ports, rivages, etc.) est placé sous le contrôle et la gestion du ministère de l'Equipe-

ment. Il est imprescriptible et inaliénable mais peut être déclassé en domaine privé.

Quant au **domaine privé**, il se compose de tout bien appartenant à une collectivité publique et qui ne fait pas partie du domaine public. Le domaine privé de l'Etat hors domaine forestier est géré par la Direction des domaines du ministère de l'Economie et des Finances et par des sociétés d'Etat pour les terres agricoles (SODEA, SOGETA). Le domaine privé comprend aujourd'hui 36 000 immeubles pour une superficie de 730 000 hectares (622 480 hectares seulement une fois enlevées les terres *guich*), dont 58 % des terrains ont été immatriculés et 33 % sont en cours d'immatriculation, les 9 % restants ne font l'objet d'aucune procédure.

Le **domaine forestier** est géré par le Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts, en charge de 9 millions d'hectares dont à peine 10 000 seraient immatriculés, mais 82 % de ce patrimoine est délimité, la délimitation constituant une étape qui favorise l'immatriculation<sup>19</sup>. Ce domaine est lui aussi inaliénable, imprescriptible et insaisissable. Ces règles ont pour but d'assurer la prédominance de l'intérêt public sur l'intérêt privé. Ainsi le dahir du 10 octobre 1917 relatif à la conservation et à l'exploitation des forêts dispose dans son article 1<sup>er</sup> que « les forêts sont soumises au régime forestier et font partie du domaine privé de l'Etat ».

## II. La propriété privée en droit civil marocain

La propriété privée au Maroc reproduit le schéma du double régime foncier issu de la colonisation en distinguant les biens immatriculés de ceux qui ne le sont pas. On trouve, en effet, en droit civil marocain un régime autonome aux biens non immatriculés fondé sur la notion de possession appelé *l'hyazat* (1) et présentant des caractéristiques propres : le bien *melk* (2). Se juxtapose à ses côtés le système d'immatriculation foncière mis en place sous le Protectorat et

<sup>18</sup> Voir Banque mondiale, *Les Contraintes structurelles et institutionnelles à l'émergence d'un marché efficient du foncier au Maroc*, Rapport n° 49970-MA, « Marchés fonciers pour la croissance économique au Maroc », volume 1, « Héritage et structures foncières au Maroc », 31 mai 2008.

<sup>19</sup> Voir *Les Régimes fonciers au Maroc*, master fondamental de droit foncier et notarial, Université Mohammed V de Salé-Souissi, Faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales, 2009-2010.

conservé à l'Indépendance (3). Ce double droit de la propriété privée, immatriculée et non immatriculée, dispose de plusieurs attributs et limitations quant à son exercice (4). Nous terminerons ce chapitre par un focus sur l'indivision très présente au Maroc en raison des règles successorales (5).

### 1. Le droit d'usage sur un terrain : *l'hyazat*

Le fondement juridique de la propriété *melk* se trouve dans la possession qui doit être paisible, publique, exercée à titre de propriétaire, non interrompue, et cela pendant une durée de dix ans (ou pendant quarante ans, lorsque la possession joue à l'encontre de parents, d'alliés ou de copropriétaires)<sup>20</sup>.

Cette possession prolongée, base de la propriété privée non immatriculée, est-elle une prescription acquisitive : à l'échéance de dix ans (ou quarante ans), le possesseur acquiert la propriété de l'immeuble ? Ou bien cette possession est-elle une simple preuve d'un transfert régulier de propriété ? Le silence gardé par le propriétaire originaire serait dès lors la manifestation du droit du possesseur à la propriété de l'immeuble. Quel que soit l'effet juridique donné à la possession, il n'en reste pas moins que la preuve d'une possession utile reste à la base de tout litige relatif à la propriété d'un immeuble *melk*.

Ce droit d'usage est par la suite officialisé par un acte *adoulair* (dit *moulkia*) par lequel deux *adoul* ou, très souvent, douze témoins ordinaires (vingt-quatre pour une femme) affirment la possession régulière. C'est donc un acte de notoriété, dressé en la forme authentique, par lequel des témoins en nombre suffisant affirment qu'une personne dispose de la possession d'un bien immeuble depuis une certaine époque (ou en a exercé la possession à une période et pendant une durée déterminées).

Si deux adversaires prétendent avoir possédé pendant la même période de temps un bien immeuble, le procès se déroule alors sous l'angle

d'un simple conflit des preuves, leur possession pouvant d'ailleurs être promiscue et les deux possesseurs par suite être déclarés copropriétaires indivis<sup>21</sup>. En cas d'égalité de moyens, la chose litigieuse doit, en effet, être partagée entre les parties d'après le droit musulman.

### 2. Le régime de la propriété non immatriculée : le bien *melk*

Le régime *melk* désigne donc la propriété immobilière régie par le droit musulman de rite malékite, droit non codifié. Dans ce régime, comme nous l'avons déjà précisé, le droit éminent de propriété et le droit de jouissance sont entre les mains d'une même personne. Ce droit de pleine propriété privative est individuel mais pas nécessairement, le bien en question est souvent une propriété familiale appartenant à plusieurs héritiers.

Le bien *melk* se développa progressivement au Maroc avec l'établissement de colons arabes à partir de la conquête musulmane (seuls autorisés à posséder la terre en pleine propriété), essentiellement par la transmission successorale et la possession. L'immeuble *melk* fait l'objet de la pleine propriété privative fondée sur une occupation sans contestation qui doit être prouvée par un acte de propriété traditionnel (*moulkiya*) établi par les notaires de droit musulman (*adoul*) et authentifié par le juge de l'authentification des actes (*cadi taoutik*) et inscrit dans le registre de propriété tenu au tribunal de première instance.

Pour prouver son droit de propriété sur un bien non immatriculé, on peut donc aussi se prévaloir d'un acte de transfert de propriété qui peut être effectué soit par un acte *adoulair* sous supervision du *cadi taoutik* après vérification préalable du droit de propriété originel, soit par un acte sous seing privé enregistré pour que la vente produise effets à l'égard des tiers, ou encore par acte passé devant un notaire « moderne ». Ce dernier étant compétent, en vertu de l'article 5 du dahir du 4 mai 1925<sup>22</sup>, pour dresser tout

<sup>20</sup> Voir Séminaire de management immobilier, *Introduction au droit foncier*, encadré par H. Oudad, Université Hassan II, Faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales, UFR Sciences de gestion, DESA Finances, 2005-2006.

<sup>21</sup> Cf. arrêt de la cour d'appel de Rabat du 20 avril 1926, G.T.M. du 10 juin 1926.

<sup>22</sup> Dahir du 4 mai 1925 relatif à l'organisation du notariat.

acte comportant mutation d'immeubles *melk* en cours d'immatriculation donc dès le dépôt d'une réquisition d'immatriculation.

Il convient enfin de noter que la propriété *melk* est aussi très souvent indivise, situation résultant le plus souvent d'une transmission successorale, mais encore d'un contrat ou d'une possession aboutissant à une prescription acquisitive ou extinctive.

Le partage en nature met en principe fin à l'indivision, à l'amiable ou de manière judiciaire. Si l'immeuble n'est pas partageable en nature, il peut être mis fin à l'indivision par la licitation, ou vente aux enchères, de l'immeuble indivis. Il peut parfois aussi être procédé à de simples partages de jouissance, partage qui ne met évidemment pas fin à l'indivision de la propriété.

L'indivision des immeubles *melk* a donné naissance, en droit foncier marocain, à deux modes spéciaux d'acquisition, qui facilitent indirectement la fin de l'indivision sans recourir au partage en nature ou à la licitation : la vente d'une quote-part indivise par un copropriétaire, avec le droit de retrait appelé droit de *chéfaa*, et la vente globale de l'immeuble indivis par un seul des copropriétaires, dite vente *safqa*, avec le droit de retrait appelé droit de *dhom*<sup>23</sup>. Nous reviendrons plus longuement sur l'indivision à la fin de ce chapitre, car elle est particulièrement présente au Maroc.

Le statut *melk* qui était très peu significatif en surface avant 1912, regroupe aujourd'hui 74,2 % de la superficie agricole et 88,5 % des exploitants<sup>24</sup>. Cette évolution montre l'importance des changements sociaux survenus au Maroc en un siècle en matière de foncier, notamment dans le monde rural.

### 3. La procédure d'immatriculation d'un bien immobilier et ses effets juridiques

Le régime moderne de l'immatriculation foncière date du dahir du 12 août 1913 sur l'immatriculation des immeubles, mais ce dahir

n'a été appliqué en définitive qu'en 1915 avec la création de la première Conservation foncière et la promulgation du dahir du 2 juin 1915 fixant la législation applicable aux immeubles immatriculés. Ce régime de 1913 a été étendu à la zone Nord soumis au protectorat espagnol par un dahir en date du 24 octobre 1966, territoire auparavant régi par un système d'enregistrement des actes de *moulkiya* et l'établissement de titres par le *Servicio de la Propriedad*.

L'immatriculation peut être définie comme une procédure d'enregistrement et de publicité d'un bien immobilier produisant un certain nombre d'effets pour son titulaire et à l'égard des tiers. Ce régime se superpose donc aux autres statuts juridiques exposés précédemment : les terres collectives, les biens *habous* ou les immeubles *melk* peuvent être immatriculés.

Dérivé du système « Torrens » qui a été implanté dans de nombreux pays (Suisse, Nouvelle-Zélande, Australie, Algérie, Tunisie...), l'immatriculation délivre un titre foncier définitif et inattaquable. Avant cela, la procédure suit différentes étapes qui débutent par le dépôt d'une réquisition de l'immatriculation et prend fin avec la décision du conservateur<sup>25</sup>. L'article 13 du dahir du 12 août 1913 précise les conditions de l'introduction de la réquisition par les services de la Conservation foncière qui doit comporter un certain nombre d'informations comme l'identité du requérant, qui peut être le propriétaire ou le copropriétaire, le détenteur d'un droit réel ou d'une servitude foncière ou d'hypothèque, avec le consentement du propriétaire dans ce dernier cas, mais aussi le tuteur ou curateur pour le compte d'un incapable et, enfin, le créancier hypothécaire non payé à l'échéance. La réquisition doit par ailleurs contenir une description de l'immeuble objet de l'immatriculation ainsi que tous les droits réels existant sur lui.

Un extrait de la réquisition est ensuite publié par le conservateur au *Bulletin officiel* dans les dix jours du dépôt puis affiché avec avis annonçant le jour et l'heure du bornage. A ce

<sup>23</sup> Voir Séminaire de management immobilier, *Introduction au droit foncier*, p. 8.

<sup>24</sup> Voir N. Bouderbala, « Les systèmes de propriété foncière au Maghreb : le cas du Maroc », p. 10.

<sup>25</sup> Voir M. M'Hassni, M. Feljy, H. Khalali, *Le Système foncier au Maroc : une sécurité et un facteur de développement durable*, p. 5.



stade de la procédure, la réquisition peut être analysée comme une « pré-immatriculation » et faire l'objet d'opérations juridiques diverses. Une seconde étape démarre alors, le « bornage », que l'on peut définir comme un acte topographique de publicité et d'enquête juridique effectué par un géomètre-topographe délégué par le conservateur foncier. Le géomètre dresse par la suite un P.V. de bornage puis lève le plan de l'immeuble. Un avis de clôture de bornage est publié au *Bulletin officiel*, et dans un délai de deux mois la procédure se termine officiellement.

Au cours de cette période, les tiers peuvent faire opposition au sujet de l'immeuble concerné. L'opposition peut être entendue comme une contestation de la réquisition qui peut porter sur l'existence ou l'étendue du droit de propriété du requérant, sur les limites de la propriété en question ou sur l'exercice d'un droit réel susceptible de figurer sur le titre foncier. Une fois le dossier revenu de la juridiction à la Conservation foncière en cas d'opposition, le conservateur rend sa décision en immatriculant le bien ou en rejetant la demande d'immatriculation. Il convient de noter ici le rôle particulièrement important du conservateur dans la procédure d'immatriculation puisqu'il dispose d'un pouvoir décisionnaire insusceptible de recours avec comme seule limite l'engagement de sa responsabilité en cas de faute grave.

La propriété foncière est alors inscrite sur des registres spéciaux appelés « livres fonciers » avec un numéro d'ordre unique, des déterminations topographiques et juridiques propres précisant avec exactitude le droit de son propriétaire. Cette inscription fait donc suite à un double processus : délimitation de la propriété sur le terrain et les mappes cadastrales conférant des limites au bien, et purge juridique (ou apurement des droits) visant à donner à la propriété un point de départ précis sans droits réels ou charges foncières antérieures à l'immatriculation.

#### 4. Les attributions et les limitations du droit de propriété marocain

Qu'elle soit immatriculée ou non, la propriété en droit civil marocain va présenter un certain nombre de caractéristiques communes

permettant une définition globale du droit de propriété au Maroc. Néanmoins, l'immatriculation de la propriété va produire un certain nombre d'effets supplémentaires dans les champs juridique, topographique, fiscal, économique ou encore social, effets dont le bien *melk* ne pourra se prévaloir.

Paul Decroux, qui fut professeur de droit à la Faculté de Rabat et publia de nombreuses études sur le droit foncier marocain, définit le droit de propriété au Maroc comme « le droit qui permet à une personne d'user, de jouir et de disposer d'un immeuble d'une façon exclusive et perpétuelle et non d'une manière la plus absolue<sup>26</sup> ». De cette conception, on peut en déduire que le droit de propriété se divise selon les trois droits réels traditionnels que l'on retrouve par exemple en droit français : le *fructus* (le droit d'en recueillir les fruits), l'*usus* (le droit de l'utiliser) et l'*abusus* (le droit d'en disposer, donc de le modifier ou de l'aliéner).

Ces droits réels principaux peuvent être séparés, démembrant ainsi la propriété. On trouve en droit foncier marocain un autre droit réel principal et relativement important, l'*usufruit*, entendu comme la répartition entre deux bénéficiaires de certaines prérogatives liées à l'exercice du droit de propriété : l'usufruitier, qui peut user de la chose ou en percevoir les fruits, et le nu-propriétaire, qui peut en disposer.

Les droits réels accessoires existent aussi pour garantir le paiement d'une créance comme l'hypothèque par laquelle un débiteur affecte un immeuble à la garantie de sa dette. Si le créancier n'est pas payé, il peut faire vendre l'immeuble et se faire payer sur le prix de la vente.

Comme dans le droit foncier français, on retrouve la distinction entre propriété individuelle, propriété indivise et propriété mitoyenne. La propriété peut être bien entendu à la fois individuelle et mitoyenne ou bien indivise et mitoyenne. Lorsque le bien appartient à une seule personne, la propriété est individuelle et confère à son propriétaire le droit d'en user avec comme limitation principale l'obligation ne pas nuire

<sup>26</sup> P. Decroux, *Droit foncier marocain*, Rabat, Editions La Porte, 1972.



ou causer de dommage à autrui, donc de ne pas abuser de ce droit. Lorsque le bien appartient à plusieurs personnes, la propriété est indivise, le plus souvent cette situation résulte d'un héritage ou d'un contrat. Chaque indivisaire, dès lors, dispose des droits sur la totalité du bien. Les indivisaires se partagent les fruits et les charges du bien indivis en fonction de leurs droits dans l'indivision.

Enfin, lorsque les clôtures (murs, fossés, haies, barrières, grillages...) entre deux biens contigus sont communes, la propriété est mitoyenne. Au Maroc, le bornage joue un rôle essentiel dans la délimitation de propriétés privées contiguës et dans la procédure d'immatriculation d'un bien, comme nous l'avons vu précédemment. Des servitudes peuvent aussi limiter l'exercice du droit de propriété comme le droit de passage. De plus, l'exercice du droit de propriété est limité par la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

La propriété immatriculée va disposer pour sa part d'autres avantages conséquents dans l'exercice du droit de propriété. Outre la purge juridique mentionnée ci-dessus, le titre foncier devient définitif et inattaquable. Le droit de propriété est ici pleinement consacré d'une manière irrévocable. L'acquisition du titre foncier, en outre, permet la détermination physique de l'immeuble (situation, superficie, consistance, limitations).

L'immatriculation est devenue un pivot essentiel de la politique foncière marocaine. Elle permet à l'Etat de mener une politique fiscale foncière plus équitable et supprime nombre de litiges immobiliers antérieurs et parfois interminables. En protégeant l'intérêt individuel, l'immatriculation sauvegarde ainsi l'intérêt général.

## 5. L'indivision : un point de blocage pour le développement foncier ?

L'indivision peut se définir comme la copropriété d'un bien dans lequel chaque copropriétaire dispose d'une quote-part exprimée par une fraction de la propriété indivise. Elle résulte le plus souvent d'une succession mais aussi, dans une moindre mesure, d'un achat conjoint. Le droit de chaque indivisaire porte sur l'ensemble et non

sur une partie déterminée du bien commun. En matière successorale, les héritiers se partagent le droit de propriété sur le bien et non le bien lui-même car ce dernier est indivis. Il n'y a donc pas de matérialité sur le bien en question des quotes-parts de chacun.

Au Maroc, l'indivision concerne principalement les biens *melk*. On estime que la moitié des propriétés *melk* sont dans l'indivision (certains auteurs pensent que ce chiffre est bien supérieur et pourrait se rapprocher des 80 %) <sup>27</sup>. En zone rurale, 75 % de la SAU est de statut *melk*, et même si le bien *melk* est susceptible de transaction car il s'apparente à une propriété privée, l'indivision, dans la réalité, peut bloquer toute transaction formelle sur le bien indivis car il faut l'accord de l'ensemble des copropriétaires. Pour échapper à cette situation, il faut que le bien ait fait l'objet d'un achat individuel ou qu'il ait été partagé officiellement entre les cohéritiers dans le cas d'une succession. Or, les partages formels restent rares en raison soit de la crainte de démembrer le patrimoine familial en petites parts, soit pour éviter le paiement des droits de morcellement du bien. Cette condition de l'indivision se prolonge parfois sur plusieurs générations quand les héritiers sont nombreux. Si elle a permis de freiner l'exode rural en permettant aux populations de rester sur place, l'indivision reste un obstacle majeur à la mise en valeur et à l'ouverture du marché foncier, nécessaire à la croissance économique.

L'indivision concerne indistinctement les propriétés non immatriculées et les propriétés immatriculées. Le régime successoral s'applique en effet de la même manière pour ces dernières. Il convient aussi de préciser qu'un bien *melk* non indivis se trouve toujours dans une situation de sursis en attendant l'ouverture d'une succession qui l'amènera vers le statut de l'indivision. Pour sortir de l'indivision, plusieurs mécanismes juridiques sont disponibles. Une première sortie « à l'amiable » est possible par le biais du partage ou de l'acquisition de l'ensemble des parts indivises par un seul indivisaire au moyen de l'exercice du

<sup>27</sup> Voir Banque mondiale, *Les Contraintes structurelles et institutionnelles à l'émergence d'un marché efficient du foncier au Maroc*, p. 26.

droit de *chafâa* (pour le bien non immatriculé) ou du droit de préemption (pour le bien immatriculé). Une sortie « forcée » peut intervenir, soit sans l'intervention judiciaire, par le biais de la vente *safka* qui permet à un co-indivisaire de vendre directement à un tiers ses quotes-parts indivises ; soit avec l'intervention judiciaire par le biais de la vente par licitation judiciaire<sup>28</sup>.

Dans la pratique, ces solutions légales de sortie de l'indivision se heurtent à de nombreux obstacles, notamment dans les zones rurales : les quotes-parts sont souvent imprécises et rendent l'accord amiable difficile à trouver, le recours à l'institution judiciaire est lent et complexe, l'accord entre tous les héritiers pour la vente globale du bien indivis est rare, la vente *safka* n'est plus pratiquée, la vente d'une part indivise à une personne non héritière est possible mais peu usitée car elle est menacée par le droit de retrait que n'importe quel héritier peut exercer.

L'indivision est donc une des composantes de la question foncière au Maroc et un point de blocage non négligeable du développement économique du pays. Des mesures fiscales incitatives ont été prises pour encourager la sortie de l'indivision. Ainsi les droits d'enregistrement ont été réduits de 5 % à 1 % pour les partages résultant des sorties de l'indivision. Mais les réformes sur le sujet sont difficiles à promouvoir car elles touchent au régime successoral hérité du droit musulman et considéré comme partie de l'identité du pays.

### III. Le cadre normatif immobilier

Comme nous l'avons exposé précédemment, le droit de l'immobilier marocain actuel est le résultat d'une longue évolution sociale liée à l'histoire du pays. Ce droit s'est construit par une juxtaposition de différentes sources, celle du droit musulman puis celle du droit d'inspiration occidentale sous le Protectorat. Le droit positif a consacré la propriété privée à travers la norme

fondamentale (1) et la promulgation d'une série de lois pour encadrer la question foncière (2). La jurisprudence immobilière a elle aussi suivi cette évolution en devenant une source de droit à part entière (3).

#### 1. La Constitution : une garantie minimale du droit de propriété

L'article 35 de la nouvelle Constitution du 29 juillet 2011, reprenant en cela l'ancien article 15 de la Constitution précédente, garantit le droit de propriété dont la seule limitation possible est l'exigence du développement économique et social de la nation. Dans ce cas, l'expropriation doit être strictement encadrée par la loi.

Cette garantie fondamentale du droit de propriété est la seule règle concernant la question foncière dans la charte constitutionnelle marocaine. On se rapproche en cela de la Constitution et du Bloc de constitutionnalité français qui contiennent peu de règles en matière de droit de l'immobilier. On y trouve, comme dans la situation marocaine, une affirmation du principe du droit de propriété dans les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Dans les deux pays, c'est donc au législateur qu'a été confiée la mission d'encadrer les politiques foncières.

#### 2. Le cadre législatif et réglementaire : des textes fondamentaux aux lois sectorielles

Il ne s'agit pas ici de dresser une liste exhaustive des différentes lois et arrêtés concernant l'immobilier au Maroc, ce qui ne présenterait qu'un intérêt limité, mais plutôt de dégager les principales orientations prises par les pouvoirs publics en matière foncière. On peut structurer le dispositif législatif immobilier marocain en deux axes : d'une part, les « grands textes » pris au début du vingtième siècle qui vont composer le fondement du droit foncier et, d'autre part, les lois spécifiques qui sont venues au cours des années renforcer ou combler les vides ou lacunes de ce dispositif dans certaines matières.

Le dahir du 12 août 1913 sur l'immatriculation des immeubles et le dahir du 12 juin 1915 fixant la législation applicable aux immeubles

<sup>28</sup> Voir Banque mondiale, *Les Contraintes structurelles et institutionnelles à l'émergence d'un marché efficient du foncier au Maroc*, p. 34.

immatriculés sont les deux pivots du système moderne foncier marocain. Le premier texte décrit dans un premier temps les étapes de la procédure d'immatriculation : des formalités de réquisition à l'établissement du titre foncier en passant par les différentes phases de publicité, d'opposition et de bornage que nous avons décrits auparavant. Le dahir s'intéresse ensuite aux droits réels immobiliers et plus particulièrement aux modalités de leur inscription à la Conservation foncière.

Le second texte définit le statut applicable aux immeubles immatriculés en énonçant une série de principes généraux régissant l'exercice du droit de propriété : le droit d'accession et le droit de préemption, l'usufruit et l'emphytéose, les servitudes foncières, les privilèges et les hypothèques.

Ces deux textes constituent la matrice du code foncier marocain. Par la suite, d'autres textes sont venus les compléter, soit pour combler un manque juridique sur certains domaines, soit pour répondre à l'apparition d'un problème public ou encore pour actualiser un domaine particulier suite à l'évolution sociale du pays.

On peut ainsi citer à titre d'exemple la loi 18.00 du 3 octobre 2002 sur la copropriété des immeubles bâtis, qui est venue corriger le dahir du 16 novembre 1946 et que nous étudierons plus en détail dans une partie ultérieure. La promulgation de la loi 44.00 du 3 octobre 2002 sur la vente en l'état futur d'achèvement (V.E.F.A.) a répondu quant à elle aux besoins de régulation de la promotion immobilière privée. Censée faire face au spectaculaire développement de la construction initié au début des années quatre-vingt-dix, cette loi est fort peu utilisée en pratique par les promoteurs immobiliers.

Cette même tendance, l'inutilisation du dispositif législatif, se retrouve dans l'exercice de la loi 51.00 du 15 janvier 2004 relative à la location-accession à la propriété immobilière. L'article 2 de cette loi définit la location-accession comme « le contrat de vente par lequel un vendeur s'engage envers un accédant à lui transférer, après une période de jouissance à titre onéreux, la propriété de tout ou partie d'un immeuble moyennant le versement d'une redevance... jusqu'à la date de la levée de l'option ». La location-accession devait

permettre un accès plus facile à la propriété. En pratique, souvent par manque de confiance entre les deux parties au contrat, elle est très peu usitée.

### 3. La jurisprudence immobilière et les principales caractéristiques du contentieux foncier

Avec la mise en place de l'immatriculation à la Conservation foncière, cette procédure est devenue un objet à part entière du contentieux foncier. Dans la jurisprudence immobilière, on trouve ainsi des décisions sur la responsabilité du conservateur en matière d'approbation ou de rejet de l'immatriculation d'un bien. En effet, si la décision du conservateur est définitive et insusceptible de recours, sa responsabilité peut être engagée en cas de faute grave et si elle cause un dommage à autrui.

Ainsi à titre d'exemple dans l'affaire « Zoubaïr<sup>29</sup> », le conservateur a été condamné à verser des indemnités au demandeur d'une immatriculation après fixation par un expert des dommages subis par le requérant. Dans ce cas d'espèces, le conservateur avait permis l'immatriculation du bien au profit d'un tiers qui avait commis des falsifications de documents au détriment du demandeur propriétaire légitime.

Autre composante du contentieux de l'immatriculation, celui de la purge juridique ; l'immatriculation donne lieu en effet à l'établissement d'un titre inscrit sur un livre foncier et purge tout droit antérieur qui n'y serait pas mentionné. Ce qui soulève des difficultés lorsque l'immatriculation a été effectuée par des manœuvres dolosives à l'encontre de propriétaires « fragiles », mineurs ou incapables par exemple, ou simples héritiers dans de nombreux cas.

On peut citer à titre d'exemple l'affaire dite des « héritiers Zerhani Houcine Ben Anibarek<sup>30</sup> ». La cour a rejeté l'inscription de droits successoraux nés avant l'établissement du titre foncier. Monsieur Houcine, copropriétaire, oncle et tuteur de ses neveux, avait fait immatriculer l'ensemble d'un terrain à son nom seulement, alors que

<sup>29</sup> Décision rendue par le tribunal de Première instance de Témara en 1992 et confirmée par la cour d'appel de Rabat en 1994.

<sup>30</sup> Arrêt de la cour d'appel de Rabat du 29 avril 1950.

la moitié appartenait à ses neveux héritiers de leur père décédé. Cet arrêt nous montre que la purge des droits antérieurs produit des effets même à l'égard de mineurs ou d'incapables et ne comporte pas de restriction si le droit du mineur ou de l'incapable n'a pas été défendu préalablement à l'immatriculation. La Cour suprême abonde dans le même sens : « Le titre de propriété est définitif et inattaquable, et aucun recours ne peut être exercé sur l'immeuble à raison d'un droit lésé par suite d'une immatriculation<sup>31</sup>. »

Devant les juridictions commerciales, un contentieux de plus en plus important concerne le foncier, notamment à propos des hypothèques et des privilèges du Trésor sur la vente d'immeubles<sup>32</sup> ou à propos de la procédure de commandement immobilier dans le cas de la contestation ou de l'opposition d'une créance<sup>33</sup>.

Le juge administratif connaît pour sa part des litiges fonciers relatifs principalement à la procédure d'expropriation, compétence attribuée par la loi 7-81 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et reconnue par la Cour suprême : « L'expropriation effectuée par une Commune du terrain appartenant à autrui pour y construire une voie publique communale relève de la compétence des tribunaux administratifs<sup>34</sup>. »

L'étude de la jurisprudence de la Cour suprême en matière immobilière s'avère à cet égard extrêmement intéressante, de part sa position de juridiction la plus élevée du pays. Sans prétention exhaustive, on peut indiquer quelques décisions relatives au contentieux foncier qui nous montrent la place importante et diversifiée de ce contentieux dans la jurisprudence de la Haute cour. On peut citer à titre d'exemple celle sur la radiation des livres fonciers : « l'action en radiation des inscriptions portées au registre foncier ne constitue pas un recours contre une décision du conservateur ; elle relève de la compétence des tribunaux de première instance et elle est sus-

ceptible d'appel<sup>35</sup> » ; celle sur la donation : « la donation est valable dès la réalisation du transfert de la propriété à la Conservation foncière tant qu'aucune action en simulation n'a été engagée<sup>36</sup> » ou encore au sujet de la copropriété : « le dahir réglementant la copropriété des immeubles partagés en appartements n'exige pas le dépôt du procès-verbal de l'assemblée générale portant élection du syndic de l'immeuble auprès des autorités locales et du parquet. Il suffit qu'il soit dû à la majorité des copropriétaires, par conséquent l'autorisation de l'assemblée générale n'est pas requise pour l'exercice de l'action en justice<sup>37</sup> ».

#### **IV. Les acteurs chargés de la gestion et de l'organisation du patrimoine foncier**

La multiplicité des statuts juridiques fonciers à laquelle se superposent, d'une part, le double régime de sécurité foncière et, d'autre part, la diversité des types de terrain (urbain, rural, industriel...) a engendré une pluralité d'acteurs intervenant dans la gestion et l'administration du foncier étatique au Maroc (1). L'Agence nationale de la conservation foncière, du cadastre et de la cartographie (ANCFCC) joue un rôle central dans cette organisation, notamment pour son rôle-clé dans le régime moderne de l'immatriculation (2). A ces côtés, reflet de la dualité du régime juridique foncier, subsiste un système d'administration des droits de propriété pour les biens non immatriculés (3). Enfin, un acteur devenu incontournable lors de ces dernières décennies en matière d'urbanisme, les agences urbaines, fera l'objet d'une attention particulière à la fin de ce chapitre (4).

##### **1. La superposition d'institutions dans l'administration du foncier étatique**

L'Etat marocain assume deux types de fonction distincte en matière de gestion du foncier : des fonctions classiques étatiques, comme la définition des politiques d'aménagement et

<sup>31</sup> Décision du 25 juillet 2001.

<sup>32</sup> Voir par exemple décision du tribunal de commerce de Casablanca du 13 novembre 2006.

<sup>33</sup> Décision du tribunal de commerce d'Agadir du 2 juin 1999.

<sup>34</sup> Arrêt du 8 janvier 2004.

<sup>35</sup> Décision de la Cour suprême du 9 juin 2004.

<sup>36</sup> Décision de la Cour suprême du 8 décembre 2003.

<sup>37</sup> Décision de la Cour suprême du 25 avril 2011.



d'utilisation des terres, que nous étudierons plus en profondeur au chapitre suivant, ou encore l'aménagement territorial, la collecte de taxes ou la gestion de son domaine, et des fonctions particulières pour contrôler et superviser les terrains sous statuts particuliers et assujettis à des restrictions dans leurs droits de propriété et d'usage. Cette multiplicité des fonctions entraîne logiquement son corolaire : la pluralité d'acteurs dans l'administration du foncier, dont nous allons tenter de dégager les grandes lignes ci-dessous.

Concernant les organismes en charge de la définition des politiques foncières, c'est principalement la Direction des aménagements fonciers (DAF) qui joue ce rôle dans les zones rurales. Elle mène en outre une active réflexion sur la nécessaire réforme foncière au Maroc qui a débouché sur plusieurs projets de loi adoptés ou en cours d'étude. Pour le foncier industriel, plusieurs organismes étatiques ont compétence pour planifier et aménager les politiques foncières : Domaine national, ministère de l'Intérieur, Centres régionaux d'investissement, ministère de l'Aménagement du Territoire...

La Direction des domaines, organe dépendant du ministère de l'Economie et des Finances, joue un rôle important en matière de gestion du domaine privé de l'Etat, équivalent à celui du ministère de l'Équipement pour le domaine public de l'Etat. Les deux institutions ont pour fonction de dresser un inventaire pour chaque domaine foncier étatique. Une particularité est à signaler dans la gestion du domaine privé : l'importance croissante des acquisitions et des expropriations, tendant à l'élargissement du domaine afin de favoriser le développement économique du pays. Pour les terres à statut particulier, le ministère des Habous et des Affaires islamiques est compétent pour les biens *habous* et le ministère de l'Intérieur pour les terres collectives, réserve foncière stratégique qui, nous l'avons déjà mentionné, occupe plus de 12 millions d'hectares<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Voir Banque mondiale, *Les Contraintes structurelles et institutionnelles à l'émergence d'un marché effcient du foncier au Maroc*, p. 19.

## 2. Le rôle prépondérant de l'Agence nationale de la conservation foncière, du cadastre et de la cartographie (ANCFCC)

Héritière du Service de la conservation de la propriété foncière instauré sous le Protectorat par l'arrêté viziriel du 4 juin 1915, l'Agence est aujourd'hui l'institution centrale marocaine du régime moderne de l'immatriculation foncière. Régie par la loi 58.00 du 5 septembre 2002, l'Agence est chargée de trois missions principales :

- la conservation foncière : délivrance de titres de propriété ainsi que leur mise à jour par l'inscription des actes (transaction, mutation, hypothèque...) sur les livres fonciers ;
- le cadastre : délimitation de la propriété foncière (superficie, coordonnées, situation géographique...) ;
- la cartographie : amélioration de la couverture cartographique du pays.

L'Agence dispose d'une autonomie importante, structure à la fois décentralisée et déconcentrée, avec 70 services extérieurs de la Conservation foncière et 60 services extérieurs du Cadastre. Elle dispose d'un budget de fonctionnement propre provenant des différents droits de la Conservation Foncière, qui sont principalement des droits d'enregistrement.

L'Agence est divisée en deux grandes directions :

- La Direction de la conservation foncière (CF) est chargée de la partie juridique de l'immatriculation foncière. Elle s'occupe à ce titre de recevoir les réquisitions d'immatriculation et les oppositions. Elle procède aux formalités de publicité et à l'inscription des actes sur les livres fonciers.

- La Direction du cadastre, et notamment le département du cadastre juridique, est chargée de la partie topographique et cadastrale. Elle exécute ainsi les opérations nécessaires à l'immatriculation foncière comme le bornage, le levé topographique et l'établissement des plans de propriété foncière.

Le département du cadastre juridique détient un rôle clé en matière de protection des droits fonciers. Il participe en effet, à côté de la Conservation foncière, à la procédure d'immatriculation et procède à la détermination physique et juridique de la propriété en produisant un



procès-verbal de bornage et un plan foncier de la propriété établi par un levé cadastral.

Jusqu'en 2005, l'Agence était loin de répondre à la demande de sécurisation foncière et accusait un retard considérable, avec un stock toujours croissant de dossiers en instance d'immatriculation. Depuis lors, l'ANCFCC s'applique à accroître son efficacité, moderniser ses méthodes de travail et améliorer la qualité de ses services<sup>39</sup>.

### 3. L'administration des droits de propriété non immatriculés

A côté du régime moderne de l'immatriculation cohabite une administration de droit musulman concernant les biens non immatriculés, placée sous la tutelle du ministère de la Justice et dont les tribunaux de première instance (TPI) sont la pierre angulaire. Au sein des TPI siègent les juges responsables de l'authentification des actes (*cadi taoutik*). Ces juges, exerçant les fonctions judiciaires civiles classiques, sont nommés comme juges des affaires foncières pour trois ans renouvelables par décret du ministre de la Justice.

Au niveau des TPI, des greffiers, disposant du statut d'officier public assermenté, tiennent des registres des actes non immatriculés : registre de la propriété non immatriculée, actes de propriété (*moulkiya*) et actes de vente des biens non immatriculés. La *moulkiya* est établie par un *adel*, notaire de droit musulman. Les *adoul*, nommés par le ministère de la Justice et rémunérés au forfait selon un barème d'honoraires réglementé, forment un corps de profession libérale sous le contrôle direct des juges *cadi taoutik* qui vérifient et visent leurs actes ainsi que les documents de procédure et les carnets *adoulaires*.

Les *adoul* exercent leur profession par deux et remplissent le rôle de témoin officiel et de greffe en matière notariale, assistés dans cette tâche par des copistes nommés par le ministère de la Justice et également rémunérés au forfait. On recense à travers le pays environ 4 000 *adoul* et 10 000 copistes. Très proches des populations

car fortement implantés, les *adoul* traitent à la fois des affaires de famille et des biens.

Ce système judiciaire traditionnel joue encore aujourd'hui un rôle central, notamment dans les campagnes, pour l'accomplissement des formalités administratives et reste un pilier de l'administration foncière : 70 % environ des propriétés ne seraient pas encore immatriculées au Maroc<sup>40</sup>.

### 4. Les agences urbaines : des acteurs devenus incontournables en matière d'urbanisme

Soucieux d'encadrer l'extension urbaine, le Maroc s'est doté d'un arsenal juridique en matière de planification urbaine pour encadrer les phases d'étude, d'élaboration et d'approbation des différents documents juridiques de cette planification. Dans ce sens, la loi 12.90 relative à l'urbanisme et son décret d'application avaient pour objectif principal d'améliorer les procédures permettant l'approbation des différents documents d'urbanisme pour les rendre plus rapidement opposables et opérationnels. Il s'agissait, d'autre part, de donner une base légale aux schémas directeurs d'aménagement urbain (S.D.A.U.) et d'introduire de nouveaux documents d'urbanisme tout en les hiérarchisant par rapport aux S.D.A.U.

Les agences urbaines, instituées par un dahir du 10 septembre 1993<sup>41</sup>, se voient conférer dès lors un rôle important pour encadrer ce mouvement urbanistique. Ce texte a été promulgué suite à la création de trois agences urbaines sur le territoire marocain (Casablanca, Fès et Agadir) et devait réglementer les autres agences urbaines créées ultérieurement à chaque fois que cela se serait avéré nécessaire.

Les agences urbaines sont des établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles sont chargées de réaliser toute les études nécessaires à l'établissement des S.D.A.U., de préparer les documents d'urbanisme réglementaires, de promouvoir des opérations de

<sup>39</sup> *Ibid.* p. 22.

<sup>40</sup> *Ibid.* p. 21.

<sup>41</sup> Dahir du 10 septembre 1993 instituant les agences urbaines.

réhabilitation urbaine, de rénovation immobilière et de restructuration des quartiers.

En 2009, on comptait 26 agences urbaines exerçant leurs missions sur des territoires très diversifiées (l'agence de l'Oued Eddahab couvre 13 communes dont 2 urbaines tandis que celle de Taza est en charge de 97 communes dont 10 urbaines) avec des ressources humaines elles aussi très différentes (8 personnes pour l'agence de l'Oued Eddahab, 79 pour celle de Taza et jusqu'à 101 pour celle de Fès).

Leurs missions ne cessent d'évoluer au fil des années vers un rôle central d'acteur de l'urbanisme. La gestion urbaine reste leur activité principale, mais elles sont amenées à accomplir de nouvelles tâches autour de la promotion du développement territorial et de l'appui technique aux autorités et aux élus. Elles sont ainsi en charge de la planification à travers la mise en place des schémas directeurs, des plans d'aménagement, des plans de développement des agglomérations rurales.

Leur sphère d'intervention se diversifie également au niveau du « département des études » créé dans chaque agence : projets urbains, plans verts, études de réhabilitation du patrimoine architectural des médinas, études de restructuration ou de régularisation des quartiers, études relatives aux transports <sup>42</sup>...

## V. Les politiques publiques foncières : un moyen de résoudre les inégalités sociales et territoriales

En 1999, une sollicitude royale a érigé l'habitat comme priorité nationale. Le logement est en effet une préoccupation fondamentale de nombreux citoyens marocains. Le pays a connu et connaît un besoin croissant en matière de logements et d'équipements. Face à l'essor rapide des villes, l'Etat a d'abord réagi par la mise en place d'un vaste programme de planification urbaine (1). Les politiques publiques de loge-

ment se sont également orientées dans la lutte contre l'habitat insalubre, conséquence de l'exode rural (2). L'action publique a aussi agi dans la sphère du monde rural pour appuyer l'agriculture, secteur essentiel du pays, et améliorer la situation de ses habitants (3).

### 1. Les politiques d'aménagement du territoire et les instruments de planification urbaine

Le droit de l'urbanisme au Maroc, initié dans sa version moderne sous le Protectorat, a évolué au rythme d'une urbanisation croissante et rapide, fortement marquée par l'explosion démographique continue qu'a connue le pays. Le dahir du 16 avril 1914<sup>43</sup> est la première loi au Maroc consacrée à l'urbanisme, ce qui en a fait l'un des premiers pays au monde à se doter d'un tel dispositif juridique, cinq années avant la France. Cette loi définit les modalités de mise en œuvre du plan de la ville, les modalités de création par les particuliers de groupes d'habitation et la réglementation de l'acte de bâtir. Cette loi a permis à l'Etat de créer un certain nombre de villes. Entre 1915 et 1925, une dizaine ont vu le jour. La loi a, en outre, mis fin à l'extension incontrôlée des villes. D'autres dispositifs législatifs durant le Protectorat ont complété cette loi, notamment ceux relatifs aux lotissements et morcellements<sup>44</sup> ou à l'urbanisme<sup>45</sup>.

A partir de l'Indépendance, le rythme va être moins soutenu. Le dahir de 1952 sur l'urbanisme va rester jusqu'en 1992 le texte de référence. Seule la loi sur le développement des agglomérations rurales du 25 juin 1960<sup>46</sup> constitue une avancée en matière de régulation urbaine. Complétant les dispositions du dahir de 1952, cette loi délimite les agglomérations situées en dehors du périmètre urbain et instaure un document à la fois graphique et juridique, « le plan de développement », pour

<sup>42</sup> Voir P. Philifert, « Maroc : des études urbaines saisies par le changement ? », *Géocarrefour*, vol. 85/4, 2010, mis en ligne le 9 novembre 2011, URL : <http://geocarrefour.revues.org/8126>.

<sup>43</sup> Dahir du 16 avril 1914 relatif aux alignements, plans d'aménagement et d'extension des villes, servitudes et taxes de voirie.

<sup>44</sup> Dahirs du 14 juin 1933 et du 30 septembre 1953.

<sup>45</sup> Dahir du 30 juillet 1952.

<sup>46</sup> Dahir du 25 juin 1960 relatif au développement des agglomérations rurales.

contrôler l'évolution de la construction dans ces agglomérations<sup>47</sup>.

La nécessité de moderniser les politiques d'aménagement du territoire a fait l'objet d'une charte nationale d'aménagement du territoire définissant des objectifs et des priorités dans l'élaboration et la conduite des nouvelles politiques publiques d'aménagement du territoire. Cette politique volontariste a abouti aux lois du 17 juin 1992<sup>48</sup> qui ont mis en place les instruments actuels de planification urbaine. L'une a pour objet de définir les différents documents d'urbanisme et les règlements de construction. L'autre intervient dans le domaine des lotissements morcelés et groupes d'habitation. Ces deux lois interviennent dans un contexte spécifique d'extension des bidonvilles et d'émergence de nouvelles entités urbaines issues du découpage territorial.

Le Schéma directeur d'aménagement urbain (S.D.A.U.) est le document situé au sommet de la hiérarchie des documents d'urbanisme. Les plans d'aménagement et de zonage doivent en respecter les prescriptions. Il est constitué d'un ensemble de documents graphiques (cartes d'utilisation des sols, plan de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine historique...) accompagné d'un rapport justifiant le plan d'aménagement et les mesures à prendre pour sa réalisation. Ses principaux objectifs sont, d'une part, de déterminer les choix et options d'aménagement devant régir le développement économique et social du territoire concerné, de déterminer les zones nouvelles d'urbanisation et les dates à compter desquelles elles pourront être ouvertes à l'urbanisation et, d'autre part, de fixer la destination des sols en déterminant la localisation des différentes zones (agricoles, d'habitat avec leur densité, industrielles, commerciales touristiques, de servitudes, sites à protéger ou à mettre en valeur, espaces verts...).

Le Plan d'aménagement (P.A.) définit le droit d'utilisation du sol par des règles précises

immédiatement applicables. Il réalise sur une durée de dix ans les orientations du S.D.A.U. concerné et est établi sur la base du plan de zonage. Il se compose d'un ou plusieurs documents graphiques et d'un document écrit dit règlement. Il a pour objectif de définir l'affectation des différentes zones suivant l'usage principal qui doit en être fait ou les activités dominantes pouvant y être exercées, les zones *non ædificandi*, les limites de la voirie à conserver, modifier ou créer, les limites des espaces verts et des espaces destinés aux activités sportives, l'emplacement des équipements collectifs et les installations d'intérêt général relevant du secteur privé (centres commerciaux par exemple), les quartiers ou monuments historiques à protéger, les servitudes établies dans l'intérêt de l'hygiène, la circulation ou encore la sécurité...

Le Plan de zonage (P.Z.) comporte un document graphique et un règlement définissant les règles d'utilisation des sols. Il a pour objet de permettre à l'administration et aux collectivités locales de prendre les mesures nécessaires à la préparation du P.A. et préserver les orientations du S.D.A.U. Il présente donc un caractère transitoire en l'absence d'un P.A. sur un secteur déterminé. Il définit ainsi l'affectation des différentes zones (agricoles, habitat, industrielles, commerciales, touristiques), délimite les zones *non ædificandi* et localise les emplacements réservés aux équipements<sup>49</sup>.

Ces nouvelles orientations des politiques publiques d'aménagement du territoire prises au début des années quatre-vingt-dix étaient censées améliorer la planification urbaine du pays. Ce ne fut pas toujours le cas. L'exemple de la région de Marrakech est à cet égard éclairant sur la réalité des pratiques publiques urbaines. En 2013, en effet, le S.D.A.U. de la région était une nouvelle fois reporté. Il devait pourtant donner naissance à un Plan d'aménagement (P.A.) de Marrakech qui opérait depuis sept ans sans documents de référence. Le dernier P.A. datait de 1996 et n'avait

<sup>47</sup> Voir H. Chtouki, « La planification urbaine au Maroc : état des lieux et perspectives » dans Congrès sur la planification urbaine, Marrakech, 2011.

<sup>48</sup> Dahir du 17 juin 1992 relatif à l'urbanisme.

<sup>49</sup> Voir Groupement de recherche sur l'espace et le territoire (GRET), Groupement de recherche sur les institutions, le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (GRIDAUH), « Présentation du droit de l'urbanisme au Maroc », Université de Paris I.

jamais été officiellement homologué, alors qu'un P.A. a légalement une durée de vie de dix ans. Cette absence de documents de référence a eu pour conséquence une incohérence urbanistique : des quartiers industriels transformés en résidentiel, des industries s'implantant dans des sites qui ne leur sont pas dédiés, un foncier de plus en plus cher<sup>50</sup>...

## 2. Les politiques de logement social et de lutte contre l'habitat insalubre

L'explosion démographique et l'urbanisation accélérée du pays depuis l'Indépendance ont entraîné une expansion continue de l'habitat insalubre et clandestin. Phénomène analysé comme transitoire et éphémère au départ par les spécialistes, ce type d'habitat s'est enraciné et incorporé au paysage urbain, devenant peu à peu un problème public spécifique nécessitant un traitement adapté à la complexité des causes qui l'ont engendré. A partir de la fin des années soixante-dix, l'Etat marocain décide d'agir plus concrètement contre ce phénomène dans une optique d'intégration urbaine.

Multiforme dans la qualification de ses manifestations (bidonvilles, habitat précaire...), l'habitat insalubre désigne « diverses formes d'habitat, différentes du point de vue des caractéristiques du tissu urbain créé, de l'occupation du logement ou des habitants mais aussi du point de vue de la formation et du développement : particularités du statut foncier, des matériaux de construction utilisés, de l'organisation du tissu urbain et du processus de production<sup>51</sup> ».

La lutte contre l'habitat insalubre rejoint dans un premier temps le mouvement de décentralisation des années soixante-dix avec l'implication directe des collectivités locales dans la politique de logement social par un transfert des ressources budgétaires de l'Etat. Parallèlement sont créées des structures spécialisées dans ce domaine pour coordonner l'action de tous les opérateurs publics comme les Etablissements

régionaux d'aménagement et de construction (ERAC) ou la Société nationale d'équipement et de construction (SNEC). Jusqu'en 1973, l'Etat procède de manière ponctuelle à des actions de « démolition-recasement » des bidonvilles, puis, avec le plan de développement économique et social de 1973-1977, les pouvoirs publics s'engagent dans une politique de restructuration des bidonvilles à travers trois projets de développement urbain (PDU) soutenus par la Banque mondiale. Les plans de 1978-1980 et de 1981-1985 (étendu jusqu'en 1987) poursuivent l'action de restructuration des bidonvilles et mettent l'accent sur l'habitat économique<sup>52</sup>.

L'année 1984 voit la création d'un organisme important en matière de lutte contre l'habitat insalubre : l'Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre (ANHI). Cet organisme est chargé de la restructuration et du recasement des bidonvilles, de la restructuration de l'habitat sous-équipé et non réglementaire et de la réalisation de lotissements. En 1987, l'ANHI abandonne la stratégie de restructuration des bidonvilles et adopte comme mode d'intervention la production de lots équipés de relogement (recasement). Dans le même temps, elle met en place des programmes intégrés associant des lots de recasement et des lots destinés au marché.

En 1999 est lancé le programme national de l'habitat social et de lutte contre l'habitat insalubre avec comme objectif principal d'atteindre une production de 100 000 unités par an en vue de la résorption des bidonvilles et de la production d'habitat social et de logements économiques destinés aux ménages à moyen et faible revenus. Cependant, malgré tous les efforts déployés, le déficit en logements ne se résorbe pas face à une croissance urbaine toujours plus forte. Le programme qui lui succède en 2001, le Programme national d'action pour la résorption de l'habitat insalubre (PARHI), poursuit cette orientation de résorption et de restructuration des bidonvilles avec un volet préventif de réalisation annuelle de logements sociaux. Les remaniements minis-

<sup>50</sup> *L'Economiste* du 4 juillet 2013, p. 4.

<sup>51</sup> F. Debbi, « La problématique de l'habitat insalubre au Maroc », *Cahiers de l'ANHI, Almaouil*, n° 1, juin 1991.

<sup>52</sup> Voir M. Benlhacen Tlemçani, R. Missamou, « Habitat clandestin et insalubre au Maroc : vers une stratégie d'intervention plurielle », *Les Annales de la recherche urbaine* n° 86, p. 111-118.



tériels de 2002 et les directives royales mettent fin au PARHI auquel est substitué un nouveau programme, « Villes sans bidonvilles », qui replace l'éradication comme priorité à la place de la restructuration.

L'habitat social devient dès 2003 un enjeu national. Les pouvoirs publics optent pour une action simultanée sur l'offre et la demande. Pour soutenir l'offre, de nouvelles zones sont ouvertes à l'urbanisation avec la création de deux villes nouvelles : Tamansourt et Tamesna. Pour cette opération, l'Etat a puisé dans son domaine privé et mis à la disposition des opérateurs publics et privés une assiette foncière de 3 400 hectares. D'autre part, une exonération fiscale totale est accordée aux promoteurs immobiliers en contrepartie d'un engagement de réalisation, dans le cadre d'une convention conclue avec l'Etat, de programmes d'habitat social d'au moins 3 500 logements (ramenés en 2001 à 2 500) sur une période n'excédant pas cinq ans. Parallèlement, les organismes publics de l'habitat sont restructurés au sein d'une nouvelle entité, le groupe Al Omrane, qui regroupe les ressources financières, foncières, techniques et humaines de l'ANHI et d'autres organismes avec comme missions principales la réalisation de travaux d'aménagement foncier et la lutte contre l'habitat insalubre. L'instauration d'un guichet unique dans les agences urbaines participe de la même dynamique permettant l'accélération dans le traitement des demandes d'autorisation de construire, de lotir et de morceler<sup>53</sup>.

Pour soutenir la demande, les taux d'intérêt sont réduits et la durée de l'emprunt est allongée, ce qui permet d'augmenter la capacité d'emprunt des ménages et d'alimenter la demande malgré la hausse des prix de l'immobilier. Deux fonds de garantie sont institués par les pouvoirs publics et les banques partenaires en décembre 2003. Le fonds Fogarim est destiné aux personnes à revenu modeste et non régulier pour acquérir un logement ne dépassant pas 200 000 dirhams. Le fonds Fogaloge vise la couverture des prêts bancaires

accordés au personnel du secteur public pour l'acquisition ou la construction d'un logement social<sup>54</sup>.

Il convient enfin d'évoquer une expérimentation originale des politiques de lutte contre l'habitat insalubre à la fin des années deux mille : l'accompagnement social censé susciter l'adhésion et la participation des habitants au programme « Villes sans bidonvilles ». Le holding d'aménagement Al Omrane tente en effet d'inscrire une dimension sociale dans ses activités en déléguant la maîtrise d'ouvrage social à des tiers opérateurs sociaux : l'Agence de développement social (ADS), les associations et ONG nationales et internationales. Ce volet d'accompagnement social consiste à informer les habitants des bidonvilles et à les aider dans les démarches administratives au cours des différentes étapes du transfert<sup>55</sup>.

### 3. Les politiques agricoles et rurales

De l'indépendance du Maroc à nos jours, on peut schématiquement distinguer trois grandes périodes de l'action de l'Etat en matière de développement rural. La période post-indépendance qui va jusqu'à la fin des années quatre-vingt se caractérise par le choix d'une politique de modernisation de l'agriculture irriguée comme élément moteur du développement économique et social du milieu rural. Du début des années quatre-vingt-dix jusqu'à l'année deux mille, les politiques publiques rurales mettent l'accent sur l'action sociale pour corriger les fortes disparités entre rural et urbain. Du début des années deux mille à nos jours, l'action publique tente de positionner et d'organiser le développement rural dans une vision prospective à travers la mise en place de stratégies de développement décennales.

Mise en place par l'administration coloniale, la priorité accordée à l'agriculture irriguée par le Maroc indépendant va se traduire dès le début des années soixante par la politique des grands barrages, connue sous le nom de « la Grande hydraulique », permettant la mobilisation

<sup>53</sup> Voir Ministère des Finances et de la Privatisation, Direction des études et des prévisions financières, *La Nouvelle stratégie de logement au Maroc : déclinaison des principaux axes et évaluation de leurs impacts*, mai 2008.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Voir J. Le Tellier, « Stratégie de développement humain, politiques du logement et accompagnement social au Maroc », *La Lettre du LPED*, n° 20, juin 2011.



des eaux de surface pour irriguer une superficie estimée aujourd'hui à plus d'un million d'hectares (12 % de la surface agricole utilisable du pays).

Cette politique a été consolidée par la mise en place de nouvelles structures, les Offices de mise en valeur agricole (ORMVA) afin de potentialiser les périmètres irrigués. D'autre part, le Code d'investissement agricole (CIA) est promulgué en 1969 pour encadrer juridiquement et financièrement la dynamique du secteur agricole. Le rural et l'agriculture deviennent des éléments primordiaux des politiques publiques. Cette période coïncide avec un fort interventionnisme étatique. Les investissements publics, les subventions, les prix, les crédits, la formation de cadres pour l'agriculture sont les instruments principaux utilisés dans le cadre des politiques agricoles jusqu'à la fin des années quatre-vingt<sup>56</sup>.

Il convient de noter que durant cette période post-indépendance, outre le développement des inégalités entre territoires « irrigués » et territoires « non irrigués », l'option choisie par le tout jeune Etat marocain fut celle d'un appui aux grands propriétaires fonciers au détriment d'une réforme agraire plus profonde, creusant en cela les inégalités sociales entre notables ruraux et le reste de la population rurale. Dans le même temps, les pouvoirs publics contrôlent les opérations immobilières sur la vente des terres appartenant à des étrangers<sup>57</sup> et luttent contre le morcellement des terrains<sup>58</sup> en interdisant les opérations conduisant à des propriétés d'une superficie inférieure à un seuil estimé de viabilité.

La seconde période qui s'ouvre à la fin des années quatre-vingt correspond aux politiques d'ajustement structurel qui ont mis en place de nouveaux mécanismes de gestion et d'allocation des ressources. La libéralisation de l'économie et le désengagement de l'Etat sont les deux grandes tendances dans le monde. Ils vont fragiliser les

couches sociales les plus pauvres, notamment en milieu rural, que ce soit en matière de chômage, de répartition des revenus ou d'accès aux services publics (éducation et santé).

Pour faire face à cette situation, le gouvernement a adopté en 1993 la Stratégie de développement social (SDS) avec trois grandes orientations : l'élargissement de l'accès des populations défavorisées aux services sociaux de base, l'accroissement des opportunités d'emploi et des revenus de ces populations, le renforcement des programmes d'assistance et de protection sociale. En milieu rural, l'Etat a ainsi orienté son action sociale à travers la mise en œuvre de cinq programmes nationaux relatifs à l'électrification rurale (PERG), l'adduction d'eau potable (PAGER), les pistes et routes rurales (PNRR) et le renforcement de l'éducation et de la santé. Ces programmes ont été lancés et mis en œuvre en partenariat avec les Communes rurales et, pour certains (PERG et PAGER), avec la participation des populations des douars du milieu rural. Parmi les programmes mis en œuvre, seuls le PAGER, le PERG et le PNRR sont comparables quant à leur ampleur territoriale et financière, leur cadrage juridique et leur montage institutionnel<sup>59</sup>.

Ces politiques publiques ont d'autre part réformé en profondeur les instruments de la période antérieure, aussi bien au niveau de l'orientation que des mesures, en vue de résoudre différents types de question agricole. D'autres instruments ont été mis en place, comme le Fonds de développement agricole, dès 1987, dont l'objectif était la gestion intégrée et centralisée des aides accordées par l'Etat pour l'équipement des exploitations agricoles. Pour faire face aux sécheresses récurrentes que connaît le pays durant cette période, l'Etat a aussi mis en place un Fonds de sauvegarde du cheptel, utilisé à chaque fois que l'année est déclarée mauvaise et que le capital animal est menacé. Un Fonds de lutte contre les effets des calamités naturelles a été prévu pour

<sup>56</sup> Voir A. Dahman Saïdi *et al.*, « Note de présentation des politiques publiques au Maroc en matière de développement rural », *Appui aux dynamiques de développement des territoires ruraux en Méditerranée (A2DTRM)*, CIHEAM, IAM Montpellier, décembre 2011.

<sup>57</sup> Dahir du 26 septembre 1963.

<sup>58</sup> Dahir du 25 juillet 1969.

<sup>59</sup> Voir A. Driouchi, « Principaux volets des politiques agricoles au Maroc » dans *Les Agricultures maghrébines à l'aube de l'an 2000*, sous la dir. de M. Allaya, Options méditerranéennes, série B, Etudes et recherches n° 14, CIHEAM, 1995, p. 119-126.

réduire les risques pouvant peser sur l'agriculture<sup>60</sup>.

Malgré ces efforts à destination du monde rural, le Maroc continue de chuter dans le classement international selon l'Indice du développement humain (IDH) édité par le PNUD : classé 117<sup>e</sup> en 1995, il se retrouve en 123<sup>e</sup> position en 2003 puis à la 126<sup>e</sup> place en 2007 sur un total de 177 pays (lors du dernier classement INDH de 2011, le Maroc est classé en 130<sup>e</sup> position sur 187 pays)<sup>61</sup>.

Cette situation, au début des années deux mille, a suscité une réaction des pouvoirs publics en dotant le ministère de l'Agriculture d'une mission en matière de développement rural. Se basant sur une vision prospective de l'organisation et du positionnement de l'action de l'Etat dans le domaine du développement rural, le ministère de l'Agriculture a élaboré en 1999 la Stratégie 2020 de développement rural. Fondée sur le concept de « bonne gouvernance », la Stratégie 2020 tend à promouvoir quatre types d'action : intégration et approche holistique, territorialisation et décentralisation, responsabilisation et participation, partenariat et approches négociées des actions de développement.

La Stratégie 2020 propose une méthodologie pour l'élaboration de ce plan. C'est le secrétariat d'Etat chargé du développement rural qui a élaboré un plan d'action et transmis au Premier ministre une plateforme de propositions pour dynamiser la mise en œuvre de cette stratégie. Néanmoins, tous les programmes d'action retenus dans le cadre de la Stratégie 2020 se sont avérés insuffisants et parfois inefficaces, notamment en matière de lutte contre la pauvreté en milieu rural.

Cette approche prospective a été renouvelée en 2010 avec la nouvelle stratégie Plan Maroc Vert pour faire de l'agriculture un moteur de la croissance économique et un outil efficace de lutte contre la pauvreté rurale. Ce plan propose de renforcer la « bonne gouvernance » du plan

précédent et veut créer une nouvelle dynamique dans le secteur agricole<sup>62</sup>.

Un nouveau Plan a été élaboré en 2012, intitulé « Prospective Maroc 2030 : Agriculture 2030 », par le Haut-Commissariat au Plan en collaboration avec le Conseil général du développement agricole (CGDA). Cette étude prospective sur l'agriculture à l'horizon 2030 se veut un outil d'analyse sur les défis à venir du secteur et les options qui lui sont ouvertes. En prenant en compte les potentialités de l'appareil productif national et le poids de la pauvreté rurale, le plan « veut examiner les tendances, identifier les enjeux, explorer les facteurs de changement ainsi que les incertitudes majeures<sup>63</sup> ».

## VI. La fiscalité immobilière : la recherche de l'équilibre entre justice sociale et développement économique

L'imposition au Maroc a suivi le cours de l'histoire du pays et s'est développé lors des trois étapes-clés successives : les prélèvements comme la *zakat* ou le *kharaj* pour la période précoloniale, la réforme du système fiscal avec l'acte d'Algéciras et l'instauration de nouveaux impôts directs sous le Protectorat (taxe urbaine et taxe d'habitation par exemple) puis l'Indépendance avec la mise en place des lois de finances. La fiscalité immobilière actuelle peut être classée en trois domaines principaux : les droits d'enregistrement (1), la fiscalité locale (2) et l'imposition des revenus et profits fonciers (3).

### 1. Droits d'enregistrement et droits de la conservation foncière : une double taxation des opérations immobilières

L'enregistrement peut être défini comme une formalité à laquelle la loi soumet certains actes et conventions. Il consiste en l'analyse, par

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> Chiffres : Rapport sur le développement humain, 2011, PNUD.

<sup>62</sup> *Le Maroc Vert*, ministère de l'Agriculture et de la Pêche maritime, 2010.

<sup>63</sup> *Prospective Maroc 2030. Agriculture 2030 : quels avenir pour le Maroc ?*, Haut Commissariat au Plan, en collaboration avec le Conseil général du développement agricole (CGDA), 2012.

l'inspecteur des impôts chargé de l'enregistrement, des actes et conventions présentés à cette formalité pour en déterminer la nature juridique et percevoir un impôt appelé « droit d'enregistrement ». Outre son aspect fiscal, l'enregistrement produit deux autres effets juridiques : il donne en premier lieu une date aux actes et conventions sous seing privé par leur inscription sur un registre dit « registre des entrées », et en second lieu il assure la conservation de ces actes.

Les actes fonciers sont assujettis à l'enregistrement et se composent de droits fixes et de droits proportionnels. On retrouve dans l'obligation d'enregistrement les principales opérations immobilières, notamment les mutations entre vifs à titre gratuit ou onéreux portant sur les immeubles et droits réels immobiliers. Le droit de timbre s'applique aux immeubles immatriculés ou non immatriculés, mais il est réduit pour les *moulkiya* afin d'encourager les immatriculations et les sorties de l'indivision. Malgré l'effort de modernisation accompli en 2004 lors de la réforme du texte régissant les droits d'enregistrement, le code de l'enregistrement et du timbre reste relativement imprécis. Son champ d'application matérielle est rédigé sous forme d'exemples et non pas sous forme de principe général, ce qui entraîne une certaine confusion dans l'application de cet impôt.

En matière immobilière s'appliquent également les droits de la conservation foncière dont les tarifs sont fixés par le décret de 30 juin 1997. Ces droits concernent principalement la réquisition d'immatriculation, l'inscription sur les titres fonciers et les opérations topographiques (morcellement, lotissement...). Les recettes provenant des droits de la conservation foncière croissent chaque année et prennent une part de plus en plus importante dans le budget de l'Etat. Avec 700 millions de dirhams de recettes en 2006, le potentiel économique des droits de la conservation foncière est important pour le pays au vu du faible taux d'immatriculation (30 %).

Il convient enfin de noter que, pour 2014, la loi de finances a prévu une exonération de 5 % sur les droits d'enregistrement et de timbre ainsi que d'autres réductions sur les frais d'inscription dans les titres fonciers à destination de la classe moyenne. Cette mesure, décrite comme

une contrepartie de la concession effectuée par le gouvernement aux promoteurs immobiliers, s'applique aux ménages qui gagnent moins de 20 000 dirhams par mois. En effet, début 2013, le gouvernement a lancé un système dédié au logement pour la classe moyenne. Le dispositif proposait aux promoteurs intéressés de vendre des appartements de 80 à 120 m<sup>2</sup> à un prix forfaitaire fixé d'avance de 6 000 dirhams le mètre carré, toutes taxes comprises. Seuls six promoteurs immobiliers ont répondu positivement à cette offre en s'engageant à livrer 1 000 appartements sur les cinq prochaines années, assez loin de l'objectif de 20 000 logements prévus par les pouvoirs publics. L'Etat a donc revu son offre aux promoteurs immobiliers en conservant le même prix public de 6 000 dirhams, mais cette fois-ci en hors taxes, avec donc le rajout d'une TVA de 20 %, ce qui ramène le prix de l'appartement de moyen standing à 7 200 dirhams le mètre carré, d'où la contrepartie de l'exonération des droits d'enregistrement et de timbre<sup>64</sup>.

## 2. La fiscalité locale : des prélèvements immobiliers au service des collectivités locales

La fiscalité locale est régie par la loi 47-06 du 30 novembre 2007 relative à la fiscalité des collectivités locales et comprend 17 taxes réparties entre les communes (11 taxes), les préfectures et provinces (3 taxes) et les régions (3 taxes). Ces taxes sont assises sur des stocks (taxe professionnelle, taxe sur les terrains urbains non bâtis...) ou sur des flux (taxe de séjour, taxe sur l'extraction des produits de carrière...). On dénombre 4 taxes locales en rapport avec l'immobilier : la taxe professionnelle, la taxe d'habitation, la taxe des services communaux et la taxe sur les terrains urbains non bâtis. Les trois premières sont gérées par l'Etat au profit des collectivités locales, la quatrième est collectée directement par les communes<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> Note circulaire n° 122 relative aux dispositions fiscales de la loi de finances n° 110-13 pour l'année budgétaire 2014, ministère de l'Economie et des Finances, Direction générale des impôts.

<sup>65</sup> Voir Ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales, *Guide de la fiscalité locale*, décembre 2008.

La taxe professionnelle (ex-impôt des patentes) représente la principale taxe locale en termes de recette fiscale. Elle s'applique à toute personne physique ou morale de nationalité marocaine ou étrangère qui exerce au Maroc une activité professionnelle. Son assiette est calculée sur la valeur locative annuelle brute des immeubles bâtis ou tous emplacements et aménagements servant à l'exercice des activités professionnelles ou tout autre forme d'exploitation. La valeur locative est déterminée soit par référence au montant indiqué dans les baux et actes de location, soit par voie de comparaison ou d'appréciation directe. Cette taxe est fortement décriée, car selon ses détracteurs, d'une part, elle pénaliserait les investissements, d'autre part, son application pratique s'avère complexe. Plusieurs mesures d'atténuation du coût de la taxe ont été prises par les pouvoirs publics à travers la mise en place d'exonérations et de plafonnements.

La taxe d'habitation (ex-taxe urbaine) s'applique annuellement sur les immeubles bâtis et constructions de toute nature occupés en totalité ou en partie par leurs propriétaires à titre d'habitation principale ou secondaire. Elle est due par le propriétaire ou l'usufruitier et, à défaut, par le possesseur ou l'occupant. Lorsque le propriétaire du sol est différent du propriétaire de la construction, la taxe est établie au nom du propriétaire de la construction. Son champ d'application territorial concerne uniquement les immeubles à l'intérieur des périmètres des communes urbaines et des zones périphériques desdites communes. Son assiette est calculée sur la valeur locative annuelle qui est fixée selon la moyenne des loyers pratiqués pour les habitations similaires situées dans le même quartier. Cette donnée n'est pas publiée par l'administration fiscale ; or, cette publication permettrait d'assurer l'information du public et la transparence dans la gestion de la taxe. De nombreuses exonérations permanentes existent ainsi qu'une exonération temporaire portant sur les constructions nouvelles réalisées par des personnes au titre de leur habitation principale pendant une période de 5 années suivant celle de leur achèvement.

La taxe des services communaux (ex-taxe d'édilité) s'applique aux personnes soumises à la

taxe professionnelle et à la taxe d'habitation, y compris les personnes bénéficiant d'exonération dans le cadre desdites taxes. Sa base d'imposition est la même que celle des immeubles soumis à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle. En ce qui concerne les immeubles non soumis à la taxe d'habitation, la taxe des services communaux s'applique sur le montant global des loyers lorsque lesdits immeubles sont donnés en location ou sur leur valeur locative lorsqu'ils sont mis gratuitement à la disposition.

Ces deux taxes, taxe d'habitation et taxe des services communaux, ont à l'origine pour objectif de collecter les ressources nécessaires au financement des services collectifs (ramassage des déchets solides, éclairage des voies publiques...). Elles ne constituent pas de véritables prélèvements sur le patrimoine immobilier, contrairement à la taxe sur les terrains urbains non bâtis qui, comme son intitulé l'indique, porte sur les terrains non bâtis situés à l'intérieur des périmètres des communes urbaines et des centres délimités disposant d'un document d'urbanisme, à l'exclusion des terrains nus affectés à une exploitation de quelle que nature qu'elle soit. La taxe sur les terrains urbains non bâtis est assise sur la superficie du terrain au mètre carré. Elle est due par le propriétaire et, à défaut de propriétaire connu, par le possesseur. En cas d'indivision, la taxe est établie au nom de l'indivision, à moins que les indivisaires ne demandent que la taxe soit établie séparément au prorata des parts connues. Toutefois, chacun des co-indivisaires reste solidairement tenu au paiement de la taxe entière.

La loi prévoit également des exonérations permanentes et temporaires. Ainsi sont exonérés du paiement de la taxe sur les terrains urbains non bâtis de manière totale et permanente les terrains appartenant à l'Etat, aux collectivités locales, aux *Habous* publics ainsi que les terres *guich* et les terres collectives. Les terrains ne pouvant être raccordés aux réseaux de distribution d'eau et d'électricité, les terrains situés dans les zones frappées d'interdiction de construire sont, eux, exonérés de manière temporaire.

D'autres taxes fiscales locales accessoires peuvent être englobées dans le champ immobilier, comme la taxe sur les opérations de construction



perçue au profit des communes et due au titre des opérations de construction, de reconstruction, d'agrandissement et de restauration de toute nature faisant l'objet d'une autorisation de construire; ou la taxe sur les opérations de lotissement établie à l'occasion de toute opération de lotissement et due par le bénéficiaire de l'autorisation de lotir.

### 3. L'imposition des revenus et profits fonciers : la taxation des actifs composant le patrimoine immobilier

La législation fiscale marocaine ne comporte pas de texte spécifique regroupant la fiscalité applicable au patrimoine. Le Code général des impôts contient par contre des mesures appréhendant l'acquisition, la détention et la transmission des actifs composant le patrimoine. Au moment de l'acquisition des actifs, ce sont les droits d'enregistrement et les droits de la conservation foncière, que nous avons abordé précédemment, qui viennent taxer le patrimoine immobilier.

La détention d'actifs immobiliers, outre la fiscalité locale applicable sous forme de taxes exposée lors de la partie précédente, génère des revenus fonciers imposables par une fiscalité étatique. Les loyers perçus au titre de la location sont ainsi des revenus fonciers imposables au titre de l'impôt sur le revenu (IR). La base imposable est obtenue en appliquant aux loyers perçus un abattement de 40 %. Ainsi, seuls 60 % des loyers sont imposables. Le taux de l'IR applicable est celui du barème classique de l'IR. Ces loyers bénéficient en outre d'une exonération pendant les trois années suivant celle de l'achèvement de la construction ou de l'acquisition d'un bien. Quand le bien mis en location est inscrit à l'actif professionnel de la personne physique, les loyers perçus relèvent de la catégorie des revenus professionnels imposables à l'IR.

Ces dispositions fiscales concernent la location d'immeubles urbains. Les revenus fonciers des propriétés agricoles mises en location relèvent d'une autre base d'imposition. Le revenu est calculé soit sur le montant du loyer ou du fermage stipulé dans le contrat, soit sur le montant obtenu en multipliant le cours moyen de la culture pratiquée par les quantités prévues au contrat pour les

locations rémunérés en nature, soit à la fraction du revenu agricole forfaitaire dans le cas des locations à part de fruit. Dans ces trois cas, l'abattement de 40 % prévu pour les immeubles urbains ne s'applique pas.

Lors de la cession d'actifs immobiliers, le cédant est soumis à la taxe sur les profits immobiliers (TPI) qui est égal à la différence entre, d'une part, le prix de cession diminué des frais de cession (publicité, courtage, établissement d'actes...) et, d'autre part, le prix d'acquisition augmenté des frais y afférents (enregistrement, conservation...). Le montant investi lors de l'acquisition originale par le cédant est actualisé selon un barème de coefficients réglementaires. Lorsque la cession concerne un immeuble en indivision, chaque co-indivisaire est imposé sur la part du profit qui lui revient. Les droits réels immobiliers, notamment l'usufruit et la nue-propriété, entrent dans le champ d'application de la TPI. L'exonération de l'impôt est possible quand il s'agit d'un logement occupé par son propriétaire à titre d'habitation principale depuis au moins huit ans (quatre ans pour le logement social), quand le profit réalisé n'excède pas 60 000 dirhams dans l'année civile ou quand il s'agit d'une cession à titre gratuit portant sur les ascendants et les descendants, entre époux et entre frères et sœurs.

Afin de lutter contre la spéculation, contre les « dessous de table » et l'argent versé « au noir » et afin d'encourager la mobilisation du foncier pour stimuler les investissements, la fiscalité patrimoniale nécessite d'importantes réformes, comme le soulignait un rapport daté de 2012 du Conseil économique et social<sup>66</sup>. L'institution proposait comme différentes pistes de travail : la publication de barèmes pour l'immobilier par ville, quartier et type de bien, la taxation sur ces barèmes des droits d'enregistrement et des profits immobiliers, le paiement de la TPI sous forme de prélèvement à la source par le notaire, l'avocat ou l'*adel* qui supervisent la transaction...

<sup>66</sup> Voir Conseil économique et social, *Le Système fiscal marocain : développement économique et cohésion sociale*, 2012.



## VII. Les pratiques immobilières au Maroc

Nous nous sommes intéressés dans cette partie à quatre domaines relatives au secteur de l'immobilier : le secteur de la construction (1), la copropriété (2), le marché de l'immobilier résidentiel (3), la place de la femme dans le système foncier du pays (4).

### 1. Le secteur de la construction et de la promotion immobilière au cœur de l'économie marocaine

Le secteur des BTP (Bâtiment et travaux publics) a connu une ascension spectaculaire durant la décennie deux mille au Maroc et a ainsi contribué de façon croissante à la dynamique de développement du pays. Ces bons résultats sont le fruit de la combinaison de plusieurs facteurs : l'évolution socio-économique de la société marocaine (flux migratoires, évolution du noyau familial...) avec la création de nouveaux besoins (standing, équipements...), l'émergence de nouveaux acteurs de taille critique dans la filière (promoteurs, cimentiers...), la canalisation de l'épargne vers la pierre, l'effet des politiques publiques. Le secteur du BTP a ainsi contribué à hauteur de 6,8 % du PIB national, et l'évolution moyenne annuelle de sa valeur ajoutée est de l'ordre de 11 % sur la période 1998-2009. La filière a créé 905 000 emplois formels durant l'année 2008, secteurs urbain et rural confondus, soit 9 % des emplois nationaux pour cette période. En 2012, 1 038 000 personnes travaillent dans le secteur du BTP. Néanmoins, le secteur a perdu 54 000 postes entre le troisième trimestre 2012 et le troisième trimestre 2013 en raison de la mauvaise conjoncture économique. Le secteur du BTP participe fortement aux recettes fiscales : 11 % des recettes fiscales globales en 2005 contre 9 % en 2001 dont 58 % relèvent de la fiscalité étatique, 24,5 % de celle des collectivités locales et 17 % de la parafiscalité. Mais le secteur de l'immobilier est aussi le principal générateur de dépenses fiscales : elles représentaient en 2009 3,9 % du PIB et 16,3 % des recettes fiscales<sup>67</sup>.

La gouvernance du secteur se structure autour du ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace (MHUAE) qui, avec le ministère de l'Intérieur et le ministère de l'Economie et des Finances, définit l'environnement du secteur, appuyé en cela par des administrations et départements ministériels agissant dans des domaines spécifiques comme l'industrie des matériaux de construction ou l'immobilier touristique, industriel et commercial. Le MHU agit comme un véritable tuteur du secteur de l'habitat en encadrant le secteur immobilier résidentiel, en dynamisant la promotion immobilière, en concevant des programmes publics en matière de logement social, en mettant en œuvre les instruments de planification urbaine.

Trois fédérations intégrées dans la Confédération générale des entreprises du Maroc jouent également un rôle important au sein du secteur immobilier. Il s'agit tout d'abord de la Fédération nationale du bâtiment et des travaux publics, créée en 1998 et regroupant 3 500 entreprises du secteur, et 16 associations opérant dans les différentes branches (construction, importateurs des matériaux de BTP, génie civil, routes, électricité...). On recense ensuite la Fédération des industries des matériaux de construction créée en 1995, au sein de laquelle sont regroupées les entreprises du secteur (ciments, produits en béton, carreaux céramiques, produits en terre cuite, granulats, fer à béton...) et la Fédération nationale des promoteurs immobiliers (FNPI), née en 2006 de la fusion entre l'Union des lotisseurs et promoteurs immobiliers du Maroc et de la Fédération nationale de l'immobilier, dont l'ambition est de représenter l'ensemble des professionnels de la promotion immobilière et du lotissement dans les secteurs de l'immobilier résidentiel, professionnel et touristique. La FNPI compte 500 entreprises adhérentes sur 1 500 répertoriées dans le secteur de la promotion immobilière.

Les entreprises du BTP regroupent pour leur part environ 50 000 opérateurs dont seulement 5 000 sont des entreprises structurées et organisées sous la taille d'une PME avec une répartition de 2/3 dans le bâtiment et 1/3 dans les travaux publics. Le reste se répartit au sein d'entreprises informelles de petite taille (TPE) qui opèrent essentiellement dans l'immobilier résidentiel. La

<sup>67</sup> Chiffres : *Immobilier en chiffres*, Fédération nationale des promoteurs immobiliers (FNPI), janvier 2014.

part de l'informel est ainsi prépondérante dans le secteur. Néanmoins, des progrès ont été réalisés lors la décennie deux mille. Ainsi en 2007, les emplois informels du secteur constituaient 17 % des emplois totaux du secteur contre 25 % en 2000. Dans cette même logique, les emplois formels durant la période 2000-2007 ont progressé de 50 % contre 8 % seulement pour les emplois informels. La branche informelle du secteur du BTP se révèle de plus en plus structurée : le nombre d'unités de production informelle (UPI) disposant d'une patente est en hausse constante<sup>68</sup>.

Durant la décennie deux mille, les promoteurs immobiliers ont reçu de nombreuses exonérations fiscales, principalement dans le cadre des politiques de logement social. Les lois de finances consécutives les ont ainsi exonérés pendant cette période des principaux impôts et taxes foncières : droits d'enregistrement et de timbre, droits d'inscription sur les livres fonciers, taxe urbaine... Depuis 2010, cette tendance s'est atténuée progressivement, mais les exonérations restent nombreuses.

## 2. Le développement de la copropriété comme mode principal de logement urbain

La construction en milieu urbain connaît depuis les années quatre-vingt au Maroc un développement spectaculaire. La division et l'aliénation par appartements des immeubles bâtis concernent désormais un nombre croissant de citoyens soumis à un statut spécifique, celui de copropriétaire. La copropriété a répondu dans un premier temps aux problèmes de rareté et de cherté des terrains, ainsi qu'au prix élevé des constructions dû au coût des matériaux. Le statut de la copropriété fut d'abord réglementé par l'article 126 du Code foncier<sup>69</sup> qui prévoyait, en l'absence de toute convention entre

copropriétaires, une répartition succincte de certaines charges collectives.

Le dahir du 16 novembre 1946 a réformé en profondeur le cadre juridique de la copropriété en instituant « des sociétés de construction », dont certaines continuent d'exister encore aujourd'hui malgré le nouveau dispositif législatif en vigueur. Ces sociétés regroupent des associés dans le but d'acquérir un logement. Chaque associé dispose d'un nombre de parts qui correspond à un appartement dans le futur immeuble. Une fois l'immeuble construit, les parts des associés dans le partage sont constituées par l'appartement auquel correspondaient leurs parts dans la société. Le dahir de 1946 organise d'autre part le fonctionnement de la copropriété autour du règlement de copropriété qui détermine les conditions de vie dans l'immeuble et impose un syndicat des copropriétaires, personne morale composée de deux organes : l'assemblée générale, organe délibérant, et le syndic, organe exécutif.

Deux problèmes majeurs dans l'organisation de la copropriété issue du dahir de 1946 vont surgir et nécessiter l'intervention des pouvoirs publics.

Peu d'immeubles en copropriété vont être construits selon la technique des « sociétés de construction ». Initialement destinées à regrouper des personnes animées de la même volonté de construire en commun, ces sociétés vont être principalement utilisées par des promoteurs, personnes physiques ou morales, qui disposent des fonds nécessaires pour porter la construction jusqu'à son achèvement sans faire appel aux éventuels acquéreurs. L'aliénation des appartements ne se réalise que lorsque l'immeuble est achevé. La société de construction se transforme dès lors en société de commercialisation à partir du moment où elle regroupe des promoteurs qui recherchent la réalisation de bénéfices en revendant leurs parts. Dès lors, le mécanisme de la société de construction instauré par le dahir de 1946 est faussé.

L'autre difficulté concerne le statut de la copropriété qui, dans le dahir de 1946, est facultatif et essentiellement conventionnel. Le règlement de copropriété, quand il est élaboré, doit ainsi faire l'objet d'un accord entre copropriétaires, ce qui dans la pratique n'est guère évident. En

<sup>68</sup> Voir *Immobilier 2020 : éléments de prospective*, Rabat, Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace (MHUAE), 2011.

<sup>69</sup> Dahir du 9 ramadan 1331 (12 août 1913) sur l'immatriculation des immeubles (*Bulletin officiel* du 12 septembre 1913). L'article 126 a été abrogé par le dahir du 21 hijra 1365 (16 novembre 1946) réglant le « statut de la copropriété des immeubles divisés par appartements ».

l'absence de règlement de copropriété, aux problèmes liés aux classiques relations de voisinage, particulièrement étroites dans les immeubles divisés, viennent s'ajouter ceux de l'utilisation et de l'entretien des parties communes.

Le législateur marocain a donc mis en place deux instruments correctifs, le 3 octobre 2002. L'un, la vente en l'état futur d'achèvement (V.E.F.A.), a fait l'objet de la loi 44.00<sup>70</sup> et encadre la vente d'appartements par la promotion immobilière privée. L'autre, la loi 18.00<sup>71</sup> sur la copropriété des immeubles bâtis, donne un statut légal à la copropriété, en rendant notamment obligatoire le règlement de copropriété. Ce caractère obligatoire, prescrit par l'article 8 de la loi 18.00, « tout immeuble en copropriété soumis aux dispositions de la présente loi est régi par un règlement de copropriété », doit permettre aux copropriétés d'être dotés d'une base juridique de référence pour leur administration. L'élaboration du règlement est à la charge soit du promoteur immobilier, soit des copropriétaires. Dans la pratique, il est rédigé à l'origine par le promoteur puis déposé à la Conservation foncière et enfin remis aux copropriétaires lors de l'achat final de leur bien.

Le chapitre II de la loi 18.00 instaure une organisation statutaire tripartite : tous les copropriétaires d'un immeuble sont membres d'un syndicat des copropriétaires dont la mission consiste en la conservation de l'immeuble et en l'administration des parties communes ; ce syndicat est administré par une assemblée générale et géré par un syndic. Le syndic gère pour le compte des copropriétaires les biens qui leur sont communs et exécute l'ensemble des dispositions du règlement de copropriété dont il a la charge. Ainsi, sa fonction revêt divers aspects : juridiques et organisationnels (convocation et organisation des assemblées générales...), financiers (gestion

des ressources financières de la copropriété...) ou techniques (entretien et maintenance des parties communes...) <sup>72</sup>.

### 3. Le marché de l'immobilier résidentiel : secteur locatif et transactions immobilières

Durant la décennie deux mille, le secteur de l'immobilier résidentiel a fait preuve d'une importante dynamique de croissance, résultat de l'environnement socio-économique du pays : urbanisation intensive, flux migratoires et pression démographique, évolution du pouvoir d'achat, forte volonté des pouvoirs publics pour combler le déficit en logement, notamment en direction des populations les plus défavorisées... Comment s'est structuré le secteur de l'immobilier résidentiel en termes de marché locatif et de transaction immobilière ? Comment le secteur a-t-il réagi à la crise financière internationale générée par le système des « subprimes » ?

Le secteur locatif n'est pas une pièce centrale du contexte marocain de l'immobilier résidentiel. Ses potentialités sont largement sous-estimées par les politiques publiques de logement. Or, le développement d'une offre locative de qualité représente un atout majeur dans l'accession à la propriété, y compris pour le logement social. En effet, cette offre est complémentaire lors des différentes étapes des trajectoires résidentielles : premier logement pour un jeune ménage en phase d'épargne, logement d'urgence, logement adopté au vieillissement... Les aides publiques au locatif vont, au niveau du neuf, dynamiser l'investissement locatif privé en permettant à une partie de la production des promoteurs de trouver preneur auprès d'investisseurs privés. Au niveau du parc ancien, les bénéfices des aides publiques sont de plusieurs ordres : réaliser des travaux de d'amélioration et de réhabilitation, contribuer aux travaux de lutte contre l'habitat insalubre, favoriser la modernisation et l'installation du confort, remettre sur le marché les appartements vacants...

Pour répondre à cette problématique d'un marché locatif non structuré, porté essentielle-

<sup>70</sup> Dahir n° 1-02-298 du 25 Rejab 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi 18.00 sur la copropriété des immeubles bâtis. *Bulletin officiel* n° 5054 du 2 ramadan 1423 (7 novembre 2002).

<sup>71</sup> Dahir n° 1-02-309 du 25 rejab 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 44-00 complétant le dahir du 9 ramadan 1331 (12 août 1913) formant code des obligations et des contrats (*B.O.* du 7 novembre 2002).

<sup>72</sup> Voir *Guide du syndic de copropriété*, Rabat, Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace (MHUAE).

ment par des particuliers, souvent informel et peu sécurisé juridiquement et économiquement, le MHUAE a identifié plusieurs axes d'amélioration du secteur à l'horizon 2020 : combler le déficit d'organisation de la filière en recherchant une professionnalisation des acteurs du locatif et de la rénovation, diversifier l'offre existante en réintégrant sur le marché le parc vacant prêt à l'emploi, donner au locatif un rôle dans le processus d'accession à la propriété ou encore mettre en place des mesures fiscales incitatives<sup>73</sup>...

Les transactions immobilières, quant à elles, ont profité du boom du secteur du BTP durant les années deux mille, dont nous avons étudié les principales caractéristiques lors de la partie précédente. En 2013, 166 556 unités, lots et logements inclus, dont 142 501 unités économiques et sociales, ont été achevées, soit une hausse de 17 % par rapport à l'année 2012. Par contre, on assiste à une forte régression des unités mises en chantier en 2013 par rapport à l'année précédente : 234 013 unités (lots et logements) dont 192 970 unités économiques et sociales, soit une baisse de 28 % par rapport à 2012. Cela constitue un problème de taille quand on sait qu'il manque près d'un million de logements sociaux mais aussi beaucoup de logements à destination des classes moyennes qui souhaitent investir dans la pierre !

Selon les statistiques de Bank Al-Maghrib, l'évolution des prix du secteur a stagné en 2013 avec un ralentissement net de la croissance des prix du foncier. Le prix de l'immobilier ancien a fait quasiment du surplace. Au niveau de l'immobilier résidentiel, le prix des maisons accuse un léger recul, mais celui des appartements a progressé de 0,7 % en 2013. Mais il existe de fortes disparités territoriales dans l'indice des prix des actifs immobiliers (IPAI) de Bank Al-Maghrib. Ainsi, si des baisses des prix sont constatées à Rabat (-6,8 %) ou Meknès (-2,5 %), les prix affichent une hausse sur cette période à Tanger (+2,6 %) et Oujda (+3 %) <sup>74</sup>.

L'indice IPAI enregistre une hausse de 1,7 % sur l'année 2013 pour la vente d'appartements

après une contre-performance de 6,6 % au premier trimestre. Les cessions d'appartement représentent les 2/3 des transactions prises en compte par l'IPAI. Les ventes d'actifs immobiliers anciens ont reculé de 1,6 % sur un an, avec un peu plus de 27 550 transactions. À l'exception de l'immobilier de bureau, tous les autres biens immobiliers, comme les maisons ou le foncier, ont contribué négativement à l'évolution des transactions.

Cette tendance à la baisse peut s'expliquer par l'offre importante qui existe aujourd'hui en matière d'immobilier résidentiel, d'où un temps de réflexion plus long chez les acquéreurs potentiels. Les écarts sont significatifs selon les villes : si Tanger, Agadir et Casablanca connaissent des hausses à deux chiffres du nombre des transactions, ces dernières se sont écroulées à Meknès (-38 %) et Marrakech (-25 %).

Pour rendre plus efficient le secteur de l'immobilier, le MHUAE, dans sa vision prospective 2020<sup>75</sup>, a défini plusieurs axes de réforme de la filière dont les principales mesures sont : constitution d'une confédération de l'immobilier, réalisation de réformes juridiques (code de la construction, locatif, copropriétés, rénovation...), consolidation du rôle du MHUAE et mise en place de partenariats public-privé, instauration de mécanismes d'observatoire du secteur, promotion du concept de logement abordable adapté au contexte marocain, encadrement de l'auto-construction en la professionnalisant, restructuration du marché locatif par la mise en place d'un cadre juridique approprié et de mécanismes incitatifs pour les investisseurs, création d'un fonds national pour la rénovation du parc de logements existants, renforcement des ressources financières du secteur en améliorant le taux de bancarisation des ménages et en créant des instruments financiers novateurs.

Cette recherche d'efficience, au niveau du secteur locatif et des transactions, passe aussi par une structuration des professionnels de l'immobilier au Maroc. En effet, le secteur est encore trop soumis à l'intermédiation informelle sous

<sup>73</sup> Voir *Immobilier 2020 : éléments de prospective*, Rabat, Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace (MHUAE), 2011.

<sup>74</sup> Chiffres : *L'Economiste* du 22 août 2013.

<sup>75</sup> *Immobilier 2020 : éléments de prospective*, Rabat, Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace (MHUAE), 2011.



la pression du phénomène de *simsar*. Chacun s'improvise intermédiaire immobilier, ce qui entraîne une concurrence déloyale avec ceux qui tentent d'exercer la délicate profession d'agent immobilier. Depuis 2012, les agents immobiliers du pays tentent de s'organiser avec la création de l'Association marocaine des agents immobiliers (AMAI). Ses missions principales sont la représentation et la défense des intérêts des agences immobilières, l'assainissement de la profession d'agent immobilier en imposant des conditions d'admission pour l'exercice de la profession, la mise en place de procédures (mandat de vente-location, procédure inter-agence...) pour organiser la profession, la représentation de ses membres auprès des autorités publiques. L'association délivre une carte professionnelle à ses membres, garante du sérieux de l'agence vis-à-vis des tiers : clients, notaires, promoteurs, administrations...

En 2013, les activités de l'association l'ont conduite à préparer un projet de loi pour réglementer la profession et élaborer un barème d'indice des prix à Casablanca afin de compléter celui de Bank Al-Maghrib. Ces deux projets devraient être présentés en 2014 et ainsi permettre un meilleur encadrement du secteur de l'immobilier au Maroc.

#### 4. Genre et foncier : l'inadéquation entre les droits fonciers des femmes et leur place dans la société marocaine

Comme l'a très bien démontré la juriste et militante associative Fatiha Daoudi dans son étude publiée par le Centre Jacques-Berque<sup>76</sup> et dont nous allons essayer de synthétiser la réflexion, les droits fonciers des femmes au Maroc se caractérisent par trois entraves principales : la complexité du système foncier national, le caractère inégalitaire de l'accès au droit foncier, l'inadéquation entre la réglementation foncière et le rôle économique de plus en plus important des femmes dans la société marocaine.

Nous ne reviendrons pas sur les problématiques liées au système foncier marocain que nous avons largement abordées dans les parties précédentes, mais nous rappelons seulement que la pluralité des statuts juridiques applicables rend difficile la revendication de droits fonciers par le citoyen marocain, qu'il soit homme ou femme. Nous consacrerons donc cette partie en premier lieu aux inégalités subies par les femmes dans l'accès au foncier en raison des législations et des coutumes foncières puis en second lieu à l'inadéquation entre l'évolution du statut sociétal et du rôle économique de la femme au sein de la société marocaine et la législation en vigueur.

L'accès à la terre et à la propriété immobilière s'effectue au Maroc selon deux modalités, communes aux hommes et aux femmes : la voie successorale ou la passation de contrats entre vifs (achat, vente, location). C'est au niveau de ces deux procédés que les femmes subissent des discriminations. Le droit successoral est régi par le droit musulman de rite malékite codifié lors de la réforme de la Moudawana en 2004 dans le livre VI du Code de la famille. La femme n'hérite que d'une quote-part fixe de la succession calculée selon son lien de parenté et non de la totalité comme les hommes. En l'absence d'un frère, une partie de l'héritage va donc aux membres mâles de la famille même éloignés. De même, lorsqu'il y a un frère, la règle du double s'applique, la femme ne recevra que la moitié de la part qui revient à celui-ci.

Fatiha Daoudi note que ces règles successorales même inégalitaires sont parfois détournées par les coutumes dans le but d'exhérer les femmes et de garder le patrimoine dans la famille du père : « pour cela, il est procédé par *hiyale* – subterfuge en arabe – comme l'instauration de *habous* excluant les filles jusqu'à leur interdiction par le nouveau code des *Habous*<sup>77</sup>. La non-déclaration des filles du *de cujus* est une autre manière de les empêcher d'hériter<sup>78</sup> ».

<sup>76</sup> Voir F. Daoudi, « Droits fonciers des femmes au Maroc : entre complexité du système foncier et discrimination », *Les Études et Essais du Centre Jacques-Berque*, n° 4, Rabat, octobre 2011.

<sup>77</sup> Dahir du 23 février 2010.

<sup>78</sup> Voir F. Daoudi, « Droits fonciers des femmes au Maroc et mutation sociétale : l'inadéquation », *Médias* 24, 1<sup>er</sup> décembre 2013.

Hassania Chalbi-Drissi<sup>79</sup> évoque un autre aspect des coutumes patriarcales discriminant les femmes et qui a mobilisé récemment un collectif d'associations : la jouissance des terres collectives et les descendantes des collectivités jouissant de ces terres, les *soulalyates* (femmes des tribus). Un bref rappel s'impose sur les terres collectives dont nous avons évoqué le statut dans le premier chapitre de notre étude. Les terres collectives appartiennent à la communauté ethnique. Ces terres sont inaliénables mais peuvent être affectées, partagées en parts attribuées à des ayants droit, ou non affectées et donc exploitées pour le compte de toute la communauté. Ces terres ont connu depuis le Protectorat de nombreuses accaparements et une *melkisation* de fait. Elles constituent un réservoir foncier vital pour l'Etat (12 millions d'hectares), notamment pour le développement agricole et rural du pays.

Pour articuler « politique agricole et politique foncière », l'Etat marocain doit mobiliser ces terres qui ne peuvent être cédées pour des besoins d'investissement qu'à des institutions étatiques ou des communes par décision du « Conseil de tutelle » instauré par le dahir de 1919. Cette procédure s'est accélérée ces dernières années, portant sur l'échange de terres collectives contre des lots individuels. D'après le dahir de 1919 qui régit encore les terres collectives, seuls les hommes, en tant que chefs de famille, ont le droit de bénéficier de ces lots. Les femmes sont ainsi exclues de la liste des ayants droit de ces dédommagements selon les critères établis par le comité des élus (*jmaa*) qui les gère sous la supervision du Conseil de tutelle dirigé par le ministère de l'Intérieur.

Devant cette situation, des groupes de femmes se sont mobilisés à travers le pays contre ce traitement discriminatoire en organisant des manifestations devant le Parlement, soutenus en cela par un réseau d'associations (AMDH, ADFM, Forum Alternatives Maroc...) et relayés par les médias. Cette mobilisation a abouti à l'émission de trois circulaires du ministère de l'Intérieur afin de rétablir dans leurs droits les

femmes spoliées lors des cessions de terres collectives, même si des difficultés d'application sont apparues sur le terrain.

Quant à l'accès aux droits fonciers par le biais de contrats entre vifs (achat, vente, location...), la situation de précarité économique et financière dans laquelle se trouvent bon nombre de femmes marocaines, notamment dans le monde rural où le travail est rarement rémunéré car exercé dans un cadre familial, rend cette accession particulièrement difficile. Malgré la réforme du Code de la famille, le partage lors d'un divorce des biens acquis au cours du mariage reste lui aussi défavorable à la femme, qui peut se retrouver sans logement après la dissolution d'un mariage d'une longue durée faute de ne pas pouvoir apporter les preuves de sa contribution à l'achat d'un logement ou d'un autre bien foncier.

Or la société marocaine change. On est en effet passé d'une société essentiellement patriarcale, où la femme était prise en charge par la famille élargie en échange de travaux domestiques, à une société où la femme s'est autonomisée à travers plusieurs facteurs de changement comme la nucléarisation de la cellule familiale, l'allongement de la durée du célibat des filles et son corollaire, le mariage tardif. La femme pourvoit ainsi de plus en plus aux besoins de la famille : 18,7 % de femmes sont chefs de ménage en 2011 selon le Haut-Commissariat au Plan (HCP). Cette mutation sociétale ne correspond plus aux inégalités constatées en matière de réglementation foncière. Des actions de promotion et de renforcement des capacités des femmes dans l'accès aux droits fonciers sont donc nécessaires.

## **Conclusion. Le droit foncier marocain et celui des autres pays du Maghreb**

Les trois pays du Maghreb présentent des similitudes en raison de leur géographie et de leur histoire. Les particularités nationales se sont par la suite accentuées avec les politiques foncières mises en place depuis leur indépendance par les trois Etats. Dans les systèmes de propriété foncière, on retrouve dans chacun des trois pays la pluralité des grands statuts fonciers : biens *melk* ou *habous*, terres collectives... Comme au Maroc, les sources

<sup>79</sup> Voir H. Chalbi-Drissi, *Le Genre dans les nouvelles politiques foncières au Maroc*, Haut-Commissariat au Plan, 2012.

du droit foncier en Algérie et en Tunisie se sont aussi juxtaposées dans l'histoire sans qu'aucune de ces sources ne disparaisse avec le même séquentiel dans les trois pays « coutume préislamique-loi musulmane-loi positive occidentale<sup>80</sup> ».

Pionnière lors de la colonisation française au Maghreb, la loi foncière tunisienne du 1<sup>er</sup> juillet 1885 (connue sous le nom de Code foncier) a introduit le principe de l'immatriculation des immeubles emprunté au régime australien, prévu dans *l'Act Torrens* en 1848 par lequel la Grande-Bretagne régit sa nouvelle colonie. La loi tunisienne prévoit une immatriculation facultative qui est ordonnée par une juridiction spéciale, le Tribunal mixte immobilier, dont la décision fixe le point de départ de la propriété. Au Maroc, la procédure d'immatriculation, calquée sur celle du Code foncier tunisien, correspond à une procédure administrative placée sous l'autorité du conservateur foncier et non à une procédure judiciaire comme en Tunisie<sup>81</sup>.

A l'indépendance, des trois pays, la récupération des terres de la colonisation s'est effectuée au profit du patrimoine immobilier de l'Etat, mais selon des techniques juridiques différentes. Au Maroc, ce sont en premier lieu les lots provenant du domaine privé de l'Etat, les *habous* et les terres *guich*, qui ont été récupérés, soit un total de 230 000 hectares. Puis avec la réforme foncière de 1959 a été instauré un contrôle des opérations immobilières portant sur les lots de la colonisation.

En Algérie, le départ massif des colons va entraîner une dépossession de fait des biens coloniaux par des individus ou groupes d'individus. Pour protéger ces biens vacants, l'Etat va fixer le statut juridique de ces biens dans l'ordonnance du 24 août 1962 : ce sont les biens dont l'usage, l'occupation et la jouissance ne sont plus exercés depuis plus de deux mois par le titulaire légal. Ces biens sont ainsi placés sous l'administration des

préfets pour les conserver et « réserver » les droits des propriétaires. Dans les faits, si quelques restitutions furent réalisées, cette procédure a abouti à donner un support légal aux dépossessiones en faveur de l'Etat algérien. Un décret datant de 1962 a ensuite entériné cette situation en interdisant et annulant tous les contrats de vente portant sur les biens vacants.

L'Algérie mérite aussi une attention particulière car, en matière de politiques publiques foncières mises en place depuis les indépendances, elle se distingue des deux autres pays du Maghreb, avec le concept « d'exploitation privative de la propriété publique foncière basée sur la notion de droit de superficie ». Le Fonds national de la révolution agraire, issu de la mise en œuvre des deux premières phases de la révolution agraire, rassemble le patrimoine foncier propriété de l'Etat algérien. Ce patrimoine est exploité dans l'indivision par des structures de production, individuelles ou collectives, éclatées. Les exploitants disposent sur les terres qu'ils exploitent d'un « droit de superficie » qui leur confère la propriété des constructions et plantations réalisées sur ces terres de l'Etat<sup>82</sup>.

<sup>80</sup> Voir N. Bouderbala, « Les systèmes de propriété foncière au Maghreb : le cas du Maroc », p. 2.

<sup>81</sup> Voir N. Auzary-Schmaltz, « Revue de la littérature concernant le droit de propriété et sa transmission au Maghreb pendant les périodes coloniale et post-coloniale », *Les Programmes du Centre Jacques-Berque* n° 3, Rabat, février 2012.

<sup>82</sup> Voir A. Belhimer, « Le régime juridique de la propriété foncière en Algérie », *Les Programmes du Centre Jacques-Berque* n° 1, Rabat, janvier 2012.