

Cadre juridique et institutionnel

MAROC

Alain Rochegude (professeur de Droit public associé Université Paris 1, consultant) et Caroline Plançon (consultante, expert foncier)

JUIN 2023



Les Fiches « Analyse des cadres juridiques et institutionnels » du CTFD fournissent par pays, un état des lieux des dispositifs organisant le foncier et l'accès aux ressources naturelles (renouvelables ou non), et en étudient les liens avec les processus de décentralisation à l'œuvre dans les différents États. Elles proposent une analyse institutionnelle et juridique, tout en portant un regard éclairé sur les pratiques et les dynamiques politiques.

Comité technique

Foncier & développement

Les analyses présentées n'engagent que leurs auteurs.



Réunissant décideurs, experts et chercheurs, le Comité technique « Foncier & développement » est depuis 1996 un groupe de réflexion, qui éclaire les choix politiques de la France et contribue au débat international. L'ensemble de ses travaux sont disponibles en accès libre sur son site www.foncier-developpement.fr

Maroc

ROCHEGUDE A. et PLANÇON C.
Comité technique « Foncier & développement »

JUIN 2023

I. Le cadre général

D'une superficie de 712 550 km², si on inclut les 226 000 km² du Sahara occidental, le Maroc est organisé dans un axe général Sud-Ouest/Nord-Est, avec l'Océan atlantique comme frontière Ouest, la Méditerranée pour celle du Nord. Dans la moitié Nord se situe un axe montagneux, dans la même orientation que l'axe général du pays, incluant du Sud au Nord l'Anti-Atlas, le Haut-Atlas (point culminant à 4 167 m), le Moyen-Atlas et le Rif. La partie Sud du pays est désertique (sableuse et pierreuse). Certains auteurs ont ainsi pu qualifier le Maroc de « *pays des trois rivages* »¹, ceux-ci étant, outre l'océan et la mer évoqués plus haut, la « *vaste mer de sable qu'est le Sahara au sud et à l'est* »². Le climat se répartit de la même manière : méditerranéen au Nord, semi-désertique ensuite, désertique enfin essentiellement pour la partie qui inclut le Sahara occidental.

La population est de 35 481 848 habitants (2019), dont 240 000 au Sahara occidental, avec une densité très variable selon la zone géographique concernée. La croissance est modérée puisque de 1,25 % annuel; la densité de la population est estimée à 79,46 hab./km²³. Il existe une importante diaspora à l'extérieur, estimée à 1,5 million d'immigrés, essentiellement en Europe. La religion dominante est l'Islam, avec 99 % de la population. Les langues utilisées sont l'arabe (langue officielle), le berbère et le français. Les villes principales sont Rabat Salé, la capitale (2 134 533 hab.), Casablanca, la capitale économique (4 270 750 hab.), Marrakech (1 330 468 hab.), Fès (1 150 131 hab.), Agadir (1 141 717 hab.), Tanger (1 065 601 hab.), Oujda (551 767 hab.). La population est dorénavant à majorité urbaine et représentait 64 % du total en 2021⁴.

Économiquement, le Maroc peut être « interprété » à travers les quelques éléments qui suivent. D'abord quelques statistiques classiques : le PIB : 118,495 milliards US\$ (2018); le PIB par habitant : 3 238 US\$ (2018); le taux de croissance du PIB : 3 % par an (2018)⁵. Ensuite les principaux volets de l'activité économique au Maroc qui peuvent être ainsi décrits : « *Compte tenu de la richesse du sol marocain, l'économie est dominée par le secteur agricole, qui emploie un tiers de la main-d'œuvre et contribue à 12 % du PIB (Banque mondiale, dernières données disponibles). L'orge, le blé, les agrumes, le raisin, les légumes, l'arganier, les olives, l'élevage et le vin sont les principales cultures du pays. Ces dernières années, le gouvernement a mis l'accent sur le secteur à travers son "Plan Maroc Vert" et le Fonds de Développement Agricole. La production céréalière du pays est très variable, les barrages locaux assurant*

1. BOURGES Hervé et WAUTHIER Claude, *Les cinquante Afriques*, Le Seuil, coll. L'Histoire immédiate, Tome 1, 1979, p. 95.

2. *Ibid.*

3. Données tirées de : <https://www.populationdata.net/pays/maroc/> (consulté le 25 avril 2023).

4. <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=MA> (consulté le 25 avril 2023).

5. Même source que celle citée note 3.

l'irrigation de seulement 15 % des terres agricoles et la production agricole pluviale représentant 85 % de la production totale (FAO). Selon les données préliminaires du ministère de l'Agriculture, la valeur ajoutée du secteur agricole a diminué de 14 % en glissement annuel au cours de la campagne agricole 2021/22. La production des principales céréales (blé tendre, blé dur et orge) pour la campagne agricole 2021/2022 a été estimée à 32 millions de quintaux, en baisse de 69 % par rapport à la production record de l'année précédente, également en raison de la sécheresse qu'a connue le pays : à fin avril 2022, un niveau de précipitations de 188 mm a été enregistré, soit 42 % de moins que la moyenne des 30 dernières années (327 mm) et 35 % de moins que l'année précédente (289 mm).

L'industrie contribue à 26,1 % du PIB et emploie 23 % de la population active. Les principaux secteurs sont le textile, la maroquinerie, l'agroalimentaire, le raffinage du pétrole et l'assemblage électronique. Cependant, de nouveaux secteurs sont en plein essor : la chimie, les pièces automobiles, l'informatique, l'électronique et l'industrie aérospatiale. L'industrie automobile, en particulier, a connu une croissance au cours de la dernière décennie, avec une croissance annuelle à deux chiffres en termes de création d'emplois et d'exportations (devenant le principal secteur exportateur du pays et le principal hub automobile d'Afrique). Globalement, on estime que le secteur manufacturier représente 15 % du PIB. L'émergence de nouvelles industries devrait permettre au pays de réduire sa dépendance vis-à-vis du secteur agricole. Le secteur industriel marocain est le plus grand bénéficiaire des investissements directs étrangers. Le pays possède environ 75 % des réserves mondiales estimées de phosphates et le secteur minier représente près de 30 % des exportations (Oxford Business Group). L'exploitation minière représente 10 % du PIB, dont 90 % proviennent des phosphates.

Le secteur des services représente un peu plus de la moitié du PIB (51,6 %) et emploie 44 % de la population active. L'immobilier et le tourisme sont les deux sous-secteurs les plus dynamiques (représentant environ 11 % du PIB et atteignant un record de près de 13 millions d'arrivées en 2019 (...)). Enfin, le secteur bancaire marocain est dominé par des banques locales, qui représentent plus de 80 % des actifs du secteur (Département américain du Commerce). »⁶.

Le Maroc est une monarchie constitutionnelle ; il est doté d'un parlement élu. Le Roi est le chef politique suprême, il est aussi le chef des Armées et encore le Commandeur des Croyants, autrement dit le grand chef religieux. Le Roi peut aussi signer des *Dahirs*, autrement dit des décrets royaux, indispensables pour la promulgation de nombre de lois. Il est au fondement de ce que l'on appelle le « *Makhzen* » au Maroc⁷.

II. L'organisation administrative territoriale

Une petite introduction s'impose ici. Le Maroc est une monarchie constitutionnelle, ce qui va évidemment avoir un certain nombre de conséquences, renforcées par le fait que le Roi est en même temps le « Commandeur des Croyants », ce qui le dote d'une double légitimité, à la fois « politique » et religieuse. Toutes les décisions, tous les actes qu'il va prendre seront donc affectés par cette double légitimité. C'est dans ce cadre que doivent être situés les différents dispositifs de gestion territoriale du Royaume. Les pouvoirs du Roi s'étendent par ailleurs à tous les domaines de la vie administrative et politique, nomination du gouvernement, présidence du Conseil des ministres, promulgation des lois, nomination de tous les cadres supérieurs des administrations, nomination des magistrats, etc. Pratiquement, comme on le verra, tout repose sur la région conformément aux dispositions constitutionnelles lesquelles sont claires relativement à l'organisation administrative. On peut citer notamment l'article 1 de la Constitution du

6. <https://www.tradesolutions.bnpparibas.com/fr/explorer/maroc/apprehender-le-contexte-economique> (consulté le 25 avril 2023).

7. « *Quelles que soient les différentes interprétations, la plupart des auteurs s'accordent sur le fait que le Makhzen était une autorité de superposition invoquant la raison divine pour imposer à des communautés territoriales et religieuses autonomes des relations d'allégeance. Utilisant son armée et sa bureaucratie, le Makhzen a travaillé suivant un long processus historique à convertir l'allégeance en obéissance. Il prélevait l'impôt et exerçait une fonction d'arbitrage, notamment en matière foncière, où il apparaissait comme un régulateur de la propriété.* » <https://books.openedition.org/iremam/2431> (consulté le 25 avril 2023).

1^{er} juillet 2011⁸ qui dispose : « *Le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique et sociale* » (al. 1), mais aussi : « *L'organisation territoriale du Royaume est décentralisée. Elle est fondée sur une régionalisation avancée* » (al. 4)⁹.

Pour résumer, le Royaume est subdivisé en régions qui sont à la fois les circonscriptions administratives principales mais aussi les collectivités décentralisées les plus importantes. Les niveaux inférieurs, tant de la déconcentration que de la décentralisation, sont plus complexes à maîtriser compte tenu de la rédaction des textes mais aussi de leur disponibilité. On pourrait aussi s'interroger sur la pertinence dans ce contexte singulier de la dissociation entre collectivités et circonscriptions administratives.

● Les circonscriptions administratives

Comme on l'a déjà indiqué, le Royaume est divisé en grandes régions qui constituent le cadre de la déconcentration. Celui-ci a été fixé par le *Dahir* n° 1-08-67 du 31 juillet 2008, qui institue plusieurs échelons administratifs :

- >> les *wilayas*, équivalent des régions, placées sous l'autorité des *walis*;
- >> les préfectures et provinces, sous l'autorité des gouverneurs;
- >> les *pachaliks* (sous l'autorité des *pachas*), correspondant aux municipalités, et les cercles (sous l'autorité des chefs de cercle); « *Un pachalik est, de nos jours au Maroc, une circonscription administrative déconcentrée de l'État au niveau urbain, qui constitue une sous-préfecture. Le terme "pachalik" désigne aussi le siège des bureaux de l'administration préfectorale ou provinciale, placée sous l'autorité d'un pacha. – Il peut chapeauter d'autres circonscriptions déconcentrées : des districts et des arrondissements urbains – qu'il ne faut pas confondre avec les arrondissements des villes de plus de 500 000 habitants, qui sont des "sous-entités décentralisées"* »¹⁰;
- >> les *caïdats*, sous l'autorité des *caïds*. Cette circonscription présente en milieu rural regroupe des communes rurales (*douar*).

Cette organisation n'a pas été modifiée par les textes subséquents du moins dans ses grandes lignes, même s'il faut désormais tenir compte du fait que la région est devenue le cœur du système décentralisé. Et cela justifie sans doute le fait que depuis plusieurs années un Schéma directeur de la déconcentration administrative a été élaboré, concrétisé le 24 janvier 2019 par le Décret n° 2-19-40 fixant le Schéma directeur référentiel de la déconcentration administrative¹¹.

● Les collectivités décentralisées

Les dispositions constitutionnelles les plus importantes sont celles du Titre IX intitulé « *Des régions et des autres collectivités territoriales* ». Et l'article 135 est assurément le plus précis : « *Les collectivités territoriales du Royaume sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes. – Elles constituent des personnes morales de droit public, qui gèrent démocratiquement leurs affaires. – Les conseils des régions et des communes sont élus au suffrage universel direct. – Toute autre collectivité territoriale est créée par la Loi, le cas échéant, en substitution d'une ou plusieurs collectivités mentionnées à l'alinéa premier ci-dessus.* ». Comme on le comprend bien à la lecture de ces dispositions, la région est appelée à avoir une place singulière et éminente dans ce dispositif de décentralisation.

8. Promulguée par le *Dahir* n° 1-11-91 du 27 *chaabane* 1432 (29 juillet 2011), portant promulgation du texte de la Constitution.

9. Il s'agit là d'un vieux projet de la Monarchie, ce que l'on peut illustrer par la citation d'un extrait d'un discours royal prononcé à l'occasion de la Fête du Trône en juillet 2015 : « *La région doit constituer un pôle de développement intégré, dans le cadre d'un équilibre et d'une complémentarité entre ses zones, ses villes et ses villages de telle sorte qu'elle contribue à endiguer le mouvement d'exode vers les villes.* ».

10. [https://fr.wikipedia.org/wiki/Pachalik_\(Maroc\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Pachalik_(Maroc)) (consulté le 25 avril 2023).

11. Sur le sujet on peut consulter le *Guide pour la préparation du Schéma directeur de la déconcentration administrative*, établi par le ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique, Rabat, mars 2019.

Ces dispositions sont importantes en ce qu'elles fixent les caractéristiques générales du système juridique de ces collectivités. Ces collectivités élisent toutes des assemblées chargées de gérer démocratiquement « *leurs affaires* », mais par contre, seules les communes disposent de leur propre exécutif, les autres collectivités devant s'en remettre pour ce faire au gouverneur qui est en même temps le représentant de l'État et donc celui du Roi.

Outre les textes déjà cités, il faut aussi ajouter la Loi n° 31-12 relative aux principes de délimitation des ressorts territoriaux des collectivités territoriales¹² dont l'objet est « *de fixer, conformément aux dispositions de l'article 71 de la Constitution, les principes de délimitation des ressorts territoriaux des régions, des préfectures et provinces et des communes, en vue de la création de collectivités territoriales et pérennes, eu égard à leurs potentialités et leurs composantes territoriales, visant une organisation territoriale décentralisée, fondée sur une régionalisation avancée au sein de l'État unitaire* » (art. premier Loi n° 131-12 précitée).

On peut citer aussi, car important, le Décret n° 2-15-40 du 1^{er} *jumada* I 1436 (20 février 2015), fixant le nombre des régions, leurs dénominations, leurs chefs-lieux, ainsi que les préfectures et les provinces qui les composent. On notera, en le regrettant, que le texte ne distingue pas, en les listant, les préfectures des provinces.

Régions

Comme l'indiquait l'exposé des motifs de la Loi n° 47-96 de 1997 relative à l'organisation de la région¹³, désormais abrogée : « *La région a en effet, depuis toujours, occupé une place de choix dans la pensée et la stratégie royales visant à doter le Maroc d'un état moderne à la fois attaché à ses traditions ancestrales marquées par le rôle dynamique et enrichissant de la composante locale et régionale, et, en même temps, apte à relever avec les meilleures chances les défis du temps. (...) La création de la région conforte la décentralisation non seulement en instituant une nouvelle collectivité locale dans la plénitude de ses prérogatives, mais également en mettant au service de la régionalisation toutes les potentialités que recèle la déconcentration.* ». Ce texte a l'intérêt d'expliquer un peu les enjeux, à l'époque, de la régionalisation, amplifié dans la nouvelle Constitution de 2011, comme on l'a vu plus haut. Il faut ici rappeler que la région n'était pas vraiment une innovation. Comme le rappelait aussi l'exposé des motifs : « *Comme tout grand dessein, la régionalisation a été mise à l'épreuve de la maturation. Ainsi, après avoir été expérimentée dans le cadre du dahir du 16 juin 1971 portant création des régions économiques, elle a été érigée en collectivité locale par la Constitution révisée en 1992.* »

La région est désormais régie par la Loi organique n° 111-14 du 7 juillet 2015¹⁴. Selon les dispositions de l'article 3 de la Loi, « *la région est une collectivité territoriale de droit public, dotée de la personnalité morale, de l'autonomie administrative et de l'autonomie financière. Elle constitue l'un des niveaux de l'organisation territoriale décentralisée du Royaume, fondée sur une régionalisation avancée.* ». On retrouve là la référence à la « régionalisation avancée ». Ce qui traduit en fait l'importance de l'article 143 de la Constitution selon lequel « *la région assure un rôle prééminent par rapport aux autres collectivités territoriales dans l'élaboration, l'exécution et le suivi des programmes de développement régional et des schémas régionaux d'aménagement du territoire, dans le respect des compétences propres des autres collectivités territoriales* » (art. 5 al. 1 Loi organique relative aux régions). Qui mieux est, « *les pouvoirs publics concernés sont tenus de prendre en compte la prééminence de la région indiquée dans l'alinéa ci-dessus* » (art. 5 al. 2 Loi organique sur la région).

Pour remplir son rôle, la collectivité régionale dispose d'organes spécifiques et d'abord d'un conseil « *dont les membres sont élus au suffrage universel direct* »¹⁵. Le conseil dispose de plusieurs organes : le bureau, les commissions permanentes et un secrétaire avec un adjoint (art. 9 Loi organique relative

12. Promulguée par le *Dahir* n° 1-13-74 du 18 *ramadan* 1434 (27 juillet 2013).

13. Loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région promulguée par le *Dahir* royal du 2 avril 1997.

14. Date de promulgation de la Loi organique par le *Dahir* n° 1-15-83 du 20 *ramadan* 1436 (7 juillet 2015), portant promulgation de la Loi organique n° 111-14 relative aux régions.

15. Selon les dispositions de la Loi n° 59-11 du 21 novembre 2011, relative à l'élection des membres des Conseils des collectivités territoriales, promulguée par le *Dahir* n° 1-11-173 du 24 *hija* 1432.

aux régions). Le conseil élit son président et des vice-présidents dont le nombre est fixé en fonction du nombre des membres du conseil (art. 18 Loi organique sur la région). Le conseil élit aussi, « *parmi ses membres, en dehors des membres du bureau, un secrétaire chargé de la rédaction et de la conservation des procès-verbaux des séances (...)* » (art. 25 Loi organique relative aux régions). Par ailleurs, le conseil de la région met en place, dès sa première session, « *trois commissions permanentes au moins et sept au plus chargées d'examiner : – le budget, les affaires financières et la programmation; – le développement économique, social, culturel et environnemental; – l'aménagement du territoire* » (art. 28 Loi organique relative aux régions).

Le Conseil se réunit trois fois par an au moins. Ce qui doit être souligné ici, ce sont les modalités législatives relatives à l'élaboration de l'ordre du jour des réunions du conseil. « *Le président du conseil communique au wali de la région l'ordre du jour de la session vingt jours au moins avant la date de la tenue de la réunion* » (art. 41 al. 2 Loi organique), et par ailleurs « *sont obligatoirement inscrites à l'ordre du jour, les pétitions présentées par les citoyennes et les citoyens et les associations déclarées recevables (...)* » (art. 41 al. 3 Loi organique relative aux régions). « *Le wali de la région assiste aux séances du conseil sur invitation du président. Il ne participe pas au vote, et peut présenter à son initiative ou sur demande du président ou des membres du conseil, toutes observations et précisions relatives aux questions objet des délibérations* » (art. 36 al. 5 Loi organique relative aux régions). Les délibérations du conseil sont publiques, les ordres du jour et dates étant affichés au siège de la région (on peut évidemment s'interroger sur la pertinence démocratique de ce dispositif qui rend si peu accessibles ces documents essentiels de la vie locale). Et les délibérations font l'objet d'une publication au même lieu et dans le bulletin officiel des collectivités locales. Des conditions de quorum et de majorité sont applicables aux délibérations.

« *Le conseil de la région règle par ses délibérations les affaires faisant partie des compétences de la région et exerce les attributions qui lui sont conférées par les dispositions de la présente loi organique* » (art. 96 Loi organique). On remarque que le principe général de compétences pour les affaires « régionales » qui figurait dans la Loi précédente a désormais disparu au profit d'une énumération légale des compétences.

Les compétences régionales sont organisées en trois volets : il existe des compétences propres, des compétences partagées avec l'État et des compétences transférées par l'État à la région (art. 80 al. 3 Loi organique). Ces compétences peuvent être résumées comme suit :

- >> les compétences propres sont celles qui « *comportent les compétences dévolues à la région dans un domaine déterminé de manière à lui permettre d'accomplir, dans la limite de ses ressources et à l'intérieur de son ressort territorial les actes relatifs à ce domaine, notamment la planification, la programmation, la réalisation, la gestion et l'entretien* ». Cela concerne le développement régional (en particulier le développement rural, l'environnement par exemple, l'aménagement et la gestion des parcs régionaux...) et l'aménagement du territoire;
- >> les compétences partagées sont énumérées aux articles 91 à 93 de la Loi organique relative aux régions. Elles incluent par exemple le développement rural (développement des zones montagneuses, développement des zones oasiennes...) ou l'environnement (préservation de systèmes écoforestiers...);
- >> les compétences transférées : « *Sont fixés sur la base du principe de subsidiarité, les domaines des compétences transférées de l'État à la région. Ces domaines comprennent notamment : les équipements et les infrastructures à dimension régionale; l'énergie, l'eau et l'environnement; (...)* » (art. 94 Loi organique relative aux régions).

Pour être plus précis sur ce dispositif régional, il faut noter, et cela est particulièrement important dans le contexte marocain, ce que peut faire l'exécutif régional. Dans la législation précédente, cet exécutif n'appartenait pas aux élus, « *le gouverneur du chef-lieu de la région assurant l'exécution des délibérations du conseil régional dans les conditions fixées par la présente loi* ». Désormais, le principe est clair, « *le président du conseil de la région exécute les délibérations du conseil et des décisions et prend toutes les mesures nécessaires à cet effet* » (art. 101 Loi organique).

Pour la région, le régime de la tutelle est défini par les articles 112 à 115 de la Loi organique relative aux régions. « *En application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 145 de la Constitution, le*

wali de la région exerce le contrôle administratif sur la légalité des arrêtés du président et des délibérations du conseil de la région. » (art. 112 al. 1 Loi organique), mais il est aussi précisé dans le même article que « tout litige à ce sujet est examiné par le tribunal administratif », et que « sont nulles de plein droit, les délibérations et les arrêtés ne faisant pas partie des attributions du conseil de la région ou de son président, ou ceux pris en violation des dispositions de la présente loi organique et des textes législatifs et réglementaires en vigueur. Le tribunal statue sur la demande de nullité après sa saisine, à tout moment, par l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur ».

Le dispositif de tutelle s'organise en deux axes principaux :

- >> d'une part, en vertu de l'article 115 de la Loi organique, certaines délibérations ne sont exécutoires « qu'après visa de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur, dans un délai de vingt (20) jours à compter de la date de leur réception de la part du président du conseil (...) ». L'article 115 dispose ensuite de l'énumération des délibérations concernées en fonction de leur objet, mais on peut retenir que l'éventail est large depuis « la délibération relative au programme de développement régional » à « celles ayant une incidence financière sur les dépenses et les recettes et notamment, la fixation des tarifs des taxes, des redevances et droits divers et la cession des biens de la région et leur affectation ». Les délibérations en question sont soumises dans les quinze jours, par le gouverneur, au ministre de l'Intérieur. Celui-ci peut provoquer un autre examen, refuser l'approbation de manière motivée ou approuver. Sa décision, quelle qu'elle soit, doit être donnée dans les trente jours à compter de la réception de la délibération. Le défaut de réponse dans le délai légal équivaut à une approbation. En cas de refus, le conseil régional peut saisir le tribunal administratif ;
- >> d'autre part, toutes les autres délibérations doivent être transmises par le président du conseil au gouverneur de région dans les dix jours ouvrables suivant la clôture de la session du conseil ou de la date de prise desdits arrêtés (art. 114). L'opposition du wali doit être notifiée au président du conseil de la région dans un délai maximum de trois jours ouvrables à compter de la date de réception de la délibération ou de l'arrêté du président, faute de quoi les délibérations et arrêtés deviennent exécutoires. En cas d'opposition, le conseil doit réexaminer la délibération adoptée et s'il maintient son vote, le représentant de l'État doit saisir la juridiction des référés du tribunal administratif. « Cette saisine emporte suspension de l'exécution de la délibération jusqu'à ce que le tribunal statue sur ladite demande » (art. 114 al. 3 Loi organique relative aux régions). Comme on le constate, ces dispositions témoignent du souci du législateur de voir le dossier avancer aussi vite que possible.

On doit souligner ici une singularité du nouveau dispositif régional ; comme on l'a évoqué plus haut, il existe un droit de pétition au profit des citoyens, des citoyennes et des associations, ce qui est confirmé dans l'article 118 de la Loi organique. L'article 119 précise que, dans ce dernier texte, on entend par « la pétition : tout écrit par lequel les citoyennes, les citoyens et les associations demandent au conseil de la région l'inscription à son ordre du jour d'une question faisant partie des attributions (...) ». La phrase ne semble pas finie mais on peut supposer qu'il faudrait la compléter par la précision qu'il s'agit des attributions du conseil. Les articles 120 et 121 précisent les conditions exigées pour la recevabilité de la pétition, l'article 123 précisant la procédure de dépôt.

Préfectures et provinces

Le régime juridique est fixé par le *Dahir* n° 1-15-84 du 20 *ramadan* 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et provinces, qui a remplacé celui n° 1-02-269 du 3 octobre 2002, relatif à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales¹⁶.

On retrouve un dispositif un peu semblable à celui de la région (au demeurant le plan du texte est assez semblable, *mutatis mutandis*), en ce sens que : « La province ou la préfecture est une collectivité territoriale de droit public dotée de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière. Elle constitue l'un des niveaux de l'organisation territoriale du Royaume » (art. 2 loi organique relative aux préfectures et provinces).

16. *Dahir* n° 1-02-269 du 3 octobre 2002, portant promulgation de la Loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales, *BO* du 21 novembre 2002 ; cette Loi abroge expressément le *Dahir* n° 1-63-273 du 12 septembre 1963, relatif à l'organisation des préfectures, des provinces et leurs assemblées.

Comme pour la région, l'article 3 pose le principe général selon lequel « *la gestion par la préfecture ou la province de ses affaires repose sur le principe de libre administration, en vertu duquel chaque préfecture ou chaque province dispose, dans la limite de ses compétences prévues dans le Titre II de la présente loi organique, du pouvoir de délibérer de manière démocratique et du pouvoir d'exécuter des délibérations et des décisions, conformément aux dispositions de la présente loi organique et des textes législatifs et réglementaires pris pour son application (...)* ».

Concernant les compétences de la préfecture ou de la province, l'article 4 dispose que : « *Conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article 140 de la Constitution, et sur la base du principe de subsidiarité, la préfecture ou la province exerce les compétences propres qui lui sont conférées par les dispositions de la présente loi organique et des textes pris pour son application. Elle exerce également des compétences partagées avec l'État et celles qui lui sont transférables par ce dernier, dans les conditions et selon les modalités prévues par lesdites dispositions.* ». En outre, la préfecture ou la province peut exercer des compétences communales déléguées, dans un cadre contractuel, « *si cela s'avère plus efficace et ce à l'initiative des communes concernées, ou à la demande de l'État qui consacre des incitations à cet effet* » (art. 6 loi organique sur les préfectures et les provinces).

Les affaires de la préfecture ou de la province sont gérées par un conseil dont les membres sont élus conformément aux dispositions de la Loi organique n° 59-11 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales, promulguée par le *Dahir* n° 1-11-173 du 24 *hija* 1432 (21 novembre 2011). Ce conseil dont le nombre de membres varie en fonction de la population, se dote d'un bureau, composé du président et des vice-présidents, lesquels sont élus en son sein. En outre, des commissions permanentes¹⁷ sont constituées, et un secrétaire et son adjoint sont élus, par le conseil et en son sein. Comme la région devait le faire avec le *wali* concernant son règlement intérieur, celui adopté par le conseil de la préfecture ou celui de la province, doit être adressé par le président du conseil au gouverneur de la préfecture ou de la province.

Le conseil se réunit au moins trois fois par an (art. 34), le gouverneur de la préfecture ou de la province assistant de droit aux séances, sans avoir le droit de vote. Les réunions sont publiques.

Comme suggéré plus haut, la province ou la préfecture dispose de différentes compétences : d'abord, « *la préfecture ou la province est chargée, à l'intérieur de son ressort territorial, des missions de promotion du développement social, notamment en milieu rural de même que dans les espaces urbains* » (art. 78 Loi organique). Il n'est plus question du principe de compétence générale pour les affaires locales du texte antérieur. Mais toujours en vertu de l'article 78, alinéa 4, il existe :

- >> des compétences propres : elles sont énumérées à l'article 79 de la Loi organique et incluent par exemple l'entretien des pistes rurales ;
- >> des compétences partagées avec l'État, traitées aux articles 86 à 88 de la Loi organique. L'article 86 en fait l'énumération, incluant par exemple « *le développement des zones montagneuses et oasiennes* » ;
- >> et des compétences qui sont transférées par l'État à la province ou à la préfecture, objet des articles 89 et 90 de la Loi organique.

Le Titre III de la Loi organique est consacré aux attributions du conseil de la préfecture ou de la province et de son président. Celles-ci s'appuient sur un principe de base, objet de l'article 91 : « *Le conseil de la préfecture ou de la province règle par ses délibérations les affaires faisant partie des compétences de la préfecture ou de la province et exerce les attributions qui lui sont conférées par les dispositions de la présente loi organique.* ». Les attributions du conseil incluent ce qui touche au développement et aux services publics (art. 92 Loi organique), aux finances, à la fiscalité et au patrimoine de la préfecture ou de la province (art. 93), à la coopération et au partenariat (art. 94). Concernant les attributions du

17. Concernant ces commissions permanentes, l'article 26 de la Loi organique sur les préfectures et les provinces dispose : « *Le conseil de la préfecture ou de la province constitue, au cours de la session qui suit l'approbation de son règlement intérieur prévu à l'article 33 de la présente loi organique, trois commissions permanentes au moins, chargées respectivement d'examiner : – le budget, les affaires financières et la programmation ; – le développement rural et urbain, la promotion des investissements, l'eau, l'énergie et l'environnement ; – les affaires sociales et la famille.* ».

président du conseil, elles sont réglées par les articles 95 à 105 de la Loi organique sur les préfectures et les provinces, et elles peuvent être résumées par l'alinéa 1 de l'article 95 qui dispose : « *Le président du conseil de la préfecture ou de la province exécute les délibérations du conseil et prend toutes les mesures nécessaires à cet effet (...)* »¹⁸ (suit une énumération plus précise des tâches).

Les modalités de tutelles sont, *mutatis mutandis*, les mêmes que pour les délibérations régionales. Les procès-verbaux des séances du conseil ainsi que les arrêtés pris par le président doivent être transmis au gouverneur pour visa dans les dix jours à compter de leur date, et le gouverneur dispose de trois jours pour notifier son opposition motivée. Le silence du gouverneur vaut approbation.

On trouve aussi dans les lois des dispositions relatives aux conditions d'exercice du droit de pétition par les citoyens, citoyennes et associations, aux articles 112 à 116 de la Loi organique. Là encore, *mutatis mutandis*, ce sont les mêmes que pour la région.

Enfin, le Titre V de la Loi est consacré au régime financier de la préfecture ou de la province et à l'origine de ses ressources financières. Il s'agit au demeurant de dispositions courantes. On doit quand même noter que « *le budget est présenté au visa du gouverneur de la préfecture ou de la province au plus tard le 20 novembre. Le budget devient exécutoire après son visa, sous réserve des dispositions du dernier alinéa de l'article 109¹⁹ de la présente loi organique (...)* ».

Communes

En ce qui concerne les communes, là encore il y a eu changement. Leur régime juridique repose désormais sur la Loi n° 113-14 relative aux communes, promulguée par le *Dahir* n° 1-15-85 du 20 *ramadan* 1436 (7 juillet 2015). Ce texte abroge le précédent (art. 280 Loi organique relative aux communes). Là encore, comme on en a fait la remarque pour la loi sur les préfectures et les provinces, cette loi « communale » ressemble formellement à celle sur la région, même si, au fond, il s'agit bien des communes²⁰.

L'article 2 dispose que « *la commune constitue l'un des niveaux de l'organisation territoriale du Royaume. C'est une collectivité territoriale de droit public, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière* ». Et comme c'est le cas pour les autres niveaux de collectivités, « *la gestion par la commune de ses affaires repose sur le principe de libre administration²¹, en vertu duquel chaque commune dispose, dans la limite de ses compétences prévues dans le titre II de la présente loi organique, du pouvoir de délibérer de manière démocratique et du pouvoir d'exécuter ses délibérations et ses décisions, conformément aux dispositions de la présente loi organique et des textes législatifs et réglementaires pris pour son application (...)* » (art. 3 al. 1 Loi organique sur les communes).

Pour la gestion de ses affaires, la commune est dotée d'un conseil (qui n'est qualifié ni de « communal » ni de « municipal ») dont les membres sont élus au suffrage universel direct selon les modalités de la Loi organique n° 59-11 promulguée le 21 novembre 2011²². Ce conseil dispose d'organes qui sont le

18. On note ici la différence avec la loi précédente, dont l'article 45 indiquait expressément que c'est le *wali* ou le gouverneur, et non le président du conseil préfectoral ou provincial, qui exécute les délibérations du conseil. Ainsi : « *Le wali ou le gouverneur – exécute le budget et établit le compte administratif; conserve et administre les biens de la préfecture ou de la province; procède aux actes de vente, acquisition, échange, partage, transaction portant sur le domaine privé; – passe les contrats et conclut les marchés de travaux, de fournitures et de prestations de services.* ».

19. Pour comprendre, il faut rappeler que ce dernier alinéa dispose : « Si aucune décision n'est prise au sujet de l'une desdites délibérations à l'expiration du délai prévu ci-dessus, le visa est réputé comme accordé. ». Ledit délai, pour le visa budgétaire, est de vingt jours à compter de la réception par le gouverneur (art. 109 al. 1).

20. Pour les communes marocaines, on pourra consulter le site : <https://collectivites-territoriales.gov.ma/fr/la-commune> (consulté le 25 avril 2023).

21. La Loi organique inclut une disposition clarifiant ce concept au niveau communal dans l'article 269 : « *On entend par les règles de la gouvernance relative à la bonne application du principe de libre administration, le fait notamment de respecter les principes généraux suivants : – l'égalité entre les citoyens dans l'accès aux services publics de la commune; – la continuité de la prestation des services par la commune et la garantie de leur qualité; – la consécration des valeurs de la démocratie, de la transparence, de la reddition des comptes et de la responsabilité; – l'ancrage de la primauté de la loi; – la participation, l'efficacité et l'intégrité.* ».

22. Par le *Dahir* n° 1-11-173 du 24 *hija* 1432.

bureau, composé du président et des vice-présidents, de commissions permanentes²³, d'un secrétaire du conseil et de son adjoint, lesquels sont élus par le conseil en son sein. Il faut y ajouter aussi des « *groupes pour les conseils à régime d'arrondissements* » (art. 7 Loi organique sur les communes).

Le règlement intérieur du conseil, élaboré par le président en collaboration avec les membres du bureau, doit être transmis pour avis au gouverneur de la préfecture ou de la province; il rentre en vigueur après un délai de huit jours sans opposition notifiée par le gouverneur. Le conseil se réunit au moins trois fois par an, le gouverneur pouvant assister aux débats sans droit de vote. L'ordre du jour doit être transmis au moins vingt jours à l'avance au gouverneur; doivent être inscrites dans cet ordre du jour les questions objet des pétitions déposées par les citoyens, les citoyennes et les associations. On voit que l'on retrouve là la même disposition que pour les autres collectivités même si les modalités ne seront pas forcément les mêmes dans les détails. Les séances du conseil sont publiques (art. 48 al. 1 Loi organique sur les communes).

Le président du Conseil est élu en même temps que ses adjoints; ensemble, ils composent le bureau du Conseil. Le Titre III de la Loi organique est consacré au statut de l'élu²⁴.

« *Le président du conseil de la commune exécute les délibérations du conseil et ses décisions et prend toutes les mesures à cet effet. Ainsi, il : – exécute le programme d'action de la commune; – exécute le budget; prend les arrêtés relatifs à l'organisation de l'administration de la commune et à la fixation de ses attributions, sous réserve des dispositions de l'article 118 de la présente loi organique; – (...); – prend les arrêtés fixant les taux des taxes, des redevances et des droits divers conformément aux textes législatifs et réglementaires en vigueur; (...); – gère et conserve les biens de la commune. À cet effet, il veille à la tenue et à la mise à jour du sommier de consistance des biens de la commune et à leur apurement juridique et prend tous les actes conservatoires relatifs aux droits de la commune; (...)* » (art. 94). Il dirige les services administratifs de la commune. Il est l'ordonnateur des recettes de la commune et de ses dépenses (art. 94). Il exerce aussi la police administrative selon une série d'actions énumérées à l'article 100 de la Loi organique, mais il faut retenir que la police administrative est aussi traitée à l'article 110. Il est aussi officier d'état civil (art. 102 Loi organique).

Les compétences de la commune sont réglées par le Titre II de la Loi organique. Comme dans les autres collectivités, on trouve des compétences propres, des compétences partagées avec l'État et des compétences transférées à la commune par l'État, auquel cas il doit y avoir aussi un transfert des ressources adéquates (art. 77 Loi organique sur les communes). En vertu de l'alinéa 1 de l'article 77 précité, « *la commune est chargée, à l'intérieur de son ressort territorial, des missions de prestation de services de proximité aux citoyennes et citoyens, dans le cadre des compétences qui sont imparties en vertu de la présente loi organique, à travers leur organisation, leur coordination et leur suivi (...)* ».

Les compétences propres sont celles qui « *comportent les compétences dévolues à la commune dans un domaine déterminé de manière à lui permettre d'accomplir, dans la limite de ses ressources et à l'intérieur de son ressort territorial, les actes relatifs à ce domaine, notamment la planification, la programmation, la réalisation, la gestion et l'entretien* » (art. 77 al. 3 Loi organique). Ces compétences propres incluent l'élaboration et la mise en place d'un plan d'action de la commune (art. 78 à 82 Loi organique); la création et la gestion des services publics nécessaires à l'offre des services de proximité comme la distribution de l'eau potable et de l'électricité, l'éclairage public, les marchés communaux, l'entretien et la création des parcs naturels, ainsi qu'en disposent les articles 83 et 84 de la loi; l'urbanisme et l'aménagement du territoire ainsi qu'en dispose l'article 85; mais encore la coopération internationale hormis avec un État étranger (art. 86 Loi organique sur les communes).

23. La Loi dispose qu'il faut au moins deux commissions permanentes, cinq au plus, dont une chargée du budget, des affaires financières et de la programmation, et une autre en charge des services publics et des « *prestations* » sans que le texte ne précise ce dont il s'agit.

24. On note la disparition d'une disposition très particulière de l'article 30 de la loi précédente selon laquelle : « *Les présidents des conseils communaux exercent les attributions qui leur sont reconnues par la présente loi dès que leur élection est définitive. Chaque président reçoit de sa Majesté le roi un dahir qui le munit de ses Hautes recommandations.* ». Cette disposition permettait de reconstituer la cohérence du *Makhzen*, dans la mesure où elle équivalait à une nomination par le Roi, dont le poids dépasse très largement l'effet de la démocratie locale.

Les compétences partagées le sont avec l'État et ce dans les domaines suivants : – le développement de l'économie locale et la promotion de l'emploi ; – la préservation des spécificités du patrimoine culturel local et son développement ; – la prise des actes nécessaires pour la promotion et l'encouragement des investissements privés, notamment la réalisation des infrastructures et des équipements, la contribution à la mise en place de zones d'activités économiques et l'amélioration des conditions de travail des entreprises. Ce qui peut se concrétiser dans de multiples actions énumérées par la loi dans le deuxième alinéa du même article 87.

Quant aux compétences transférées, elles sont réglées par les articles 90 et 91, le premier en fixant une sorte de principe directeur : « *Sont fixés sur la base du principe de subsidiarité, les domaines des compétences transférées de l'État à la commune, ces domaines comprenant notamment : – la protection et la restauration des monuments historiques, du patrimoine culturel et la préservation des sites naturels ; – la réalisation et l'entretien des ouvrages et équipements hydrauliques de petite et moyenne envergure.* ».

Les modalités de contrôle et de tutelle sont fixées par les articles 115 à 118 de la Loi organique sur les communes. On retrouve la même logique que pour les autres collectivités :

- >> c'est le gouverneur de la province ou de la préfecture qui, dans le respect de l'article 145 de la Constitution, exerce le contrôle administratif sur les arrêtés du président du conseil ou les délibérations du conseil de la commune ;
- >> ce contrôle porte exclusivement sur la légalité desdits arrêtés ou délibérations ;
- >> ces arrêtés ou délibérations sont donc transmis en copie au gouverneur dans un délai de quinze jours à compter de leur adoption ou signature ; le gouverneur dispose de trois jours pour notifier son opposition ou ses observations ; faute de quoi, l'arrêté ou la délibération est considéré comme approuvé ;
- >> pour toutes les délibérations ayant un caractère ou une incidence financière ou patrimoniale, mais aussi pour la création des services publics communaux, les partenariats avec les sociétés d'économie mixte, la fixation du taux des taxes, il faut obligatoirement le visa du gouverneur ;
- >> pour toutes les autres délibérations, la transmission se fait à l'autorité administrative locale qui dispose également de quinze jours pour s'y opposer, faute de quoi elles deviennent exécutoires.

La Loi organique a prévu un régime particulier pour les « *communes soumises au régime d'arrondissements* ». Plus précisément, l'article 216 dispose que « *les communes de Casablanca, Rabat, Tanger, Marrakech, Fès et Salé sont soumises aux règles applicables aux communes, sous réserve des dispositions de ce titre et de toutes les autres dispositions législatives et réglementaires relatives auxdites communes* ». Et l'article suivant, le 217, éclaire ce dispositif spécifique : « *Les affaires des communes visées à l'article 216 ci-dessus sont gérées par un conseil de la commune. Des arrondissements sont créés dans ces communes. Ils sont dépourvus de la personnalité morale mais jouissant d'une autonomie administrative et financière et dotés de conseils d'arrondissements.* ». Ces conseils d'arrondissement seront composés de deux catégories de membres : les membres du conseil de la commune élus dans l'arrondissement, en quelque sorte des membres de droit ; et les conseillers d'arrondissement élus eux aussi, mais dont le nombre doit être le double de celui des membres de droit, « *sans pouvoir être inférieur à 10 ni supérieur à 20* » (art. 218 Loi organique). L'arrondissement est donc une sorte de sous-commune dans la commune, institué pour faciliter le fonctionnement d'une trop grande entité. Nombre de règles applicables à la commune sont donc applicables à l'arrondissement et à ses organes, dont son conseil. Ce dernier « *règle par ses délibérations les affaires de proximité qui lui sont attribuées en vertu des dispositions de la présente loi organique. Il délibère pour donner son avis sur toutes les questions qui concernent, en tout ou en partie, le ressort territorial de l'arrondissement et toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements en vigueur ou par le conseil de la commune* » (art. 229 Loi organique sur les communes).

Pour finir sur ce sujet, certes spécifique, il faut prendre en compte qu'« *il est institué, auprès du président du conseil de la commune, un comité consultatif présidé par le président du conseil et composé des présidents des conseils d'arrondissements, dénommé "Conférence des présidents des conseils d'arrondissements". Le président peut, le cas échéant, inviter toute personne dont la présence est jugée utile aux travaux de la conférence* ». On comprend que cette conférence permet d'avoir une

vision d'ensemble des problèmes communaux qui tiennent compte en même temps des enjeux propres à chaque arrondissement.

On notera pour finir que la Loi organique contient des dispositions particulières relatives aux *méchouars* du Palais royal, en fait des communes à l'intérieur desquelles sont situés des palais royaux (art. 113 et 114), ce qui, selon les informations disponibles, correspondrait à une dizaine de sites. Seule vraie particularité de ce dispositif spécifique, selon l'article 114 « *les délibérations des communes de méchouars, quel que soit leur objet, ne sont exécutoires qu'après approbation du ministre de l'intérieur ou de la personne déléguée par lui à cet effet* ».

Les communautés locales djemaa

Le cas particulier des collectivités *djemaa* (qui s'écrivent aussi *djemâa*) dotées de la personnalité morale, avec leur territoire d'usage, leurs règles et leur population, mérite une attention particulière.

Pour bien comprendre ce dont on traite ici, il faut préciser le sens du terme « *djamaa* ». Celui-ci signifie d'abord : « (Maroc) (Algérie) Sorte d'unité politique commune des Kabyles : "Chez les Berbères l'unité politique est la *djemaâ*, c'est-à-dire la réunion d'un certain nombre de familles ayant une origine commune et vivant dans un douar, un 'kçar' (qui s'écrit aussi *ksar*) ou une *dechra*." (Frédéric Weisgerber, Au seuil du Maroc Moderne, Institut des Hautes Études Marocaines, Rabat : Les Éditions de la porte, 1947, page 41) » mais il signifie aussi, presque « en même temps » : « (Par extension) Assemblée qui gouverne cette communauté politique : "L'amghar était investi d'un pouvoir exécutif alors que la *djemaâ* possédait un pouvoir consultatif et se portait garante des coutumes et des relations intérieures et extérieures de la communauté." (Jacques Gandini, Pistes du Maroc à travers l'histoire, tome 1 : Le Haut et le Moyen-Atlas, Extrême Sud/Serre Éditeur, 2006) »²⁵.

Comme on le comprend, on est là devant une situation classique dans l'univers qualifié de coutumier, qui constitue une sorte de collectivité locale de fait, comme celles villageoises souvent analysées en Afrique au Sud du Sahara. Or, le problème classique qui se pose est celui de l'absence de personnalité morale de ce genre de structure, donc de reconnaissance juridique comme dispositif institutionnel.

Or dans le cas des *djemâas*, il existe un texte, le *Dahir* du 27 avril 1919 (26 *Redjab* 1337), organisant la tutelle administrative des collectivités indigènes et réglementant la gestion et l'aliénation des biens collectifs, dont l'article 2 dispose : « *La personnalité civile est reconnue non seulement aux *djemâas* officielles constituées en exécution de notre dahir du 21 novembre 1916 (25 Moharrem 1335)²⁶ mais à toutes les *djemâas* représentant un groupement indigène ayant des biens ou des intérêts collectifs. (...)* ».

Ces *djemâas* sont d'autant plus intéressantes ici qu'elles disposent d'un régime foncier particulier comme on le verra ultérieurement.

Le tableau de la page suivante présente l'ensemble de ce dispositif d'administration territoriale.

III. La question domaniale et foncière

La législation est complexe, héritée en partie de la colonisation; elle mêle les références laïques, juridiquement classiques, et des références plus culturelles et/ou religieuses, y compris coutumières, notamment *imazighen*²⁷ autrement dit berbères, les anciens occupants avant la conquête arabe et ottomane. D'ailleurs, compte tenu de ces droits « spécifiques » autres que légaux, peut-être serait-il plus pertinent de les qualifier de « régime foncier traditionnel »; ils ne sont pas tous coutumiers au sens juridique du terme.

25. <https://fr.wiktionary.org/wiki/djema%C3%A2> (consulté le 30 avril 2023).

26. Ce texte, publié au *BO* de 1916, dispose notamment dans son article 1 : « *Il est créé dans les tribus et fractions de notre Empire qui seront déterminées par arrêté viziriel, des *djemâas* qui représentent légalement ces collectivités.* ».

27. « Les Berbères s'appellent eux-mêmes *Imazighen* (sing. : *Amazigh*), qui qualifie les hommes libres ou les hommes nobles » <https://fr.wikipedia.org/wiki/Berb%C3%A8res> (consulté le 23 avril 2023).

TABLEAU 1. Organisation administrative et décentralisation au Maroc

Circonscription administrative	Nb	Collectivité décentralisée	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérative	Exécutif
Région (1)	12	Région	12	Oui	Oui	Conseil de la région élu	Président du Conseil élu
Wilaya (2)							<i>Wali</i> , nommé, qui est aussi le gouverneur de la préfecture
Préfecture (milieu urbain)	89	Préfecture	89	Oui	Oui	Conseil de la préfecture élu	Président du Conseil de la préfecture élu
Province (milieu rural)	75	Province	75	Oui	Oui	Conseil de la province élu	Président du conseil de la province élu
Cercle (rural)	159						
Caïdat (rural)	505						<i>Caïd</i> (ou <i>khalife</i>)
Arrondissement (Casablanca, Rabat, Tanger, Marrakech, Fès et Salé)	407			Non	Oui	Conseil d'arrondissement	Président élu
District	85						Chef de district
Commune urbaine	256	Commune urbaine	256	Oui	Oui	Conseil communal élu	Président du Conseil élu
Commune rurale	1 282	Commune rurale	1 282	Oui	Oui	Conseil communal élu	Président du Conseil élu
Commune de méchouar							

Commentaires :

(1) La région a été élevée au rang de collectivité locale aux termes de l'article 94 de la Constitution de 1992 et c'est la Loi organique n° 11-14 qui en fixe l'organisation.

(2) La wilaya est beaucoup plus d'ordre protocolaire que juridique; elle regroupe des préfectures et des provinces. En fait c'est un terme arabe qui signifie territoire de pouvoir ou l'équivalent; il ne se traduit donc pas nécessairement par « région » sauf si cela est expressément prévu dans les textes.

● Dispositif législatif et réglementaire

Ainsi que l'écrivait en 1999 un auteur spécialiste du sujet : « *Le régime de la terre au Maroc présente une extraordinaire diversité de statuts. Selon les auteurs, le nombre et la dénomination changent : A. Mesureur (1921) en dénombrait huit en 1921, dont sept "indigènes" (terres mortes, terres melk, terres collectives des tribus, terres makhzen, terres guich, terres des tribus de naïba, biens habous) et une moderne (terres immatriculées). Plus récemment, en 1972 P. Decroux (1972) en cite huit : terres immatriculées, habous, droit coutumier musulman, terres collectives, terres guich, terres situées à l'intérieur des périmètres d'irrigation, biens de famille, lotissements. Paul Pascon (1971) signale de son côté en 1971, l'existence de sept statuts principaux et de vingt-sept sous-statuts. Cette profusion qui ne facilite guère la compréhension des questions foncières, tient pour partie, à la diversité d'approche des observateurs et également au manque de rigueur des critères définissant les régimes fonciers (Bouderbala B., 1977). Mais elle atteste également une réalité historique incontestable : le régime de la terre garde les traces des systèmes fonciers qui se sont succédé au cours de l'histoire et le processus d'unification et d'intégration entrepris par l'État, pour conduire à un régime unique, est loin d'être achevé.* »²⁸.

Comme on le comprend, la situation domaniale et foncière marocaine est extrêmement complexe, mêlant droits coutumiers, droit islamique, droit moderne. Et en prime, dans ce dernier, il faut tenir compte de l'architecture institutionnelle du pays fondée en quelque sorte sur le *Makhzen*, autrement dit sur le poids à la fois politique, gouvernemental et religieux du pouvoir royal.

Le tableau page suivante présente les grandes catégories de statuts domaniaux et fonciers.

Les terres domaniales

Le domaine privé de l'État et le domaine public relèvent des catégories juridiquement classiques même si leur statut est souvent singulier au Maroc.

Les terres du domaine public de l'État sont soumises aux dispositions du *Dahir* du 7 *chaabane* 1932 (1^{er} juillet 1914) sur le domaine public tel que complété et précisé par celui du 8 novembre 1919 (qui a notamment énuméré dans son article premier les dépendances constitutives dudit domaine public, modifié notamment en 1919)²⁹. Il n'existe semble-t-il aucun texte sur le domaine public des collectivités et au demeurant cela restera vrai jusqu'à ce que celles-ci existent. Mais les seules références alors disponibles sont celles qui sont incluses dans les textes sur ces collectivités et comme on le verra plus loin, une loi spécifique est en attente. Les dépendances du domaine public sont, comme il est courant, inaliénables et imprescriptibles. La législation sur le domaine public est en cours de révision. Un avant-projet, celui n° 03-19, avait été adopté en conseil de gouvernement avant que d'être retiré le 23 janvier 2022, puis à nouveau approuvé en mars 2023 après une révision. Ainsi que l'expliquait le ministre en charge dans une interview : « *Il faut reconnaître que le cadre juridique régissant l'occupation et l'exploitation du domaine public est dépassé et non adapté aux spécificités de celui-ci. Cette législation est devenue insuffisante, inadaptée et peu efficace pour assurer la préservation et l'exploitation de ce domaine.* »³⁰.

Le domaine privé de l'État est issu de l'occupation coloniale et des confiscations et concerne les terres de colonisation régies par le *Dahir* de 1963 ; celles issues des expropriations en vertu du texte de 1969. C'est en 1912 que la distinction a été opérée entre le domaine privé et le domaine du *Makhzen*. Par ailleurs, certaines terres du domaine public après leur déclassement et des terres « libérées » après la réforme agraire de 1972, ont été intégrées dans le domaine privé de l'État.

28. BOUDERBALA Negib, « Les systèmes de propriété foncière au Maghreb. Le cas du Maroc », in JOUVE Anne-Marie (ed.) et BOUDERBALA Negib (ed.), *Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens*, à la mémoire de Pierre Coulomb, Montpellier CIHEAM, 1999, pp. 47-66 (*Cahiers Options Méditerranéennes*, n° 36).

29. Il faut signaler en outre que des textes spécifiques, pas forcément directement associés au domaine public, peuvent avoir des conséquences sur celui-ci, comme le *Dahir* n° 1-15-87 du 29 *ramadan* 1436 (16 juillet 2015), portant promulgation de la Loi n° 81-12 relative au littoral, enjeu important au Maroc, et impliquant le domaine public.

30. AMARA Abdelkader, ministre de l'Équipement, du Transport, de la Logistique et de l'Eau, en charge du domaine public, in « Réforme de la loi sur l'occupation du domaine public : Amara explique son projet », in *Aujourd'hui le Maroc*, 26 mars 2019.

TABLEAU 2. Gestion domaniale et foncière au Maroc

Nature domaniale et/ou foncière	Contenu	Modalités juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine public de l'État et des collectivités	Domaine public naturel et domaine public artificiel, immatriculé ou non selon le cas	Inaliénabilité. Insaisissabilité. Imprescriptibilité.	Autorisation des occupations avec emprise	Les collectivités locales avec tutelle du <i>wali</i> ou du gouverneur
Domaine privé de l'État	Terrains immatriculés au nom de l'État. Terres « mortes ». Terrains vacants et sans maître selon règles de la <i>Charia</i> . Terrains sans statut juridique écrit après immatriculation au nom de l'État.	Procédures domaniales spécifiques ou Droit de propriété selon règles du Code civil et de l'immatriculation		
Domaine privé des collectivités	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Droit de propriété selon règles du Code civil et de l'immatriculation	Région : acquisitions, aliénations, transactions ou échanges après approbation de l'autorité de tutelle. Préfecture/province : oui. Commune : oui.	Région tutelle du gouverneur. Préfecture/province : tutelle du gouverneur.
Propriété privée	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Droit de propriété selon règles du Code civil et de l'immatriculation		
Domaine coutumier	<i>Melk</i> . Terres <i>Guich</i> . Terres collectives (notamment <i>djemâas</i>). Terres <i>Habous</i> .	Droit de jouissance		

De même, depuis l'Indépendance, nombre de terres ont été récupérées par l'État, par exemple, les terres objets de colonisation privée par le *Dahir* du 2 mars 1973 (environ 400 000 ha) ou encore des terres attribuées en jouissance à titre perpétuel. Une partie importante de ces terres constituent une sorte de « domaine de transition » destiné à répondre aux demandes des usagers.

La gestion domaniale a été largement transformée en vue de la mise en œuvre du plan « Maroc vert ». En effet, le secteur de l'agriculture fait partie des priorités royales. À ce titre, le ministre de l'Agriculture a présenté, début 2008, le contenu du plan « Maroc Vert » et la stratégie de relance de l'agriculture marocaine. Celle-ci repose sur deux piliers : le premier prône « un développement agressif d'une agriculture à haute valeur ajoutée/haute productivité », tandis que le second est fondé sur « l'accompagnement

solidaire de la petite agriculture »³¹. La mise en œuvre de ce plan impliquait des réformes institutionnelles relatives tant à l'organisation du ministère de l'Agriculture qu'à des secteurs spécifiques tels que la fiscalité locale, la gestion déléguée de l'eau et celle des terres. À cet égard, le plan « Maroc vert » a besoin de terres pour être mis en œuvre. Une réforme devait permettre à l'État de libérer les terres pour les transmettre à la gérance privée. « *Plus de 700 000 hectares disponibles doivent être mis à la disposition des investisseurs. Terres habous, terres collectives, des domaines, tout y passera.* »³². La mise en œuvre de la stratégie et son suivi sont pilotés par l'Agence pour le développement agricole (ADA)³³.

Les terres « privées », celles qui ne sont pas rattachées à l'État ou à un acteur public

Relevant de catégories juridiques spécifiques au Maroc, en cela empreintes de l'histoire et de la religion du pays, comme on l'a rappelé plus haut, et compte tenu de la diversité des statuts fonciers, le plus simple, au risque d'être caricatural, paraît être de distinguer deux sous-catégories, les terres immatriculées, et les terres relevant d'autres statuts comme les terres *Melk*, les terres collectives, les terres *Guich* et les terres *Habous*.

Les terres appropriées privativement

Le régime foncier moderne, qui n'exclut pas pour autant celui traditionnel comme on le verra, est en fait celui de l'immatriculation foncière tel qu'il a été instauré en 1913 et qui reste régi par le *Dahir* du 9 *ramadan* 1331 (12 août 1913), relatif à l'immatriculation foncière, tel que modifié par les textes subséquents, notamment la Loi n° 14-07³⁴ laquelle a largement été inspirée par la jurisprudence. Ce régime juridique est donc caractérisé par le recours à la publicité et par la force probante des inscriptions portées aux livres fonciers et en même temps par la création de titres fonciers. Les règles juridiques applicables, outre celles spécifiques au système de l'immatriculation, sont celles prévues dans le Code des droits réels.

Les terres *Melk* sont une autre catégorie qui relève du droit musulman. Elles appartiennent en pleine propriété à des personnes qui les exploitent soit individuellement, soit dans l'indivision sous forme de coopératives ou sociétés. Ces terres comprennent deux catégories : celles immatriculées (*Dahirs* de 1913, 1915...), et les terres non immatriculées, soumises au rite musulman malékite, détenues en vertu d'un *moulkia* (ou *moulkiya*), acte authentique établi pour confirmer une possession continue de dix ans au moins, attestée par douze témoins. Cela parce que « *Le droit musulman porte sur les biens non titrés, ou melkia, et donne comme fondement juridique à la propriété, la possession, ou hyazat. Un bien non titré est donc un terrain nu ou bâti, un immeuble ou tout autre bien immobilier qui n'a pas fait l'objet d'une immatriculation auprès de l'ANCFCC (Agence Nationale de la Conservation Foncière, du Cadastre et de la Cartographie). Il est traditionnellement appelé melkia ou bien adoulaire. Sa propriété repose sur un acte de possession paisible, publique, non interrompue (au moins 10 ans dans la majorité des cas) et exercé, aux yeux des tiers, en qualité de propriétaire. Celui-ci se traduit alors par la rédaction d'un moulkiya (acte manuscrit de propriété) par un adoul (équivalent d'un notaire en droit musulman). Ces biens non titrés sont assez répandus dans les zones rurales et font souvent l'objet d'une indivision entre des héritiers. Ils sont généralement proposés à un prix de vente très attractif* »³⁵.

31. « *La stratégie est articulée autour d'une approche globale touchant l'ensemble des acteurs selon leurs objectifs propres. Les deux piliers essentiels proposés permettent de toucher un maximum d'exploitants, tant les acteurs modernes (Pilier I), que la petite agriculture (Pilier II). L'objectif du Pilier I est de développer une agriculture performante, adaptée aux règles du marché, grâce à une nouvelle vague d'investissements privés, organisés autour de nouveaux modèles d'agrégation équitables. L'objectif du Pilier II est de développer une approche orientée vers la lutte contre la pauvreté, en augmentant significativement le revenu agricole des exploitants les plus fragiles, notamment dans les zones périphériques (par exemple en bour défavorable). Ce Pilier doté de cet objectif spécifique adoptera donc des moyens spécifiques, adaptés au type d'acteurs ciblés.* », Extrait du discours pour « La présentation des messages clés de la stratégie agricole », ministre de l'Agriculture et de la Pêche maritime, lors des 1^{res} Assises de l'agriculture du 22 avril 2008.

32. TRITKI Khalid, *Le Soir Échos*, 23 avril 2008.

33. Projet de Loi n° 42-08 portant création de l'Agence pour le développement agricole (ADA).

34. *Dahir* n° 1-11-177 du 25 *hija* 1432 (22 novembre 2011), portant promulgation de la Loi n° 14-07 modifiant et complétant le *Dahir* du 9 *ramadan* 1331 (12 août 1913) sur l'immatriculation foncière.

35. <https://www.marrakechrealty.com/acheter-un-bien-non-titre-au-maroc-quels-sont-les-risques/> (consulté le 1^{er} mai 2023).

Les autres statuts

Ce sont généralement, sous une forme ou une autre, des terres collectives. Or celles-ci sont soumises à une règle générale et de principe édictée par l'article 4 du *Dahir* du 27 avril 1919 déjà cité : « *Les terres des collectivités indigènes sont insaisissables et ne peuvent faire l'objet d'aucune procédure de licitation, ni d'aucun partage, si ce n'est pour la répartition de la jouissance et en conformité avec les usages. – Cependant, si la majorité des membres de la djemaâ est d'accord pour procéder à un partage, comportant attribution d'une surface déterminée à chacun des chefs de famille de la collectivité, ce partage peut être autorisé par le Conseil de tutelle. Les lots déterminés par le partage ne peuvent être aliénés, donnés en nantissement ou saisis au profit d'étrangers à la collectivité qu'à l'expiration d'un délai de dix ans, à peine de nullité absolue de l'aliénation.* ».

Les terres collectives appartiennent à des collectivités ethniques et sont régies par une législation particulière (*Dahir* du 27 avril 1919). Ces terres sont sous tutelle administrative : la gestion des terres est faite par des conseils de représentants des collectivités traditionnelles élus ; ces conseils sont chargés de mettre les terrains à la disposition des membres de la collectivité, en jouissance, sans possibilité d'aliénation. Le partage de ces terres doit être refait chaque fois qu'un membre de la collectivité devient majeur et peut donc revendiquer une part de terre. Cette dernière disposition pose deux types de problèmes : la précarité relative du droit de jouissance sur ces terres et la réduction progressive des parcelles en raison des partages successifs. Cela n'exclut pas pour autant l'immatriculation de terres collectives. Comme en dispose l'article 5 du *Dahir* du 27 avril 1919, « *en cas d'immatriculation d'une terre collective, le titre foncier est établi par le Conservateur de la Propriété foncière au nom de la collectivité propriétaire, désignée par le nom de son ou de ses auteurs, avec indication, s'il y a lieu, de la tribu dont elle dépend, ainsi que des noms et filiation, établis par acte authentique, de ses représentants existant au jour de l'immatriculation (...)* ».

Les terres *Guich* sont des terres qui ont été attribuées avec droit de jouissance à certaines tribus de guerriers dites « *Guich* » (« armée ») par le sultan, en compensation de la mobilisation de contingents militaires et de l'activité de police dans leurs régions. Les tribus *Guich* disposent sur ces terres en jouissance d'un droit de propriété collectif appelé *menfâa* ; à l'intérieur du groupe, les membres disposent de droits d'usufruit. Depuis 1912, s'appuyant sur le domaine éminent, l'administration a considéré que la propriété des terres *Guich* lui revient, ce sont des terres du *Makhzen* ; le domaine utile continue d'appartenir aux tribus. Lesquelles ne peuvent donc ni morceler les terres en question, ni les aliéner.

Enfin, les terres *Habous* proviennent des donations faites par certaines personnes au profit des mosquées. Ces propriétés agricoles relevant du droit musulman sont enregistrées sous le nom de *Haouala*. Il y a trois catégories de biens *Habous* : les *Habous* publics, constitués de biens gérés directement par le ministère chargé des *Habous* ; les *Habous* de famille, gérés par les familles des donateurs ; lorsque les descendants disparaissent, les biens vont dans la catégorie précédente et sont gérés par le ministère des *Habous*. Enfin, les *Habous* des *Zaouia* sont liés à des sanctuaires et sont gérés par les gardiens de ces derniers. En raison de la faible superficie des parcelles *Habous*, leur valorisation économique est limitée.

Pour toutes ces terres dites *Habous*, « (...) tout échange ou mutation est subordonné à l'autorisation du *Makhzen* et soumis à des formalités déterminées par la loi »³⁶. Autrement dit, ces biens relèvent bien du domaine éminent du *Makhzen*. Cela fait partie de leur singularité.

● Organisation administrative

En 2002, l'Agence nationale de la conservation foncière, du cadastre et de la cartographie (ANCFCC) est créée³⁷. Il résulte de la Loi n° 58-00 que la plupart des activités qui étaient jusqu'alors de la compétence de l'administration de la Conservation foncière, du cadastre et de la cartographie du ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Eaux et Forêts, sont transférées à la nouvelle agence. Selon

36. Art. 1.1 du *Dahir* du 7 juillet 1914, portant réglementation de la justice civile indigène et de la transmission de la propriété immobilière.

37. *Dahir* n° 1-02-125 du 1^{er} *rabii* II 1423 (13 juin 2002), portant promulgation de la Loi n° 58-00 portant création de l'Agence nationale de la conservation foncière, du cadastre et de la cartographie (ANCFCC), *BO* n° 5036, pp. 904-906.

son Directeur, sur le site de l'Agence : « *L'Agence Nationale de la Conservation Foncière, du Cadastre et de la Cartographie (ANCFCC), est aujourd'hui résolument engagée dans la digitalisation de ses métiers et de ses prestations, en application des Hautes Instructions contenues dans le discours adressé par Sa Majesté le Roi, que Dieu l'Assiste, aux participants aux Assises Nationales sur la Politique Foncière de l'État tenues les 8 et 9 Décembre 2015.* »³⁸. Autrement dit, l'ANCFCC déploie progressivement un espace de services en ligne aisément accessibles et sécurisés, véritable agence virtuelle à disposition de l'ensemble des usagers, qu'ils soient particuliers ou professionnels. La qualité de service, la réactivité et la traçabilité des opérations sont les enjeux de fond portés par ce processus de digitalisation.

L'agence, placée sous la tutelle de l'État, en l'occurrence le ministère de l'Agriculture, est administrée par un conseil d'administration composé de représentants de l'État et d'un directeur « *nommé conformément à la législation en vigueur* »³⁹; le conseil d'administration est présidé par le Premier ministre⁴⁰.

L'agence exerce, pour le compte de l'État, les attributions en matière d'immatriculation de la propriété foncière, du cadastre et de la cartographie, notamment la conservation des droits réels, l'établissement des plans cadastraux, leur mise à jour et leur conservation. D'un point de vue pratique, on peut constater que cette agence demeure une priorité et qu'elle semble disposer des moyens techniques pour mettre en œuvre ses tâches sur le long terme.

Cette agence dont le siège est à Rabat comprend des services centraux et des services extérieurs; le texte ne précise pas le niveau de déconcentration.

La création de l'Agence de développement agricole (ADA), début 2009, a eu pour effet de réduire les fonctions du ministère de l'Agriculture en matière domaniale et foncière, de même que l'institutionnalisation d'un comité de pilotage interministériel relatif à l'exécution du plan « Maroc vert ». L'ADA est un établissement public sous tutelle de l'État, avec à sa tête un président et un directeur général chargé de la gestion de la structure. Elle a pour mission de mettre en œuvre les deux piliers du plan, ce qui se traduit en particulier par la recherche de terres pour l'extension des périmètres agricoles dans les seize régions agricoles identifiées dans le cadre du plan « Maroc vert ».

● Pratiques et litiges

Comme on l'aura compris, les terres du Maroc restent largement sous un statut « traditionnel », l'immatriculation n'y est que marginale. Cela se traduit par au moins deux conséquences assez générales :

- >> l'État, à travers le *Makhzen*, dispose d'un pouvoir foncier important, à travers des pratiques domaniales qui sont fondées d'une part sur la conception classique du domaine privé (incluant le domaine éminent), d'autre part sur une réinterprétation « religieuse » de ce dernier par le *Makhzen*. Comme l'écrit un auteur marocain : « *Le statut ambigu des terres collectives héritées de la colonisation donne à l'État toute latitude pour mobiliser lorsque bon lui semble ce qu'il considère comme un "réservoir foncier", en dépit du droit de propriété que les tribus conservent bel et bien sur ces terres.* »⁴¹. Et les actions de modernisation rurale, comme le Plan vert déjà évoqué, amènent nécessairement à des expropriations, d'autant plus faciles à imposer qu'*in fine*, les détenteurs des terres collectives ne disposent souvent que de droits de jouissance, le *Makhzen* disposant lui du droit éminent sur le sol. En attestent éloquentement le Code des investissements agricoles et les nombreux textes associés promulgués en 1969⁴²;

38. <https://www.ancfcc.gov.ma/> (consulté le 8 juin 2023).

39. Art. 10, Décret n° 2-00-913 du 18 *jumada* II 1423 (27 août 2002), pris pour l'application de la Loi n° 58-00 portant création de l'Agence nationale de la conservation foncière, du cadastre et de la cartographie, *BO* n° 5036, p. 907.

40. Art. 3, Décret n° 2-00-913 précité.

41. <https://www.yabiladi.com/articles/details/54383/l-etat-prend-terres-tribus-pour.html> (consulté le 27 avril 2023).

42. Le Code des investissements agricoles est l'objet du *Dahir* n° 1-69-25 du 10 *jumada* I 1389 (25 juillet 1969), formant Code des investissements agricoles, publié au *BO* n° 2960 bis, avec un ensemble d'autres textes, *dahirs*, décrets et arrêtés d'application, touchant dans de très nombreux cas les questions des terres, immatriculées ou surtout collectives.

>> quel que soit le statut considéré (hormis bien sûr le domaine public et la propriété immatriculée moderne), on assiste à ce qu'un autre auteur appelle une « melkisation », autrement dit, une privatisation et individualisation des parcelles qui étaient précédemment collectives. Et le phénomène n'est pas nouveau, même s'il est désormais assorti de maintes intentions spéculatives puisque le même auteur en souligne l'importance sous le protectorat français⁴³, tout en insistant sur le fait qu'il s'agissait plutôt d'actions menées par les notables locaux mais aussi au profit de « *la propriété foncière petite et moyenne* ».

Cette situation, sans doute claire pour ses protagonistes, ne l'est pas forcément pour les autres acteurs et cela justifie sans doute un certain nombre de comportements litigieux, dont les conséquences sont difficiles à régler, quand elles peuvent l'être. Par exemple, les terres collectives sont inaliénables mais comment empêcher qu'il y ait des cessions ? Surtout que comme le constatent nombre d'auteurs, l'administration, à commencer par l'Agence nationale de la Conservation foncière, mais aussi les intermédiaires obligés comme les *cadis*, les notaires et autres *adouls*, peuvent se laisser tenter, apportant donc une touche officielle à des actions qui ne devraient pas en bénéficier. Et comme partout les lenteurs de la justice, les aléas dans la mise en œuvre des procédures ont aussi de lourdes conséquences comme le montre bien l'article de presse cité en note de bas de page⁴⁴. Rappelons aussi, même si c'est courant, que les règles coutumières deviennent de plus en plus compliquées à faire respecter dans le contexte contemporain caractérisé par la relative disparition des institutions traditionnelles chargées de veiller à l'application de ces règles.

IV. Place et rôle des collectivités et des acteurs locaux dans la gestion foncière

Ici aussi, comme on l'aura compris de l'analyse des statuts fonciers, l'État et la Monarchie ont la part belle. Pratiquement tout est entre leurs mains, du moins du point de vue du contrôle des terres et des attributions de celles-ci. Même si certains pourraient considérer que toutes les terres collectives restent sous le contrôle foncier des instances coutumières ou collectives. Mais ce n'est là qu'une impression puisque le domaine éminent, donc le contrôle de la « propriété », appartient au *Makhzen*.

Le tableau de la page suivante présente la synthèse de la situation.

● La gestion des terres domaniales

Toutes les collectivités locales ont des compétences en matière domaniale et foncière et d'aménagement du territoire, avec une tutelle plus ou moins fortement présente et dans certains cas celle du ministre de l'Intérieur.

Dans le ressort territorial de la région, la question devrait être réglée par la Loi n° 111-14⁴⁵. En vertu de l'article 82, la région dispose de compétences propres notamment en matière d'environnement (par exemple, l'aménagement et la gestion des parcs régionaux) ; selon l'article 81 de la même Loi, « elle est chargée également de l'élaboration et du suivi de l'exécution du programme de développement régional et du schéma régional de l'aménagement du territoire », toutes activités qui impliquent une prise en compte des questions domaniales et foncières. Concernant plus spécifiquement le schéma d'aménagement, il faut se référer à l'article 88 de la Loi organique qui dispose qu'« en concertation avec les autres collectivités territoriales, les administrations, les établissements publics et les représentants du secteur privé, concernés par le territoire de la région, le conseil de région met en place, sous la supervision de son président, le schéma régional d'aménagement du territoire, conformément aux lois et règlements en

43. BOUDERBALA Negib, « Les terres collectives du Maroc dans la première période du protectorat (1912-1930) », in *Revue du monde musulman et de la méditerranée*, n° 79-80, 1996, *Biens communs, patrimoines collectifs et gestion communautaire dans les sociétés musulmanes*, pp. 143-156.

44. <https://www.capital.fr/immobilier/au-maroc-le-long-combat-des-victimes-de-spoliation-immobiliere-1331219> (consulté le 2 mai 2023).

45. Art. 7, Loi organique n° 111-14 relative aux régions, promulguée par le *Dahir* royal n° 1-15-83 du 20 *ramadan* 1436 (7 juillet 2015).

TABLEAU 3. Tableau de synthèse : acteurs locaux, décentralisation et foncier au Maroc

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Ressources à base foncière	Ressources naturelles
Région	CA/CL	Oui	Oui	Oui	Oui mais tutelle	Taxe sur l'exploitation des mines	Gestion des ressources hydrauliques
Wilaya	CA						
Préfecture (milieu urbain)	CA/CL	Oui	Oui	Oui	Oui mais tutelle	Taxe produits forestiers	
Province (milieu rural)	CA/CL	Oui	Oui	Oui	Oui mais tutelle	Taxe produits forestiers	Gestion des forêts
Cercle (rural)	CA						
Caïdat (rural)	CA						
Arrondissement (urbain)	CA		Oui pour les communes de plus de 500 000 habitants				
District	CA						
Commune urbaine	CA/CL	Oui	Oui	Oui	Oui mais tutelle. Consultation aménagement urbain.	<ul style="list-style-type: none"> Revenus du patrimoine foncier 	CA
Commune rurale	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés au nom de la commune	Maire associé à l'attribution des permis d'occuper des terrains urbains. Maire peut être sollicité en cas de probabilité d'impact négatif de la concession provisoire rurale.	<ul style="list-style-type: none"> Revenus du domaine privé communal. Ressources fiscales : contribution foncière sur immeubles bâtis et sur terrains agricoles (y compris si nécessaire recouvrement; taxe d'habitation, (dont gestion et recouvrement); aussi possibilité de créer une contribution communale assise sur les mêmes bases que la taxe d'habitation. 	<ul style="list-style-type: none"> Conditions de conservation, d'exploitation et de mise en valeur du domaine forestier. Participation des populations riveraines dans la gestion des forêts. Consultation pour la création des aires protégées.

Remarques :

(1) CL : collectivité locale, territoriale, décentralisée...; CA : circonscription administrative, ne peut donc être considérée comme un acteur local.

(2) Le pouvoir domanial est ici considéré comme celui de participer, directement ou indirectement, à la gestion des terres non encore placées sous un statut de droit écrit, par exemple les terres vacantes et sans maître. Il ne s'agit donc, en aucun cas, du pouvoir de gérer le patrimoine foncier de l'acteur local considéré.

vigueur et dans le cadre des orientations de la politique publique d'aménagement du territoire adoptée au niveau national. (...) ». Mais en définitive, on peut surtout retenir que le rôle domanial et foncier de la région est relativement réduit.

La Loi organique relative aux préfetures et aux provinces de 2015⁴⁶ dispose en son article 26 que les conseils, qui peuvent mettre en place des commissions thématiques, doivent obligatoirement constituer une commission permanente chargée du : « *développement rural et urbain, la promotion des investissements, l'eau, l'énergie et l'environnement* ». Par ailleurs, l'article 79, relatif aux compétences propres, énumère parmi celles-ci « *la réalisation et l'entretien des pistes rurales* » (donc du domaine public); l'article 80 met l'accent sur la responsabilité en matière de développement de la préfeture ou de la province; dans les compétences partagées, à l'article 86, on trouve notamment « *le développement des zones montagneuses et oasiennes, la réalisation et l'entretien des routes provinciales, (...)* »; à l'article 93, on trouve dans les objets de délibération « (...) – *la gestion du patrimoine de la province ou de la préfeture, sa conservation et son entretien; l'acquisition, l'échange, l'affectation ou le changement d'affectation des biens immeubles de la préfeture ou de la province nécessaires à l'accomplissement de ses missions conformément aux lois et règlements en vigueur; (...)* ». Globalement, les textes mettent l'accent sur le rôle de promotion du développement rural des collectivités préfectorale et provinciales qui ont également en charge la réalisation de programmes d'habitat en milieu urbain. Enfin, à l'article 200 qui, à lui tout seul, constitue un chapitre du texte consacré au patrimoine immobilier de la préfeture ou de la province, on peut lire : « *Le patrimoine immobilier de la préfeture ou de la province est composé de biens relevant de son domaine public et de son domaine privé (...)* »; ce qui est plus que sommaire, mais cela s'explique par le fait que comme pour les régions ou les communes, une loi devrait fixer les règles spécifiques à ces domaines.

Concernant les communes, le texte de base est encore une fois la Loi organique n° 113-14 relative aux communes, promulguée le 7 juillet 2015. La règle semble être la sobriété en l'attente d'une loi à venir. C'est ainsi que dans l'article 94 consacré aux attributions du président du conseil de la commune, il est disposé que celui-ci « (...) *gère et conserve les biens de la commune (donc domaine privé); procède aux actes de location, de vente, d'acquisition, d'échange et toute transaction portant sur les biens du domaine privé de la commune; prend les mesures nécessaires à la gestion du domaine public communal avec emprise conformément aux textes législatifs et réglementaires en vigueur; (...)* ». De son côté le conseil communal, outre ses actions directes relatives au domaine public et au domaine privé (art. 92), a en charge de mettre en œuvre des compétences transférées par l'État, comme le reboisement, l'entretien des parcs naturels et la préservation des sites naturels, mais aussi « *la fixation des conditions de conservation du domaine forestier, dans les limites des attributions qui lui sont dévolues par la loi* » (art. 92). Toujours dans le cadre de ces compétences propres, le conseil communal est en charge de la protection du littoral, des rives des fleuves, etc., qui constituent le domaine public naturel (art. 87).

● Patrimoine et domaine des collectivités

Le domaine des collectivités est largement influencé par l'importance de la domanialité étatique qui a pour effet de limiter le domaine des collectivités. Des travaux seraient en cours pour modifier cette situation, notamment pour tenir compte du fait que de larges pouvoirs en matière d'aménagement urbain ont été confiés depuis 1992 aux collectivités urbaines.

Concernant la région, les textes sont relativement « silencieux » sur la question. On peut seulement citer l'article 98, point 2, de la Loi n° 111-14⁴⁷ qui dispose que « *le conseil de la région délibère sur : (...); – l'acquisition, l'échange, l'affectation ou le changement d'affectation des biens immeubles de la région nécessaires à l'accomplissement de ses missions, conformément aux lois et règlements en vigueur* », ce qui suggère l'existence d'un domaine privé de la région, ou encore l'article 101 qui dispose que « *le président du conseil de la région exécute les délibérations du conseil et ses décisions et prend toutes les mesures à cet effet. Ainsi il : (...); – prend les mesures nécessaires à la gestion du domaine public de la région et*

46. Loi n° 112-14 relative aux préfetures et aux provinces, promulguée par le *Dahir* n° 1-15-84 du 20 *ramadan* 1436 (7 juillet 2015).

47. Loi n° 111-14 relative aux régions, promulguée par le *Dahir* du 7 juillet 2015.

délivre les autorisations d'occupation temporaire du domaine public conformément aux textes législatifs et réglementaires en vigueur ». De manière plus exhaustive, au moins en apparence, les articles 222 à 228 sont consacrés au « patrimoine immobilier de la région ». Mais en pratique, cela se limite surtout à un descriptif vague de ce patrimoine qui curieusement inclut comme on va le voir le domaine public. Ainsi qu'il en est disposé à l'article 222, « le patrimoine immobilier de la région est composé de biens relevant de son domaine public et de son domaine privé. – L'État peut céder ou mettre à la disposition de la région des biens immobiliers pour lui permettre l'exercice des compétences qui lui sont dévolues par les dispositions de la présente loi organique. – Conformément aux dispositions de l'article 71 de la Constitution, le régime du patrimoine immobilier de la région et les règles qui lui sont appliquées, sont fixés par une loi », laquelle ne semble pas encore exister.

Pour la province et la préfecture, le dispositif s'apparente à celui applicable aux régions. On a donc un article un peu « général », le 200 (qui constitue le Chapitre consacré dans la Loi au patrimoine immobilier de la préfecture ou de la province), qui dispose que « le patrimoine immobilier de la préfecture ou de la province est composé de biens relevant de son domaine public et de son domaine privé; – L'État peut céder ou mettre à la disposition de la préfecture ou de la province des biens immobiliers pour lui permettre l'exercice des compétences qui lui sont dévolues par les dispositions de la présente loi organique. – Conformément aux dispositions de l'article 71 de la Constitution, le régime du patrimoine immobilier de la préfecture ou de la province, et les règles qui lui sont appliquées, sont fixés par une loi ».

À propos du domaine des communes, dans la Loi organique n° 113-14 relative aux communes, on retrouve un peu la même logique que celles exposées pour la région, la préfecture ou la province, c'est-à-dire des dispositions ponctuelles. C'est ainsi que dans l'article 92 relatif aux attributions du conseil de la commune, on peut lire : « (...) Le conseil de la commune délibère sur : * les finances, la fiscalité et le patrimoine de la commune; (...) l'acquisition, l'échange, l'affectation ou la désaffectation des biens immobiliers nécessaires à l'accomplissement par la commune des missions qui lui sont dévolues, conformément aux lois et règlements en vigueur; (...) ». Et dans l'article 94 consacré aux attributions du président du conseil de la commune, on peut lire que celui-ci : « (...) gère et conserve les biens de la commune (donc domaine privé); – procède aux actes de location, de vente, d'acquisition, d'échange et toute transaction portant sur les biens du domaine privé de la commune; – prend les mesures nécessaires à la gestion du domaine public de la commune et délivre les autorisations d'occupation temporaire du domaine public communal avec emprise conformément aux textes législatifs et réglementaires en vigueur; (...) ».

V. Les ressources locales à base ou à référence foncière

La législation relative à la fiscalité des collectivités locales repose sur la Loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales, promulguée par le *Dahir* n° 1-07-195 du 19 *kaada* 1428 (30 novembre 2007), telle que modifiée et complétée par la Loi n° 07-20 du 31 décembre 2020, le premier texte instituant des taxes au profit des différentes collectivités locales, dont certaines sont calculées sur une base foncière.

La Loi fixe les modes de financement de la région ainsi que les modalités de structure et d'exécution de son budget. Mais il est surtout important de noter que l'ordonnateur régional n'est pas le président du conseil, mais le gouverneur, ce qui est logique au regard des modalités générales évoquées plus haut. Il n'y a pas de texte à base foncière, sauf très indirectement, sous la forme de la taxe sur les exploitations minières (art. 2 Loi n° 47-06).

Les taxes au profit des préfectures et provinces ne sont calculées sur une base foncière, et encore indirectement, que dans le cas de la vente de produits forestiers.

La plupart des taxes foncières sont au profit des communes, urbaines et rurales : taxe d'habitation, taxe sur les services communaux, taxe sur les terrains urbains non bâtis, taxe sur les opérations de construction, taxe sur les opérations de lotissement.

L'article 2 de la Loi n° 47-06 dispose : « (...) Sont instituées au profit des communes urbaines et rurales les taxes suivantes : – taxe professionnelle; – taxe d'habitation; – taxe de services communaux;

– taxe sur les terrains urbains non bâtis; – taxe sur les opérations de construction; – taxe sur les opérations de lotissement; (...). – Toutefois, en ce qui concerne les communes rurales et par dérogation aux dispositions de l’alinéa précédent : – la taxe d’habitation, la taxe de services communaux et la taxe sur les opérations de lotissement ne sont dues que dans les centres délimités, les zones périphériques des communes urbaines ainsi que dans les stations estivales, hivernales et thermales dont le périmètre de taxation est délimité par voie réglementaire; – la taxe sur les terrains urbains non bâtis n’est due que dans les centres délimités disposant d’un document d’urbanisme. ». Par ailleurs les terres Guich et les terres collectives sont exonérées de cette taxe⁴⁸.

La taxe d’habitation est régie par les articles 19 à 32 de la Loi n° 47-06. Selon l’article 19, les biens imposables sont établis comme suit : « La taxe porte 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 ou mis bénévolement, par lesdits propriétaires, à la disposition de leurs conjoints, ascendants ou descendants, à titre d’habitation, y compris le sol sur lequel sont édifiés lesdits immeubles et constructions et les terrains y attenants, tels que cours, passages, jardins lorsqu’ils en constituent des dépendances immédiates. Lorsque les terrains attenants aux constructions ne sont pas aménagés, ou lorsque ces aménagements sont peu importants, la superficie à prendre en considération pour la détermination de la valeur locative est fixée au maximum à cinq (5) fois la superficie couverte de l’ensemble des bâtiments. ». L’article 2 établit la liste des personnes imposables : « La taxe est établie au nom du propriétaire ou de l’usufruitier et à défaut, au nom du possesseur ou de 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. 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 pour chacune des unités à usage d’habitation, faisant l’objet d’une utilisation distincte. À cet effet, les intéressés doivent produire : – un acte authentique faisant ressortir la part de chaque coindivisaire; – un contrat légalisé dans lequel sont spécifiées les conditions d’affectation du bien en indivision avec l’indication du nom de chacun des occupants. Les dispositions visées à l’alinéa précédent sont applicables dans le cas de règlement d’une succession mettant fin à l’indivision. Dans le cas des sociétés immobilières propriétaires d’une seule unité de logement et exclues du champ d’application de l’impôt sur les sociétés en vertu des dispositions de l’article 3-3°-a) du Code Général des Impôts, la taxe d’habitation est établie au nom de la société. Dans le cas des sociétés immobilières visées à l’article 3-3°-b) du Code Général des Impôts, la taxe est établie au nom de chacun des associés pour chaque fraction d’immeuble ou d’ensemble immobilier pouvant faire l’objet d’une utilisation distincte. ».

Mais toutes les communes ne sont pas concernées comme en dispose l’article 21 relatif au champ territorial d’imposition : « La taxe s’applique : – à l’intérieur des périmètres des communes urbaines; – dans les zones périphériques desdites communes telles que ces zones sont définies par les dispositions de la loi n° 12-90 relative à l’urbanisme promulguée par le dahir n° 1-92-31 du 15 juin 1992; – dans les centres délimités désignés par voie réglementaire; – dans les stations estivales, hivernales et thermales dont le périmètre de taxation est délimité par voie réglementaire. ».

En ce qui concerne la taxe de services communaux, elle est régie par les articles 33 et suivants. Le premier détermine les personnes et biens imposables : « La taxe de services communaux est établie annuellement au lieu de situation des immeubles soumis à cette taxe, au nom du propriétaire ou de l’usufruitier et à défaut, au nom du possesseur ou de l’occupant sur : – les immeubles bâtis et les constructions de toute nature; – le matériel, outillage et tout moyen de production relevant de la taxe professionnelle. Cette taxe s’applique : – à l’intérieur du périmètre des communes urbaines; – dans les zones périphériques desdites communes telles que ces zones sont définies par les dispositions de la loi n° 12-90 relative à l’urbanisme précitée; – dans les centres délimités, désignés par voie réglementaire; – dans les stations estivales, hivernales et thermales dont le périmètre de taxation à la taxe d’habitation est délimité par voie réglementaire. ».

La taxe sur les terrains urbains non bâtis est régie par l’article 39 qui dispose que : « – Biens imposables : La taxe sur les terrains urbains non bâtis porte sur les terrains urbains non bâtis situés à l’intérieur

48. Art. 41, Loi n° 47-06, précitée.

des périmètres des communes urbaines et les centres délimités disposant d'un document d'urbanisme, à l'exclusion des terrains nus affectés à une exploitation professionnelle ou agricole de quelle que nature qu'elle soit dans la limite de cinq (5) fois la superficie des terrains exploités. Sont également soumis à cette taxe, les terrains dépendants des constructions prévues à l'article 19 ci-dessus et dont la superficie est supérieure à cinq (5) fois la superficie couverte de l'ensemble des constructions. ». Quant à l'article 40, il énumère les personnes imposables : « La taxe est due par le propriétaire et à défaut de propriétaire connu par le possesseur. En cas d'indivision, la taxe est établie dans l'indivision à moins que chaque coindivisaire ne demande que la taxe soit établie séparément sur sa quote-part. Dans ce cas les coindivisaires restent solidairement tenus du paiement de la totalité du montant de la taxe. ». Des exonérations sont prévues aux articles 41 et suivants. La répartition de la taxe de services communaux est à 95 % au profit des communes, les 5 % restants sont au profit de la région⁴⁹. La région est par ailleurs destinataire du produit de taxes qui ne sont pas à base foncière proprement dite⁵⁰.

Des taxes sur les opérations de construction (art. 47 à 56) et sur les opérations de lotissement (art. 57 à 63 Loi n° 47-06) sont également prévues mais afin de promouvoir la politique de l'habitat, la plupart des bénéficiaires d'autorisations de construire en sont exonérés, notamment dans le cas des habitations de type rural situées dans les communes rurales⁵¹.

VI. Les ressources naturelles

Pour établir le lien qui existe avec le foncier, l'étude du cadre juridique implique l'analyse des Codes spécifiques (Code forestier, Code de l'eau, etc.) et les textes spécifiques concernant le droit de la chasse, de la pêche, le droit de l'environnement, etc., pour identifier les responsabilités des différents acteurs.

● La politique environnementale

En parallèle des Codes spécifiques, depuis le début des années 2000, le Maroc s'est employé à construire une politique nationale environnementale décrite dans la Loi n° 11-03 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement⁵², questions relevant de la compétence du Haut-commissariat aux eaux et forêts et à la lutte contre la désertification⁵³ depuis 2005.

La Loi de 2003 conçoit l'environnement de manière large en y incluant, à côté de la création d'aires spécialement protégées, de parcs naturels et de la lutte contre la pollution, des aspects concernant la protection du cadre de vie des établissements humains en milieu urbain, (protection qui doit être prise en compte par les documents d'urbanisme⁵⁴), ou celle du patrimoine historique et culturel marocain⁵⁵.

Les collectivités locales concernées par la création d'une aire spécialement protégée sont intégrées dans le processus, mais seulement à titre de consultation⁵⁶. En revanche, les collectivités locales sont pleinement responsables de la gestion des déchets, de leur collecte à leur traitement, en passant par leur stockage et transport. Une question se pose concernant les capacités financières, techniques et humaines des collectivités locales marocaines pour mener à bien cette compétence.

49. Art. 37, Loi n° 47-06, précitée.

50. Les taxes régionales concernent les permis de chasse, les exploitations minières et les services portuaires.

51. Art. 52, Loi n° 47-06, précitée.

52. Loi n° 11-03 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement, promulguée par le *Dahir* n° 1-03-59 du 12 mai 2003.

53. Décret n° 2-04-503 du 1^{er} février 2005, portant attributions et organisation du Haut-commissariat aux eaux et forêts et à la lutte contre la désertification, *BO* n° 5292 du 17 février 2005.

54. Art. 5 Loi n° 11-03, précitée.

55. Art. 8, Loi n° 11-03, précitée.

56. Art. 38, Loi n° 11-03, précitée.

● Le droit forestier au Maroc

La législation forestière marocaine repose principalement sur le texte du 10 octobre 1917 sur la conservation et l'exploitation des forêts; ce *Dahir* du 20 *hija* 1335 (10 octobre 1917) sur la conservation et l'exploitation des forêts, tel que modifié notamment le 17 avril 1959, est le texte central de la gestion de la forêt et consacre la domanialité et l'inaliénabilité du domaine forestier. Sa relative ancienneté ne doit pas être interprétée comme une marque de « vétusté » ou de désuétude, mais plutôt comme le témoignage d'une certaine qualité technique, mais qui doit aussi, sans doute, être reliée à la nature spécifique de la question forestière au Maroc. En effet, pour des raisons de droit musulman, la forêt marocaine relève du domaine privé de l'État dans sa quasi-totalité. Cette situation juridique est une exception au principe du droit musulman en vertu duquel celui qui vivifie la terre en devient propriétaire. Les forêts, quelles qu'elles soient, c'est-à-dire publiques ou privées, sont des « biens d'utilité collective », et à ce titre, « il est interdit de procéder à des déboisements, sauf autorisation préalable »⁵⁷; cependant, dans les faits, les forêts sont l'objet de droits d'usage détenus traditionnellement par les groupes riverains, ces droits concernant en particulier la coupe pour le bois de chauffage et le pacage. Cela explique que le contenu de la législation soit la traduction juridique de ce contexte forestier.

L'article premier du texte, revu en 1959, ce qui se traduit par l'article 1^{er}, a, b, c, est assez compliqué et il convient donc de le présenter tel quel :

« Article 1^{er} : Sont soumis au régime forestier et administrés conformément aux dispositions du présent dahir : 1) le domaine forestier; 2) les forêts des collectivités susceptibles d'aménagement ou d'exploitation régulière; 3) les forêts faisant l'objet d'un litige entre l'État et une collectivité, ou entre l'une de ces catégories de propriétaires et un particulier; 4) les terrains collectifs reboisés ou à reboiser et les terres de parcours collectives à améliorer par l'État après accord du conseil de tutelle des collectivités; 5) les terrains reboisés ou à reboiser et les terres de parcours appartenant à des particuliers, dont les propriétaires entendent confier à l'État, soit la surveillance, soit la surveillance et la gestion. (...).

Article 1^{er} (a) : Font partie du domaine forestier de l'État :

- 1) les forêts domaniales;
- 2) les terrains couverts d'alfa, dits "nappes alfatières";
- 3) les dunes terrestres et les dunes maritimes jusqu'à la limite du domaine public maritime, telle que cette limite est définie par la législation sur le domaine public à l'Empire chérifien;
- 4) les maisons forestières et leurs annexes, les chemins forestiers, les plantations et les pépinières, créés dans les forêts domaniales, les nappes alfatières ou les dunes, ainsi que les terrains dévolus au domaine forestier pour de telles créations par voie de donation, acquisition ou d'échange immobilier;
- 5) les terrains domaniaux reboisés ou à reboiser, les terrains acquis par le domaine forestier en vue de leur reboisement ainsi que leurs annexes, maisons forestières, pépinières, etc.

Article premier (b) : Les biens faisant partie du domaine forestier sont délimités dans les conditions prévues par le Dahir susvisé du 26 safar 1334 (3 janvier 1916). – Tant que les opérations de délimitations n'ont pas été effectuées, ces biens sont présumés domaniaux (complété par la disposition interprétative suivante D.21 juillet 1960 – 26 moharrem 1380). – Pour l'application de cette présomption, doit être considéré comme forêt domaniale, tout terrain occupé par un peuplement végétal ligneux d'origine naturelle. – Si lors de la délimitation de dunes, celles-ci empiètent sur des terrains particuliers ou collectifs immatriculés, les bornes du périmètre domanial sont placées à la limite desdits terrains, sauf application à ces terrains des dispositions ci-après qui ont également effet dans le cas où, après délimitation, les dunes ont continué à progresser.

Article premier (c) : Si dans les deux cas prévus à l'article 1.b ci-dessus, la fixation de ces dunes est déclarée d'utilité par décret, un arrêté du ministre de l'Agriculture pourra ordonner l'exécution aux frais de l'État des travaux à entreprendre sur les propriétés particulières ou collectives envahies par les sables. L'État recevra et conservera la jouissance des dunes non domaniales ainsi fixées et en recueillera les fruits jusqu'à recouvrement des dépenses engagées pour l'exécution des travaux de fixation.

57. Art. 23 et 26, Loi n° 11-03, précitée.

Ce recouvrement effectué, la pleine propriété des dunes reviendra aux propriétaires, mais les forêts qui y auront été créées resteront soumises au régime forestier et continueront d'être gérées, au profit des propriétaires, par l'administration forestière sans que cette gestion, justifiée par l'intérêt simultané du propriétaire et du pays, puisse être assimilée à une expropriation pour cause d'utilité publique. ».

Comme on le constate, cette rédaction de l'article 1 telle que modifiée a pour effet de transformer celui-ci d'une énumération de ce que l'on peut appeler « forêt » en l'énonciation de principes de gestion spécifiques de tel ou tel milieu forestier.

Les éléments forestiers constitutifs du domaine forestier sont inaliénables (art. 2 *Dahir* forestier). Excepté pour un motif d'utilité publique auquel cas il faut un décret réglementaire après avis d'une commission forestière *ad hoc*.

Les biens forestiers collectifs ne peuvent être aliénés « *qu'avec l'autorisation préalable du ministre de l'Agriculture* » (art. 2 al. 3). Ce qui implique deux questions : dans quelle mesure ces biens collectifs pourraient-ils être aliénables et par qui, juridiquement ? Et par ailleurs, ne faudrait-il pas qu'ils soient d'abord délimités ?

Quant aux biens forestiers appartenant à des propriétaires privés et non soumis au régime forestier, leurs propriétaires peuvent exercer sur eux « *tous les droits résultant de la propriété privée sauf les restrictions prévues par le présent dahir en matière de défrichement et d'exploitation* » (art. 2 c).

Le législateur a aussi intégré dans le texte des dispositions relatives aux droits d'usage (Titre IV du *Dahir*), modifiées en 1935⁵⁸, 1946⁵⁹ et 1949⁶⁰. Comme le souligne un spécialiste dans un article qui reste d'actualité (sauf peut-être sur le plan institutionnel), « *c'était là (les droits d'usage) une question particulièrement délicate dont la réglementation devait être conduite en pays musulman avec beaucoup de prudence* »⁶¹. Le principe juridique de base, adapté à un contexte très divers, est simple : « *Des arrêtés viziriels⁶² pris sur les propositions conformes du secrétaire général du protectorat et des directeurs des eaux et forêts et des affaires indigènes, régleront le mode d'exercice par les usagers marocains, à l'exclusion de tous autres, des divers droits d'usage qu'ils exercent dans les forêts domaniales en vertu de la tradition et qui leur ont été reconnus par les commissions de délimitations du domaine forestier. Ces droits d'usage sont incessibles* » (art. 21 tel que modifié par le *Dahir* du 18 janvier 1935). Comme on le comprend, ce texte permet une « personnalisation » de ces droits d'usage en fonction des populations, de leurs activités, de leur situation, mais aussi des ressources forestières concernées. Cela est important notamment dans les zones forestières affectées par le pastoralisme. L'article suivant, le 22, met d'ailleurs en exergue des modalités d'utilisation en disposant : « *Les droits au parcours ne pourront s'exercer que dans les cantons reconnus défensables et au profit des seuls indigènes marocains.* ». Et le dernier alinéa du même article est un bon exemple de cette « spécialisation » des règles, puisqu'il vise expressément les caprins : « *Un arrêté viziriel indiquera les forêts dans lesquelles le parcours des chèvres sera autorisé ainsi que la durée de cette autorisation.* ». On sait quel rôle dévastateur peut être celui des chèvres, capables d'escalader des arbustes, et n'ayant pas peur des épines quand le reste de la végétation manque.

Compte tenu de l'importance de la matière, déjà prise en compte dans la Loi forestière pendant la période française, les autorités marocaines ont institutionnalisé le principe de la participation des populations au développement de l'économie forestière par le *Dahir* du 20 septembre 1976. Ce texte confie des pouvoirs aux conseils communaux dont il précise le domaine d'intervention⁶³.

58. *Dahir* du 18 janvier 1935.

59. *Dahir* du 15 avril 1946.

60. *Dahir* du 5 avril 1949.

61. BOULHOL P., « La législation foncière marocaine », in *Revue forestière française*, 1954, 4, pp. 232-246, disponible sur : <https://hal.science/hal-03380064/document>

62. Le Vizir est un « souvenir » de l'époque où le Maroc faisait partie de l'Empire ottoman. Ce dernier était représenté au Maroc par un Vizir, qui de fait et de droit était le chef du gouvernement marocain ; étymologiquement, il était là pour conseiller, pour prendre en charge les responsabilités du Sultan. Et donc, un arrêté viziriel est un arrêté gouvernemental ou ministériel, voire, dans certains contextes, d'un responsable administratif territorial.

63. Art. 10, *Dahir* du 20 septembre 1976 relatif à l'organisation de la participation des populations au développement de l'économie forestière.

Tout en maintenant les principes du *Dahir* de 1917, ce texte de 1976 introduit la participation des populations dans la gestion des forêts, au travers du Conseil national des forêts et des conseils provinciaux des forêts. On note que le niveau de déconcentration de l'administration se fait au niveau provincial, mais les communes rurales se voient affecter les recettes de l'activité forestière à la condition d'utiliser au moins 20 % de ces recettes pour financer les travaux de reboisement⁶⁴ ; or, elles n'en investissent qu'une infime partie⁶⁵. Dans le même esprit, depuis 2005, le Haut-commissariat aux eaux et forêts et à la lutte contre la désertification est chargé de « *promouvoir des actions de coopérations et de partenariats* » avec les différents acteurs, notamment les collectivités locales et les départements ministériels concernés dans le respect de l'application de ces dispositions.

Notons sur le sujet forestier une dernière particularité de ce dispositif qui au Maroc apparaît largement comme un dispositif de protection de l'environnement, le fait que des textes particuliers relativement nombreux complètent la Loi forestière, par exemple : les textes sur les forêts d'arganier⁶⁶ (*Dahir* du 4 mars 1925), ceux relatifs aux peuplements d'alfa⁶⁷ (*Dahir* du 20 juin 1930), toujours domaniaux, ceux relatifs aux parcs nationaux (*Dahir* du 11 septembre 1934), mais aussi ceux relatifs aux noyers, arbres très prisés en ébénisterie (*Dahir* du 8 septembre 1928) !

Le cas particulier des oasis

L'importance du contexte oasien au Maroc

Dans un certain nombre d'études spécialisées, les oasis au Maroc correspondent à deux types de paysages, que d'autres auteurs considèrent comme constituant un tout tant les deux formes sont liées. Ces deux dimensions des oasis seraient les suivantes : – d'abord, les oasis proprement dites qui correspondent à la fois aux périmètres phœnicicoles⁶⁸ (dédiés à la culture des palmiers dattiers) et aux autres périmètres irrigués utilisés pour faire du maraîchage, des légumineuses, de l'arboriculture fruitière (citrons, oranges, notamment, mais aussi des cultures fourragères). Cet univers oasien est fortement peuplé avec des densités humaines très élevées (plus de 500 habitants/km²). Ces oasis couvrent environ 2 300 à 2 500 km². – Puis, les espaces périmétriques environnants, où les activités principales sont le pastoralisme et l'agriculture très extensive. Ces zones occupent plus de 96 % de la frange Sud-Est du Maroc.

« *L'espace oasien du Sud marocain est peuplé de plus de 1,7 million d'habitants (estimation 2002) sur une superficie de 115 563 km², soit une densité de 15 habitants au km². C'est un chiffre considérable : la superficie agricole utile ne couvre en effet que 2 % de cet espace et les 98 % restants relèvent du désert quasi-intégral. Mais le plus remarquable est certainement l'évolution démographique de cette population qui a augmenté de moitié en vingt ans, et ce, sur une base économique qui a plutôt tendance à se dégrader. Cet espace oasien a connu des mutations sociales profondes qui ont affecté*

64. Art. 15 *Dahir* du 20 septembre 1976, précité.

65. Selon une étude des services forestiers marocains de novembre 2007, pour le compte de la FAO, sur www.fao.org/forestry/media/14177/0/57/ (consulté en décembre 2008).

66. « *L'arganier est un arbre fascinant ! Depuis des millénaires, il ne vit au Maroc qu'à l'état sauvage. Les premiers vergers ont été plantés il y a vingt ans à peine, permettant enfin de sélectionner des arbres fruitiers performants pour la production d'huile d'argan. – L'arganier au Maroc – Symbole de la vie au Maroc, l'arganier a façonné le pays et sculpté le paysage. C'est un exemple vivant de parfaite symbiose entre l'homme et la nature. Parfaitement adapté à son écosystème, cet arbre endémique couvre une superficie de plus de 800 000 ha sur les terres rouges du sud-ouest marocain, entre Agadir, Taroudan, Tiznit et Essaouira. – Pivot d'un système agraire traditionnel, cette essence à la fois forestière, fruitière et fourragère fait la pureté de l'eau et de l'air, la fertilité des sols, la vie de la flore, de la faune et des hommes. Elle a permis le développement d'une civilisation unique où l'on vogue toujours entre archaïsme et modernisme.* » <https://laterreestunjardin.com/arganier/> (consulté le 22 avril 2023).

67. « *L'alfa (Stipa tenacissima) - L'alfa est une graminée vivace, originaire des régions arides de l'Ouest du bassin de la Méditerranée, elle pousse en touffes d'environ un mètre de haut, formant de vastes "nappes" dans les régions aride et semi-aride. – Elle organise des écosystèmes pratiquement sans arbres et sur d'immenses étendues du Maroc oriental aride sur une superficie estimée à 2 954 200 ha. – Ces steppes à alfa se développent sur des sols bien drainés et plus ou moins rocheux. – L'alfa est une plante d'une grande valeur écologique "lutte contre l'érosion", économique "industrie de papier" et sociale "espaces pastoraux". – L'homogénéité apparente de l'écosystème alfatier cache une grande diversité biologique et d'énormes potentialités pour le développement socio-économique régional. Les massifs à alfa ont beaucoup régressé à cause de la dégradation (surpâturage, défrichements, incendies...).* » <http://www.eauxetforets.gov.ma/ForetsMarocaines/Formations/Pages/Nappes-Alfatieres.aspx> (consulté le 22 avril 2023).

68. Adjectif utilisé pour caractériser les espaces de plantations consacrés aux palmiers dattiers.

les activités économiques de toute la région. Parallèlement à cette vaste zone, il y a lieu de signaler que la province de Figuig, se situant à la frontière algéro-marocaine, constitue un autre espace oasien de grande importance. (...) De par sa situation géographique particulière, l'espace oasien a de tout temps constitué une plaque tournante entre, d'un côté, un mode de vie traditionnel séculaire, spécifique aux zones désertiques périphériques et, de l'autre côté, un centre qui, avec le temps, s'est progressivement orienté vers une économie de marché. »⁶⁹.

L'oasis tient une place particulière par son importance économique : « Du point de vue de la production, le Maroc occupe le 8^e rang avec environ 3 % de la production mondiale de dattes, avec une concentration au niveau de trois principales régions : Ouarzazate (41 %), Tafilalet (28 %) et Tata (20 %). Quant à l'évolution de la superficie phœnicicole, elle est passée de 85 000 ha à la fin des années quarante du siècle dernier à environ 44 000 ha actuellement. Cette régression est due à plusieurs facteurs, dont la maladie du "bayoud" qui est à l'origine de la destruction de plus des deux-tiers du patrimoine phœnicicole, et à l'effet des sécheresses prolongées qui ont entraîné la perte de plus de 500 000 palmiers. La composition variétale du patrimoine phœnicicole national est caractérisée par l'existence d'une multitude de variétés dont une forte proportion (47,5 %) est constituée de khalts (variétés non identifiées). (...) En année normale, la production nationale des dattes s'élève à plus de 100 000 tonnes, dont environ 90 % proviennent des régions d'Ouarzazate et d'Errachidia, et engendre une consommation de 3 kg par habitant au niveau national, contre 15 kg au niveau des zones de production. »⁷⁰.

Cadre juridique disponible pour les oasis

« En analysant le dispositif juridique national, nous avons pu constater que du point de vue législatif et réglementaire, l'espace oasien fait appel à toute une panoplie de textes qui sont, soit dédiés spécifiquement aux composantes de ces zones, soit pouvant leur être appliqués par extension, dans la mesure où les lois ont un caractère national et les règlements peuvent également prétendre à couvrir tous les espaces du territoire national. ». Pour ce faire, et en plus de la problématique de l'eau qui fait surface à tous les niveaux d'analyse, la défense et la restauration des sols, le régime des parcours, l'agriculture, le palmier dattier, la lutte antiacridienne, la désertification sans oublier l'habitat et l'aménagement du territoire constituent la trame principale des textes qui, d'une manière ou d'une autre, sont à appliquer dans notre zone d'intérêt. D'autres, comme le tourisme, pourraient aussi être pris en compte dans ce dispositif juridique. Mais il n'existe aucun texte spécifique aux oasis.

Comme indiqué ci-dessus, il est donc essentiel de voir quels autres textes pourraient avoir une utilité pour comprendre l'univers juridique des oasis.

Au premier rang, il faut tenir compte de la législation relative à l'eau. Depuis 1916, plus d'une vingtaine de lois, décrets et arrêtés ont été adoptés pour gérer ce patrimoine qui fait l'objet à l'heure actuelle de convoitises multiples, d'usages peu ou pas rationnels, alors qu'il s'agit d'une ressource en voie de raréfaction. L'espace oasien est la première « victime » d'une gestion hétéroclite peu respectueuse des us et habitudes qui, naguère, avaient toujours fait leurs preuves dans ces espaces particuliers et en avaient sans doute permis une certaine « durabilité ». Le principal texte en ce domaine est la Loi n° 36-15 du 10 août 2016, relative à l'eau, qui a abrogé le *Dahir* du 16 août 1995. Il faudrait compléter ce texte par quelques autres comme ceux cités en note⁷¹. La Loi « fixe les règles d'une gestion intégrée, décentralisée et participative des ressources en eau pour garantir le droit des citoyennes et citoyens à l'accès à l'eau et en vue d'une utilisation rationnelle et durable et une meilleure valorisation quantitative et qualitative de l'eau, des milieux aquatiques et du domaine public hydraulique en général, (...) » (art. 1^{er} Loi n° 36-15). Presque aussi important, l'article 2 qui dispose que dans les grands principes qui régissent l'eau, il y a notamment : « – la domanialité publique des eaux à l'exception de celles sur lesquelles des droits

69. Pr SBAÏ Larbi, *Oasis du Maroc, Cadre juridique et institutionnel*, 2011.

70. *Ibid.*

71. On peut citer principalement : – le Décret du 13 mai 1992 relatif aux modalités d'accord entre l'administration et les associations des usagers des eaux agricoles et approuvant les statuts-types desdites associations ; – le texte d'application en date du 25 juillet 1969 sur les conditions de distribution et d'utilisation de l'eau dans les périmètres d'irrigation ; – le *Dahir* et son Arrêté d'application du 29 juillet 1969 sur la conservation des eaux sur des terres collectives situées dans des régions semi-arides.

historiques ont été régulièrement reconnus; (...); – la gestion de l'eau et du domaine public hydraulique⁷² en général selon les règles de bonne gouvernance en associant les administrations, les collectivités territoriales, les opérateurs concernés, et les représentants des divers usagers de l'eau pour le traitement des questions liées à l'utilisation et à la protection des eaux et à l'aménagement hydraulique au niveau des bassins hydrauliques et à l'échelle nationale, régionale et locale. ».

Sur un autre registre, et dans la mesure où le régime d'adduction et de distribution des eaux dans les oasis a recours au système des *Khattaras*⁷³, cette technique de stockage et distribution des eaux est régie par le Décret n° 2-97-224 du 21 *jumada* II 1418 (24 octobre 1997) fixant les conditions d'accumulation artificielle des eaux, notamment son article premier qui soumet cette opération à une autorisation préalable, délivrée par le directeur de l'agence du bassin hydraulique concernée. « *Toutefois, les ouvrages d'accumulation artificielle des eaux d'un volume inférieur à deux mille (2000) mètres cubes d'eaux sont soumis à une simple déclaration (...)* » (art. 1 al. 2). Notons que lesdits droits acquis sont reconnus après enquête publique faite « *par les soins du ministre de l'équipement, soit à sa diligence soit à la demande des intéressés, après avis du ministre de l'intérieur* »⁷⁴.

Il faut rapprocher du texte précédent, le Décret n° 2-00-474 du 14 novembre 2000 fixant la procédure de reconnaissance de droits acquis sur le domaine public hydraulique⁷⁵.

Il faut s'intéresser aussi aux dispositions relatives à la conservation des eaux sur des terres collectives situées dans des régions semi-arides. En ce qui concerne très particulièrement les terres collectives situées dans des régions semi-arides, l'État délimite, par décret, des parcelles pour réaliser des travaux d'équipement en vue de les rendre, du moins en partie, propres à la culture. Ces travaux sont destinés essentiellement à garantir une meilleure conservation et une meilleure utilisation des eaux. À cet effet, le *Dahir* de 1969⁷⁶ prévoit l'aménagement de diguettes de retenue, d'impluviums et d'ouvrages d'épannage d'eau de crue (art. 1).

Il est aussi nécessaire de recourir, le cas échéant, au dispositif légal relatif aux aires protégées, à commencer par la Loi n° 22-07 du 16 juillet 2010 sur les aires protégées. La première loi sur les parcs nationaux date de 1934. En 1996, a été mis en application le Plan directeur des aires protégées (PDAP) qui vise en particulier à :

- >> la mise en place d'un système d'aires protégées représentatif des 40 grands écosystèmes naturels du pays. Dans ce cadre, le Maroc a créé dix parcs nationaux, d'une superficie équivalente à 750 000 ha;
- >> la mise en œuvre d'un programme de conservation, de réhabilitation et de valorisation des grands mammifères (ongulés) et de certaines espèces d'oiseaux rares;
- >> la mise en œuvre d'un programme d'éducation et de sensibilisation à l'environnement.

Puis, le Maroc s'est doté le 16 juillet 2010 d'une nouvelle législation traduisant sa détermination à étendre son réseau d'aires protégées, sur la base d'un réseau de plus de 150 sites d'intérêt biologique et écologique couvrant environ 2,5 millions d'hectares. Par ailleurs, la refonte du cadre juridique existant (Loi du 11 septembre 1934) tend à associer au processus de création et de gestion des aires protégées,

72. En vertu de l'article 3 de la Loi n° 36-15, le domaine public hydraulique « *est l'ensemble des biens hydrauliques et ceux liés à l'eau. Ces biens sont répartis en deux catégories : les biens publics naturels constitués des eaux et des terres couvertes par ces eaux; les biens publics artificiels constitués des ouvrages hydrauliques* ». De manière plus précise, le domaine public hydraulique est « *constitué* » des éléments énumérés à l'article 5 de la Loi.

73. « *La khettara est un ouvrage hydraulique complexe qui réalise à la fois le captage et l'adduction d'eau de la nappe souterraine au moyen d'un système de galeries drainantes, dont la pente est plus faible que celle de la nappe et que celle du terrain naturel, qu'elle dérive jusqu'au terrain à irriguer; elle assure ainsi un arrosage par gravité.* ». BEN BRAHIM Mohammed, *Irrigation traditionnelle et construit socioculturel dans les oasis du Tafilalet (Sud-Est marocain)*, 24 p., p. 9.

74. Les modalités relatives à cette reconnaissance sont fixées par le Décret n° 2-00-474 du 17 *chaabane* 1421 (14 novembre 2000). Ce texte pris en application de la Loi sur l'eau de 1995 demeure applicable dans la mesure où il n'est pas contraire aux dispositions de la nouvelle Loi sur l'eau et tant qu'un nouveau décret ne l'aura pas remplacé (cf. dispositions finales de la Loi sur l'eau n° 36-15).

75. BO n° 4854 du 7 décembre 2000, p. 1062.

76. *Dahir* n° 1-69-172 du 10 *jumada* I 1389 (25 juillet 1969) relatif à la conservation des eaux sur des terres collectives situées dans les régions semi-arides.

les administrations, les collectivités locales et les populations concernées, de manière à impliquer tout le monde dans la gestion et le développement durable de ces aires⁷⁷.

Il faut encore tenir compte de la Loi n° 11-03 du 12 mai 2003, relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement. Composée de 80 articles, cette Loi-cadre est articulée autour de six chapitres, dont ceux liés aux dispositions générales (Chapitre 1), aux pollutions et nuisances (Chapitre 4), aux instruments de gestion et de protection de l'environnement (Chapitre 5) et aux règles de procédure (Chapitre 6) nous intéressent au plus haut niveau. Ainsi, dans l'article 3, alinéa 1, le terme « environnement » est défini comme étant « *l'ensemble des éléments naturels et des établissements humains ainsi que les facteurs économiques, sociaux et culturels favorisant l'existence et le développement des organismes vivants et des activités humaines* ». Plus loin, l'alinéa 13 désigne sous l'appellation « parcs et réserves naturelles » « *tout espace du territoire national classé (...) lorsque l'équilibre écologique exige la préservation de ses animaux, végétaux, sols, sous-sols, air, eaux, fossiles, ressources minérales et, d'une façon générale, son milieu naturel (...)* ». Au titre des instruments de gestion et de protection de l'environnement, le Chapitre 5 impose d'une manière systématique l'étude d'impact environnemental pour tout projet susceptible de nuire au milieu et à ses composantes (art. 49 et 50), et oblige par là même l'Administration à élaborer des plans d'urgence pour parer à toute éventualité de pollution. Pour les normes et standards de la qualité de l'environnement, la Loi renvoie là aussi à l'adoption de textes qui doivent les définir (art. 54) en tenant compte d'un certain nombre de paramètres, dont en particulier « *la capacité d'auto-épuration de l'eau, de l'air et du sol* » (art. 55).

● Ressources pastorales et droit foncier

Dans un pays comme le Maroc, l'élevage tient une place extrêmement importante, la plupart du temps d'ailleurs sous forme de pastoralisme, souvent en lien avec les questions forestières, notamment dans les régions montagneuses. Ce qu'illustre bien l'intitulé de la Loi n° 113-13 du 27 avril 2016, relative à la transhumance pastorale, à l'aménagement et à la gestion des espaces pastoraux et sylvo-pastoraux, assortie de multiples textes d'application plus ou moins spécifiques⁷⁸.

Les enjeux sont clairement fixés dans l'article premier de la Loi citée ci-dessus, article qui précise les dispositions générales du texte. Parmi celles-ci, on peut lire : « (...) Elle (la loi) met en place le cadre juridique relatif à l'organisation, le développement, et l'exploitation rationnelle et durable des ressources pastorales, à la sécurisation de l'assiette foncière des espaces pastoraux et sylvo-pastoraux, à la garantie des droits d'accès et d'usage de ces espaces et de leurs ressources et au règlement des différends qui peuvent surgir de la pratique de la transhumance pastorale. (...) ». On retrouve là les grandes questions que sont : comment éviter les conflits entre sédentaires et pastoraux, comment organiser la cohabitation entre ces catégories d'exploitants des ressources naturelles et du foncier, comment « protéger » le pastoralisme dont on sait que partout où il est pratiqué, il pose de plus en plus problème comme mode d'activité, comment stabiliser le foncier, de plus en plus convoité, dans un contexte où les concurrences qui s'y exercent s'accroissent sans cesse ?

77. La Loi publiée le 16 juillet 2010 met en place un nouveau dispositif qui englobe non seulement les parcs nationaux, mais également d'autres catégories d'aires protégées en adaptant les critères qui leur sont applicables aux conditions spécifiques du pays. La Loi définit l'aire protégée comme l'espace terrestre ou marin, ou bien les deux à la fois, qui est géographiquement délimité et reconnu en tant que tel par la force d'un texte. Conformément à l'article premier, elle doit être aménagée et gérée de manière à garantir la protection de sa biodiversité. Selon l'article 2, cinq catégories d'aires protégées sont définies : il s'agit des parcs nationaux (art. 4), des parcs naturels (art. 5), des aires biologiques protégées (art. 6), des aires naturelles protégées (art. 7) et des sites naturels (art. 8). Pour la création de toute aire protégée, et ce quelle que soit son importance ou sa dimension, la nouvelle Loi impose une enquête publique préalable qui reste ouverte pendant trois mois (art. 10). Par ailleurs, la Loi prévoit systématiquement un plan de gestion pour toute aire protégée que l'Administration prépare en concertation avec la ou les Communes concernées (art. 19) ; le plan d'aménagement est soumis aux collectivités locales, aux administrations habilitées ainsi qu'aux associations ayant exprimé le désir de donner leur position quant à la création de l'aire protégée (art. 22). Les articles 29 à 35 fixent les pénalités encourues pour tout manquement aux dispositions pertinentes de la présente Loi. Aujourd'hui, il est trop tôt pour faire un bilan sur l'efficacité et l'efficience des nouvelles dispositions de ce texte. Mais de forts espoirs sont émis pour que la nouvelle législation soit au diapason des multiples attentes qui sont nourries à travers ce mécanisme. Pour certains spécialistes, les oasis sont un véritable laboratoire pour la Loi du 16 juillet 2010.

78. Voir notamment : le Décret n° 2-18-131 du 24 chaabane 1439 (11 mai 2018), fixant la composition et les modalités de fonctionnement de la Commission nationale des parcours et des comités régionaux des parcours, le Décret n° 2-18-78 du 19 rejeb 1439 (6 avril 2018), relatif aux conditions, formes et modalités de délivrance de l'autorisation de transhumance pastorale ; pour ne citer que ceux-là.

Ces questions se posent d'autant plus que, comme il est rappelé à l'article 3 de la même Loi : « Le pâturage des troupeaux et la transhumance pastorale doivent s'effectuer dans le respect du droit de propriété d'autrui, de la préservation des ressources pastorales et des potentialités des espaces pastoraux et sylvo-pastoraux, des droits d'usages sur ces espaces, des ressources qu'ils recèlent, des équipements installés ainsi que des obligations prévues par la présente loi et ses textes d'application. (...) ». Ce qui renvoie, de manière générale, à la question de la propriété foncière (donc de savoir de quoi on parle) et des droits d'usages dont on remarquera le pluriel ; il ne peut pas s'agir, en général, de droit d'usage, mais plutôt de droits portant sur des usages reconnus, légitimes donc susceptibles d'être protégés.

Il est donc important de préciser quelques notions. D'abord, celle d'« espaces pastoraux et sylvo-pastoraux ». C'est l'objet de l'article 2 de la Loi : « les terres de parcours ou à vocation pastorale, y compris les parcours forestiers » ; ensuite, celle de « couloir de passage » : « les pistes, routes, chemins ou itinéraires utilisés pour le déplacement des troupeaux à l'intérieur des espaces pastoraux ou sylvo-pastoraux ou pour accéder à ces espaces ». Il faut noter ici qu'en vertu des dispositions de l'article 30 de la Loi, « les couloirs de passage et axes de mobilité empruntés par les troupeaux transhumants qui sont des chemins et des pistes situés sur le domaine public demeurent d'usage public. Ils sont identifiés, délimités, cartographiés et signalés par l'administration compétente selon les formes et modalités fixées par voie réglementaire ».

On comprend donc que la Loi régule tous les comportements d'utilisation de l'espace nécessaires à la transhumance, parcours ou arrêts, en tenant compte des droits de propriété existants.

Et pour ce faire, la Loi a prévu la mise en place d'une institution *ad hoc*, pragmatique, et d'un document délivré au propriétaire de chaque troupeau concerné. D'abord, sur le plan institutionnel, l'article 23 dispose que « l'Administration compétente procède chaque année, après avis de la commission nationale⁷⁹ ou du comité régional⁸⁰ des parcours concernés, la fixation des périodes d'ouverture et de fermeture des espaces pastoraux et sylvo-pastoraux à la transhumance pastorale, des périodes de départ et de retour des troupeaux transhumants, des couloirs de passage et axes de mobilité ainsi que des zones de séjour et de campements ».

Puis, sur le plan documentaire, l'article 24 dispose que « la transhumance pastorale nécessite l'obtention, par le propriétaire du troupeau, d'une autorisation dénommée "autorisation de transhumance pastorale" délivrée par l'administration compétente dans les conditions et selon les formes et les modalités fixées par voie réglementaire. – L'autorisation de transhumance pastorale comporte les mentions suivantes : – l'identité du propriétaire du troupeau bénéficiaire de l'autorisation ou son mandataire ; – la composition, l'effectif global et par espèce d'animaux constituant le troupeau transhumant ; – le lieu d'origine et de provenance du troupeau, le parcours suivi et le lieu de destination ; – la durée et la période pour laquelle elle est délivrée (...) ».

● Droit minier et droit foncier

Comme l'écrivent dans le résumé de leur texte, les trois auteurs d'un article intitulé « Le cadre législatif de l'exploration et la recherche minière au Maroc entre le Dahir de 1951 et la loi 33-13 » : « Le secteur minier est l'un des piliers de la croissance économique au Maroc (10 % du PIB en 2016). Ce travail couvre, dans le cadre de la nouvelle réglementation, la loi 33/13 relative aux mines, les principaux points liés aux aspects juridiques et réglementaires de l'exploration et la recherche minière au Maroc, qu'ils soient émis par le pouvoir législatif ou l'autorité exécutive. »⁸¹. La nouvelle législation se situe donc dans le nouveau contexte institutionnel décrit plus haut.

79. La commission nationale des parcours est instituée par l'article 17 de la Loi n° 113-13, sa composition étant fixée à l'article 18 du même texte.

80. Les comités régionaux des parcours sont institués par l'article 19 de la Loi précitée, leur composition étant fixée par l'article 20 du même texte.

81. EL ATILLAH Abdessamad, SOUHASSOU Mustapha et EL MORJANI Zine El Abidine, « Le cadre législatif de l'exploration et la recherche minière au Maroc entre le Dahir de 1951 et la loi 33-13 », in *International Review of Economics, Management and Law Research*, décembre 2018.

Elle est complétée par un certain nombre de textes réglementaires parmi lesquels on peut citer :

- >> le Décret n° 2-15-807 du 12 *reheb* 1437 (20 avril 2016), pris pour l'application des dispositions de la Loi n° 33-13 relative aux mines portant sur la procédure d'octroi des titres miniers ;
- >> le Décret n° 2-19-543 du 2 *chaabane* 1441 (27 mars 2020), modifiant et complétant le Décret n° 2-15-807 du 12 *rajab* 1437 (20 avril 1916) pris pour l'application des dispositions de la Loi n° 33-13 relative aux mines pour la procédure d'octroi des titres miniers ;
- >> le Décret n° 2-19-12021 du 2 *chaabane* 1441 (27 mars 2020), pris pour l'application de la Loi n° 33-13 relative aux mines sur la procédure d'octroi des permis de recherche des cavités et des licences d'exploitation des cavités ;
- >> le Décret n° 2-18-548 qui a pour objet d'appliquer les dispositions de la Loi n° 33-13 relative aux mines, notamment son article 82 et le Décret n° 2-15-807 du 12 *reheb* 1437 (20 avril 2016) portant sur la procédure d'octroi des titres miniers notamment ses articles 24 et 28.

Dispositions générales

Comme dans beaucoup de textes contemporains, même si cette fois, cela semble mieux fait, on trouve à l'article premier une série de « définitions » ; si certaines sont justifiées parce que clarifiant le vocabulaire minier utilisé juridiquement, celles de droit commun comme « amodiation » n'ont pas leur place dans cette énumération,

On trouve aussi à l'article 2 la distinction classique entre mines et carrières en fonction des matières présentes. Et en même temps, on trouve le principe courant selon lequel « *les mines font partie du domaine public de l'État* » (art. 3 al. 1 Loi relative aux mines). Autre règle classique, pour toute activité liée aux mines, il faut nécessairement un titre minier comme il est prévu à l'article 3, alinéa 2, du texte précité.

Et également classique, le principe selon lequel « *le permis de recherche et la licence d'exploitation de mines constituent des droits immobiliers, de durée limitée et distincts de la propriété du sol* ». Donc, de ce point de vue, aucune ambiguïté possible entre droit foncier et droit minier.

Une singularité dans ces principes, celui selon lequel « *la preuve par écrit est seule admise en matière de droit minier* » (art. 8 Loi minière). Dans un contexte connu historiquement comme caractérisé par l'importance des activités minières artisanales, on peut imaginer que cela pourrait être de nature à poser problème.

Mais beaucoup plus important et renvoyant à la question foncière, le contenu de l'article 9 : « *Tout permis de recherche ou licence d'exploitation donne lieu à l'établissement par le conservateur de la propriété foncière, d'un titre spécial aux frais du titulaire. – Le titre spécial, établi par le conservateur de la propriété foncière, confère à son titulaire le bénéfice des dispositions prévues par la législation relative à l'immatriculation foncière.* ». Il s'agit là d'une approche spécifique du droit minier marocain et qui n'est pas forcément intelligible. Faut-il comprendre que le conservateur établit un « titre foncier minier » ? ce qui reviendrait à considérer que la propriété est inattaquable, comme en matière de titre foncier, et que cela porterait exclusivement sur le droit minier reconnu sur un territoire donné. Mais que voudrait dire alors le deuxième alinéa ; n'aurait-il pas pour effet de poser d'une manière singulière le contexte de conflictualité possible entre droit minier et droit foncier ; sans oublier que cela pose aussi la question de savoir comment établir un titre même spécial, sur le domaine public qui est celui de l'État ? Malheureusement, les décrets disponibles ne clarifient pas cette situation. Mais cela serait cohérent avec les dispositions des articles 22 et autres qui disposent que par exemple l'autorisation d'exploration est un droit exclusif d'exploration dans la zone concernée⁸². Inscrire cela sous la forme d'un titre spécial au Livre foncier (et donc au Cadastre) paraît une manière de garantir au mieux les droits miniers, notamment face aux détenteurs fonciers comme on le verra plus loin. D'ailleurs, élément supplémentaire, comme il en est disposé à l'article 53 de la Loi minière, « *le titulaire de la licence d'exploitation de mines est tenu de borner le périmètre de son titre minier à la première réquisition de l'administration* » ; ce qui semble logique si on veut pouvoir établir un titre spécial chez le conservateur foncier. La complexité de ces procédures imbriquées semblerait devoir justifier un décret spécifique pour en présenter le dispositif.

82. On retrouve cela pour le permis de recherche à l'article 34 mais aussi à l'article 47 pour la licence d'exploitation de mines.

L'articulation des droits miniers et des droits fonciers

C'est le Chapitre 2 du Titre IV de la Loi minière qui est consacré plus spécifiquement aux rapports entre les titulaires de titres miniers et les propriétaires du sol, mais aussi entre détenteurs de titres miniers divers.

Comme on le remarque rapidement, le législateur marocain, sur le sujet, s'appuie sur des solutions usuelles comme dans la plupart des pays. Ainsi, l'article 65 de la Loi minière dispose-t-il : « *Les terrains destinés à la recherche et à l'exploitation des produits des mines peuvent faire l'objet de location ou de cession. Dans l'acte de location du terrain destiné à la recherche ou à l'exploitation de produits de mines, mention doit être faite de l'usage réservé audit terrain.* ». Cette disposition mérite quelques commentaires. D'abord en ce qui concerne la cession; pourquoi indiquer la possibilité de cession? Ou bien le problème est foncier et dans ce cas, c'est un faux problème. Ou bien le problème est minier, et dans ce cas, la question se pose pour le transfert du titre minier, pas pour le foncier. Et c'est un peu la même chose pour la location. En y ajoutant que si le terrain doit être loué, il faut évidemment que le locataire sache qu'il y a un titre minier qui constitue une sorte de « servitude d'usage » sur le terrain.

L'article 66 de la loi minière reprend un dispositif « habituel »; « *les travaux de recherche ou d'exploitation de produits de mines ne peuvent être entrepris à une distance minimale de cinquante (50) mètres de tout édifice ou ouvrage, notamment des propriétés clôturées de murs ou un dispositif équivalent, villages, groupes d'habitations, puits, édifices religieux, lieux de sépulture ou considérés comme sacrés, voies de communication, conduites d'eau ou d'hydrocarbures, forages d'eau ou d'hydrocarbures et, généralement, de tous travaux d'utilité publique et ouvrage d'art, sauf, selon le cas, autorisation préalable délivrée par le gestionnaire du domaine en question ou accord du propriétaire concerné* ».

Dans le même sens, l'article 67 prévoit la possibilité d'établir des périmètres de protection particuliers, cette démarche étant de la compétence de l'administration et devant être justifiée par « *des raisons d'intérêt général* ».

Le titulaire du document minier « *dispose du droit d'effectuer les travaux et d'établir les installations nécessaires à l'intérieur du périmètre sur lequel porte le titre* » (art. 68 Loi minière). Mais en cas de désaccord du propriétaire du terrain, l'administration peut procéder à une sorte d'expropriation temporaire, en autorisant le titulaire du titre minier à occuper provisoirement le terrain,

Évidemment, un dispositif de compensation est mis en place, au profit du détenteur foncier. « *L'indemnité due au titre de l'occupation temporaire du terrain est fixée d'un commun accord entre le titulaire du titre de recherche ou de la licence d'exploitation de mines et le propriétaire du terrain* » (art. 69 al. 2). À défaut, cette indemnité sera fixée par une commission provinciale *ad hoc*, et si le désaccord persiste, par le tribunal compétent (art. 69 Loi minière).

Pour savoir ce qu'est cette commission, il faut se référer aux dispositions du Titre VI du Décret n° 2-15-807 du 12 *rejev* 1437 (20 avril 2016), pris pour l'application des dispositions de la Loi n° 33-13 relative aux mines portant sur la procédure d'octroi des titres miniers. L'article 32 de ce texte précise la composition de ladite commission : « *– un représentant des domaines de l'État; le receveur de l'enregistrement et du timbre ou son délégué; – le directeur régional de l'administration chargée des mines ou son représentant; – le (ou les) propriétaire(s) ou ses (leurs) ayants-droit; le titulaire du titre minier.* ». Cette commission est présidée par le « *représentant de l'autorité locale provinciale concernée* », lequel peut convoquer, « *à titre consultatif, toute personne jugée compétente* ». Le secrétariat de la commission est assuré par le directeur régional de l'administration chargée des mines ou son représentant.

Le principe d'indemnisation qui vient d'être évoqué est assorti de deux cas particuliers.

Le premier, établi par l'article 71, consiste dans le fait qu'« *à l'exception des terrains relevant des biens immobiliers des collectivités ethniques, lorsque le propriétaire présumé du terrain ne produit pas l'acte de propriété ou si l'acte produit n'est pas régulier, l'occupation temporaire peut avoir lieu avant même que le litige ne soit tranché par le tribunal compétent* » et dès consignation au greffe du tribunal de la somme prévue pour le propriétaire « *préssumé* ».

Et le second consiste dans la règle selon laquelle « *lorsque l'occupation temporaire du terrain dure plus de cinq ans ou que le terrain n'est plus propre à l'usage auquel il était affecté auparavant, le propriétaire du terrain peut obliger le titulaire du permis de recherche ou de la licence d'exploitation à*

acquérir le terrain à un prix consenti à l'amiable. En cas de désaccord sur le prix d'acquisition, celui-ci est fixé par la commission provinciale visée à l'article 69 ci-dessus. À défaut d'accord sur le prix fixé par la commission provinciale, celui-ci est fixé par le tribunal compétent. (...) » (art. 72 al. 1).

Pour finir sur le sujet minier, on peut indiquer quelques spécificités du texte marocain, liées au contexte du pays :

- >> d'abord, l'existence de règles relatives au permis de recherche des cavités ou de la licence d'exploitation des cavités⁸³. Comme le précise l'article 84, « la recherche de cavités consiste à entreprendre des opérations visant à la découverte de cavités. – L'exploitation des cavités comprend toutes les opérations qui s'y rapportent, dont notamment leur création, l'aménagement de leur site, l'emmagasinement et l'extraction des produits stockés, leur fonctionnement et leur entretien, ainsi que l'établissement des voies d'accès souterraines ou en surface ». Comme on le remarque, la rédaction est parfois très peu compréhensible ;
- >> autre particularité, la règle selon laquelle « sont confirmés les droits habous existants sur certains gisements de sel. – La liste des gisements de sel sur lesquels sont confirmés les droits habous est fixée par voie réglementaire » (art. 110 Loi minière) ;
- >> enfin, le principe selon lequel « les dispositions de la présente loi ne font pas obstacle à la jouissance de droits coutumiers existants sur certains gisements, dont la liste est fixée par voie réglementaire » (art. 11), mais dans les deux cas les détenteurs des *habous* ou des droits coutumiers et ceux des titres miniers sont invités à s'organiser pour établir un accord. ●

83. L'article premier du texte établit la définition suivante du terme « cavités » (au pluriel) : « formations souterraines, naturelles ou artificielles, présentant les caractéristiques requises pour constituer des réservoirs pouvant être utilisées aux fins de stockage de gaz naturel, d'hydrocarbures liquides, liquéfiés ou gazeux, ou tout autre produit à usage industriel ».

Annexe : éléments de législation relatifs au Maroc

● Organisation et administration du territoire

Constitution

- Constitution du 13 septembre 1996 (Titre XI)

Organisation administrative et territoriale

- *Dahir* n° 1-11-91 du 27 *chaabane* 1432 (29 juillet 2011), portant promulgation du texte de la Constitution
- *Dahir* n° 1-59-351 du 2 décembre 1959, relatif à la division administrative du Royaume
- *Dahir* n° 1-63-273 du 12 septembre 1963, relatif à l'organisation des préfectures, des provinces et leurs assemblées (abrogé)
- *Dahir* du 16 juin 1971, portant création des régions économiques
- *Dahir* portant Loi n° 1-76-583 du 30 septembre 1976, relatif à l'organisation communale (abrogée)
- Loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région promulguée par le *Dahir* royal du 2 avril 1997
- *Dahir* n° 1-97-83 du 2 avril 1997, portant promulgation de la Loi n° 9-97 formant Code électoral (composition conseil communal)
- *Dahir* n° 1-02-297 du 3 octobre 2002, portant promulgation de la Loi n° 78-00 portant Charte communale, BO n° 5058 du 21 novembre 2002
- *Dahir* n° 1-02-269 du 25 *reheb* 1423 (3 octobre 2002), portant promulgation de la Loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales (BO du 21 novembre 2002) abroge le *Dahir* de 1963
- Décret n° 2-03-527 du 13 *reheb* 1424 (10 septembre 2003), modifiant et complétant le *Dahir* n° 1-59-351 du 1^{er} *jumada* II 1379 (2 décembre 1959) relatif à la division administrative du Royaume
- Décret n° 2-03-528 du 13 *reheb* 1424 (10 septembre 2003), modifiant le Décret n° 2-98-953 du 12 *ramadan* 1419 (31 décembre 1998), fixant la liste des cercles, des *caïdats* et des communes urbaines et rurales du Royaume ainsi que le nombre des conseillers à élire dans chaque commune
- Décret n° 2-03-529 du 13 *reheb* 1424 (10 septembre 2003), fixant le ressort territorial des préfectures d'arrondissements et les arrondissements qui en relèvent
- Décret n° 2-03-530 du 13 *reheb* 1424 (10 septembre 2003), fixant le nombre des membres des conseils préfectoraux et provinciaux
- Décret n° 2-03-531 du 13 *reheb* 1424 (10 septembre 2003), modifiant et complétant le Décret n° 2-97-246 du 12 *rabii* II 1418 (17 août 1997), fixant le nombre des régions, leur nom, leur chef-lieu, leur ressort territorial et le nombre de conseillers à élire dans chaque région ainsi que la répartition des sièges entre les divers collèges électoraux et la répartition entre les préfectures et provinces du nombre des sièges revenant aux collectivités locales

- Loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales, promulguée par le *Dahir* n° 1-07-195 du 30 novembre 2007, *BO* n° 5584 du 6 décembre 2007
- Décret n° 2-09-319 du 17 *jumada* II 1430 (11 juin 2009), modifiant et complétant le *Dahir* n° 1-59-351 du 1^{er} *jumada* 1379 (2 décembre 1959), relatif à la division administrative du Royaume
- Décret n° 2-09-320 du 17 *jumada* II 1430 (11 juin 2009), modifiant et complétant le Décret n° 2-08-520 du 28 *chaoual* I 1429 (28 octobre 2008), fixant la liste des cercles, des caïdats et des communes urbaines et rurales du Royaume ainsi que le nombre des conseillers à élire dans chaque commune
- Décret n° 2-09-321 du 17 *jumada* II 1430 (11 juin 2009), fixant le nombre des membres des conseils préfectoraux et provinciaux
- Décret n° 2-09-322 du 17 *jumada* II 1430 (11 juin 2009), modifiant et complétant le Décret n° 2-97-246 du 12 *rabii* II 1418 (17 août 1997), fixant le nombre des régions, leur nom, leur chef-lieu, leur ressort territorial et le nombre de conseillers à élire dans chaque région, ainsi que la répartition des sièges entre les préfectures et provinces du nombre de sièges revenant aux collectivités locales
- Décret n° 2-15-40 du 1^{er} *jumada* I 1436 (20 février 2015), fixant le nombre des régions, leurs dénominations, leurs chefs-lieux ainsi que les préfectures et provinces qui les composent

● Domaines / Foncier

- *Dahirs* de 1913 et 1915 (terres *Melk* immatriculées)
- *Dahir* du 27 avril 1919, relatif aux terres collectives
- *Dahir* n° 1-62-105 du 30 juin 1962, relatif au remembrement rural
- *Dahir* de 1963 sur les terres de colonisation
- *Dahir* de 1969, relatif aux terres issues des expropriations
- *Dahir* n° 1-69-30 du 25 juillet 1969, relatif aux terres collectives situées dans les périmètres d'irrigation
- *Dahir* n° 1-69-28 du 25 juillet 1969, relatif au transfert à l'État de la propriété de terres agricoles ou à vocation agricole constituées en habous publics
- *Dahir* n° 1-69-174 du 25 juillet 1969, relatif à l'immatriculation d'ensemble des propriétés rurales
- *Dahir* n° 1-69-32 du 25 juillet 1969, complétant et modifiant le *Dahir* n° 1-62-105 relatif au remembrement rural
- *Dahir* n° 1-69-27 du 25 juillet 1969, déclarant d'utilité publique l'aménagement des structures foncières et la création de lotissements agricoles dans les périmètres d'irrigation et instituant une procédure spéciale d'expropriation pour les terrains nécessaires à cet effet
- Réforme agraire de 1972
- *Dahir* portant Loi n° 1-72-277 du 22 *kaada* 1392 (29 décembre 1972), relatif à l'attribution à des agriculteurs de terres agricoles ou à vocation agricole faisant partie du domaine privé de l'État
- *Dahir* n° 1-72-278 du 29 décembre 1972, relatif aux coopératives agricoles d'attributaires de lots domaniaux et/ou d'attributaires de lots constitués sur d'anciens immeubles collectifs
- *Dahir* n° 1-73-296 du 2 janvier 1974, complétant et modifiant le *Dahir* n° 1-62-05 relatif au remembrement rural
- Décret n° 2-93-23 du 13 mai 1993, relatif aux attributions et à l'organisation du ministère de l'Agriculture et de la Réforme agraire

- *Dahir* n° 1-95-152 du 11 août 1995 promulguant la Loi n° 34-94 relative à la limitation du morcellement des propriétés agricoles situées à l'intérieur des périmètres d'irrigation et des périmètres de mise en valeur en bour
- *Dahir* n° 1-97-03 du 25 janvier 1997, portant promulgation de la Loi n° 9-96 complétant le *Dahir* du 3 novembre 1918, relatif aux occupations temporaires du domaine public
- *Dahir* n° 1-02-125 du 1^{er} *rabii* II 1423 (13 juin 2002), portant promulgation de la Loi n° 58-00 portant création de l'Agence nationale de la conservation foncière, du cadastre et de la cartographie (A.N.C.F.C.C.), *BO* n° 5036, p. 904-906
- Décret n° 2-00-913 du 18 *jumada* II 1423 (27 août 2002), pris pour l'application de la Loi n° 58-00 portant création de l'Agence nationale de la conservation foncière, du cadastre et de la cartographie, *BO* n° 5036, p. 907
- *Dahir* n° 1-04-251 du 25 *kaada* 1425 (7 janvier 2005), portant promulgation de Loi n° 05-01 relative à la cession à leurs occupants réguliers de certains lots agricoles ou à vocation agricole relevant du domaine privé de l'État
- Décret n° 2-01-107 du 29 *jumada* II 1427 (25 juillet 2006), pris pour l'application de la Loi n° 05-01 relative à la cession à leurs occupants réguliers de certains lots agricoles ou à vocation agricole relevant du domaine privé de l'État
- *Dahir* n° 1-11-177 du 25 *hija* 1432 (22 novembre 2011), portant promulgation de la Loi n° 14-07 modifiant et complétant le *Dahir* du 9 *ramadan* 1331 (12 août 1913) sur l'immatriculation foncière
- *Dahir* n° 1-13-116 du 26 *safar* 1435 (30 décembre 2013), portant promulgation de la Loi n° 57-12 complétant le *Dahir* du 9 *ramadan* 1331 (12 août 1913) sur l'immatriculation foncière
- Décret n° 2-14-173 du 11 *jumada* II 1435 (11 avril 2014), pris pour l'application du *Dahir* du 9 *ramadan* 1331 (12 août 2013) sur l'immatriculation foncière
- Décret n° 2-15-981 du 6 *jumada* I 1437 (15 février 2016), modifiant le Décret n° 2-94-266 du 18 *chaabane* 1415 (20 janvier 1995) pris pour l'application de la Loi n° 30-93 relative à l'exercice de la profession d'ingénieur géomètre topographe
- Décret n° 2-16-135 du 12 *reheb* 1437 (20 avril 2016), relatif à l'exonération des terres collectives situées dans les périmètres d'irrigation des droits relatifs à l'immatriculation
- Décret n° 2-16-263 du 17 *chaabane* 1437 (24 mai 2016), portant création de la commission ministérielle permanente de la politique foncière
- Décret n° 2-16-375 du 13 *chaoual* 1437 (18 juillet 2016), fixant le tarif des droits de conservation foncière

● Développement rural/Pastoralisme

- *Dahir* n° 1-69-171 du 26 juillet 1969, relatif à la création de périmètres d'amélioration pastorale
- *Dahir* n° 1-16-53 du 19 *reheb* 1437 (20 avril 2016), promulguant la Loi n° 113-13 du 27 avril 2016 relative à la transhumance pastorale, à l'aménagement et à la gestion des espaces pastoraux et sylvo-pastoraux
- Décret n° 2-18-79 du 8 *reheb* 1439 (26 mars 2018), pris pour l'application de certaines dispositions du Chapitre VI de la Loi n° 113-13 relative à la transhumance pastorale, à l'aménagement et à la gestion des espaces pastoraux et sylvo-pastoraux
- Décret n° 2-18-78 du 19 *reheb* 1439 (6 avril 2018), relatif aux conditions, formes et modalités de délivrance de l'autorisation de transhumance pastorale
- *Dahir* n° 2-18-131 du 24 *chaabane* 1439 (11 mai 2018), fixant la composition et les modalités de fonctionnement de la Commission nationale des parcours et des comités régionaux des parcours

- Arrêté n° 681-18 du 24 *chaabane* 1439 (11 mai 2018), du ministre de l'Agriculture, de la Pêche maritime, du Développement local et des Eaux et Forêts, fixant le règlement intérieur type des comités régionaux de parcours
- Arrêté n° 680-18 du 24 *chaabane* 1439 (11 mai 2018), du ministre de l'Agriculture, de la Pêche maritime, du Développement local et des Eaux et Forêts, fixant le règlement intérieur de la Commission nationale des parcours

● Ressources naturelles

Environnement

- *Dahir* n° 1-69-170 du 25 juillet 1969, sur la défense et la restauration des sols
- *Dahir* n° 1-03-59 du 12 mai 2003, portant promulgation de la Loi n° 11-03 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement
- *Dahir* n° 1-11-84 du 2 juillet 2011, portant promulgation de la Loi n° 29-05 relative à la protection des espèces de faune et de flore sauvages et au contrôle de leur commerce
- *Dahir* n° 1-14-09 du 4 *jumada I* 1435 (6 mars 2014), promulguant la Loi-cadre n° 99-12 portant Charte nationale de l'environnement et du développement durable
- Loi cadre n° 99-12 du 6 mars 2014, portant Charte nationale de l'Environnement et du Développement durable
- Décret n° 2-12-484 du 2 *chaabane* 1436 (21 mai 2015), pris pour l'application de la Loi n° 29-05 relative à la protection des espèces de flore et de faune sauvages et au contrôle de leur commerce
- Loi n° 81-12 du 15 juillet 2015, relative au littoral

Eau

- *Dahir* n° 1-69-172 du 10 *jumada I* 1389 (25 juillet 1969), relatif à la conservation des eaux sur des terres collectives situées dans les régions semi-arides
- Décret n° 2-00-474 du 17 *chaabane* 1421 (14 novembre 2000), fixant la procédure de reconnaissance de droits acquis sur le domaine public hydraulique
- Décret n° 2-07-96 du 16 janvier 2009, fixant la procédure d'octroi des autorisations et des concessions relatives au domaine public hydraulique
- *Dahir* n° 1-16-113 du 6 *kaada* 1437 (10 août 2016), portant promulgation de la Loi n° 36-15 relative à l'eau

Forêts

- *Dahir* du 10 octobre 1917, sur la conservation et l'exploitation des forêts
- *Dahir* du 4 mars 1925, sur la protection et la délimitation des forêts d'arganiers
- *Dahir* du 8 septembre 1928, relatif à la conservation et à l'exploitation des noyers
- *Dahir* du 11 septembre 1934, sur la création des parcs nationaux
- *Dahir* du 12 septembre 1949, créant le Fonds National Forestier
- Arrêté du 14 novembre 1949, fixant les modalités de soumission au régime forestier des bois, forêts et terrains non domaniaux
- *Dahir* du 25 juillet 1969, relatif à la création de périmètres d'amélioration pastorale
- *Dahir* du 20 septembre 1976, relatif à l'organisation de la participation des populations au développement de l'économie forestière

- Loi n° 11-03 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement, promulguée par le *Dahir* n° 1-03-59 du 12 mai 2003
- Décret n° 2-04-503 du 1^{er} février 2005, portant attributions et organisation du Haut-commissariat aux eaux et forêts et à la lutte contre la désertification, *BO* n° 5292 du 17 février 2005
- *Dahir* n° 1-10-123 du 3 *chaabane* 1431 (16 juillet 2010), portant promulgation de la Loi n° 22-07 relative aux aires protégées

Mines et hydrocarbures

- Loi n° 21-90 du 7 *kaada* 1411 (22 mai 1991), relative à la recherche et à l'exploitation des gisements d'hydrocarbures (telle que modifiée par la Loi n° 27-99)
- Décret n° 2-93-786 du 18 *jumada I* 1414 (3 novembre 1993) (tel que modifié le 16 mars 2000)

Urbanisme/Construction

- Décret n° 2-13-424 du 13 *rejab* 1434 (24 mai 2013), approuvant le règlement général de construction fixant la forme et les conditions de délivrance des autorisations et des pièces exigibles en application de la législation relative à l'urbanisme et aux lotissements, groupes d'habitation et morcellements ainsi que des textes pris pour leur application

Divers

- Plan « Maroc vert », 2008
- Programme d'action national de lutte contre la désertification au Maroc, 2013
- Stratégie nationale de développement durable 2030, 1^{er} octobre 2017
- *Dahir* n° 1-20-02 du 11 *rejab* 1441 (6 mars 2020), portant promulgation de la Loi n° 37-17 modifiant et complétant le *Dahir* portant Loi n° 1-73-211 du 26 *moharrem* 1393 (2 mars 1973) fixant la limite des eaux territoriales