

Critique du système marocain de contrôle urbanistique : Entre pénalisation rigoureuse et modernisation managériale

ADNANE Abdelali

Professeur chercheur à l'université Mohamed V de Rabat

Résumé :

Le système de contrôle urbanistique marocain, malgré la richesse de son cadre normatif, présente des dysfonctionnements majeurs attribués à des lacunes structurelles, une mise en œuvre inégale et un déficit de coordination entre les parties prenantes. Ces faiblesses compromettent la sécurité publique, l'esthétique urbaine et la gestion des infractions, accentuées par des chevauchements de compétences et une inertie procédurale. Une réforme en profondeur s'impose, fondée sur une évaluation exhaustive des interactions institutionnelles et une analyse comparative avec des modèles internationaux exemplaires, notamment français. L'adoption d'une démarche méthodologique, telle que l'analyse SWOT, permettrait d'identifier les forces et faiblesses du système et de proposer des outils de gouvernance novateurs pour assurer un développement urbain harmonieux et durable.

Abstract :

The Moroccan urban planning control system, despite the richness of its normative framework, suffers from significant dysfunctions attributed to structural deficiencies, uneven implementation, and a lack of coordination among stakeholders. These shortcomings undermine public safety, urban aesthetics, and the management of violations, further exacerbated by overlapping competencies and procedural inertia. A comprehensive reform is imperative, grounded in an exhaustive evaluation of institutional interactions and a comparative analysis with exemplary international models, particularly the French experience. The adoption of a methodological approach, such as SWOT analysis, would enable the identification of the system's strengths and weaknesses and the proposal of innovative governance tools to ensure harmonious and sustainable urban development.

ملخص :

على الرغم من غنى الإطار التنظيمي لمنظومة الضبط الحضري في المغرب، إلا أن هاته المنظومة تعاني من اختلالات جوهرية ناتجة عن قصور هيكلي، تطبيق غير متوازن، وغياب التنسيق بين الجهات المعنية. إن هذه النقائص تؤثر سلباً على سلامة المواطنين وجمالية المشهد الحضري وضبط المخالفات، مع تفاقم الوضع تدريجياً بسبب تداخل الصلاحيات والجمود الإجرائي. ولقد بات من الضروري إجراء إصلاح شامل لهته المنظومة يستند إلى تقييم دقيق للتفاعلات المؤسسية وتحليل مقارن

مع النماذج الدولية الرائدة، لا سيما التجربة الفرنسية. كما أن اعتماد منهجية تحليلية منظمة، مثل تحليل *SWOT*، من شأنه أن يُبرز نقاط القوة والضعف للمنظومة ويُسهّم في صياغة أدوات حوكمة مبتكرة تضمن تنمية حضرية مستدامة ومنسجمة.

Introduction :

La politique urbanistique constitue un instrument fondamental du développement économique et social, jouant un rôle déterminant dans la structuration et l'aménagement des territoires urbains. Elle s'impose comme un pilier stratégique dans la planification urbaine, visant à concilier la quête de richesse économique, la garantie de la sécurité publique et l'exigence d'un cadre esthétique harmonieux.

Au Maroc, l'évolution du cadre législatif en matière de contrôle urbanistique reflète la recherche d'un équilibre entre la régulation stricte des activités urbanistiques et la modernisation des mécanismes de contrôle. L'adoption de la loi n° 12-90, pierre angulaire de l'arsenal juridique marocain en la matière, avait pour objectif de poser les bases d'un système normatif rigoureux. Cependant, malgré ses avancées, ce texte a rapidement montré ses limites face à la prolifération des constructions illégales et à l'inefficacité des mécanismes de sanction.

Face à ces insuffisances, un projet ambitieux, la loi 04-04, a été élaboré dans le but de centraliser les responsabilités au niveau des autorités locales et de renforcer le rôle du gouverneur. Malheureusement, ce projet n'a jamais été adopté, laissant en suspens des réformes pourtant cruciales pour améliorer la cohérence et l'efficacité du système de contrôle urbanistique.

Plus récemment, la promulgation de la loi n° 66-12 a tenté de remédier à ces lacunes en introduisant des mesures plus sévères pour sanctionner les infractions urbanistiques, notamment en criminalisant certains actes auparavant considérés comme de simples contraventions. Toutefois, ce cadre législatif, bien que prometteur, reste tributaire d'un déficit de mise en œuvre et d'un manque de coordination entre les différents acteurs.

Ces réformes successives, bien qu'elles témoignent d'une volonté d'adapter le système de contrôle urbanistique aux défis contemporains, n'ont pas encore permis de surmonter les nombreux dysfonctionnements structurels qui le caractérisent. Cette situation met en évidence l'urgence d'une réflexion approfondie sur les failles actuelles et sur les perspectives de modernisation et de réorganisation de ce système essentiel.

Les problématiques relatives à l'urbanisme, autrefois réservées à des cercles restreints de spécialistes, sont désormais au centre des préoccupations collectives. Elles ne se limitent plus à de simples interrogations, mais engendrent une recherche accrue de solutions pratiques et urgentes, susceptibles de remédier aux déséquilibres flagrants menaçant la structure et l'organisation des espaces urbains. Ces déséquilibres, qui compromettent la cohérence et l'harmonie des agglomérations, témoignent des limites criantes du cadre normatif en vigueur. En effet, non seulement ce cadre se révèle incapable d'apporter des réponses adéquates aux

grands enjeux urbanistiques, mais il contribue également à aggraver les dysfonctionnements, rendant caduques tant la gestion des espaces urbains que le contrôle de leur régularité.¹

Parmi les aspects critiques de la régulation urbanistique, la fonction de contrôle occupe une place centrale. Elle revêt une importance particulière, car elle incarne un mécanisme essentiel de proximité, touchant directement la vie quotidienne des citoyens. Cette fonction s'inscrit au cœur des enjeux politiques, économiques et sociaux de la ville, générant des débats récurrents sur ses modalités d'exercice et ses résultats. Les insuffisances constatées dans ce domaine mettent en exergue l'impératif de revoir en profondeur les cadres technique et juridique qui encadrent ces pratiques. Ces défaillances, de nature réglementaire et opérationnelle, nécessitent une réorganisation visant à garantir une application rigoureuse des normes et à restaurer la confiance dans les mécanismes de contrôle.

Afin d'explorer ces enjeux, une analyse approfondie sera conduite. Dans un premier temps, elle dressera un état des lieux détaillé du système de contrôle urbanistique (chapitre 1). Dans un second temps, elle proposera des perspectives de réforme ambitieuses, en vue de refonder ce système sur des bases solides et adaptées aux défis contemporains (chapitre 2).

Chapitre 1 : État des lieux du système de contrôle urbanistique

L'analyse de l'état actuel du système de contrôle urbanistique nécessite, en premier lieu, une description minutieuse des acteurs qui le composent et de leurs interactions, (Section 1) suivie d'un diagnostic approfondi de son fonctionnement afin d'identifier les carences et dysfonctionnements qui en altèrent l'efficacité (Section 2).

Section 1 : Description du système de contrôle

La description de ce système implique d'énumérer les divers acteurs intervenants (Paragraphe 1), ainsi que d'examiner précisément les interactions institutionnelles et fonctionnelles qui structurent leurs interventions (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Énumération des acteurs

Le système de contrôle urbanistique marocain se distingue par une pluralité d'acteurs, caractérisée par une multiplication excessive des intervenants, ce qui génère un morcellement des compétences et une dilution des responsabilités. Parmi ces acteurs figurent :

1. Les structures déconcentrées du ministère de l'Intérieur

¹ " Presque la moitié de l'espace urbain est produite en dehors et contre les règles d'urbanisme " Abdelghani Abouhane, Pouvoirs, villes et notabilités locales, quand les notables font les villes, URBAMA, page 15.

Ces entités incluent les préfectures, annexes administratives et caïdats, placées sous l'autorité du gouverneur.¹ Ce dernier dispose d'une compétence étendue en matière de contrôle urbanistique,² englobant notamment la constatation des infractions et la mise en œuvre des mesures exécutoires.

Sous l'empire de la loi n° 12-90 relative à l'urbanisme dans sa version antérieure, les agents d'autorité, tels que les Pachas et Caïds, exerçaient en qualité d'officiers de police judiciaire.³ Ils étaient habilités à constater les infractions⁴ survenant dans leur ressort territorial, à intervenir pour garantir l'exécution des décisions administratives et à assurer un suivi continu des infractions. Ces agents avaient également l'obligation d'informer régulièrement leurs supérieurs hiérarchiques, notamment le chef de la division des affaires intérieures, relevant du gouverneur, ainsi que le chef de la division de l'urbanisme,⁵ placé sous l'autorité du secrétaire général de la préfecture. Bien que ces attributions aient été partiellement réorganisées par la réforme introduite par la loi n° 66-12, leur compétence en matière de constatation des infractions persiste dans le cadre du nouveau dispositif, s'inscrivant dans un cadre plus rigoureux de contrôle et de répression des infractions urbanistiques.

2. Les collectivités territoriales

Dans le cadre de la législation établie par la loi n° 12-90 relative à l'urbanisme dans sa version initiale, les communes, qu'elles soient urbaines ou rurales, occupaient une position centrale dans le système de contrôle urbanistique. Le président du conseil communal, assisté de contrôleurs assermentés,⁶ pouvait exceptionnellement faire appel à des experts ou architectes⁷ pour renforcer son action. Il détenait un pouvoir exclusif en matière de poursuites judiciaires, consistant à initier les procédures en déposant une plainte auprès du parquet. Cette responsabilité en faisait un acteur pivot, assurant la continuité des démarches entreprises par

1 Article 3 du Dahir portant n°1-75-168 DU 25 Safar 1397(15 février 1977) relatif aux attributions du gouverneur tel qu'il a été modifié ou complété.

2 Dahir n° 1-92-31 du 15 hija 1412 (17 juin 1992) portant promulgation de l'ancienne version de la loi n° 12-90 relative à l'urbanisme. Bulletin Officiel n° 4159 du Mercredi 15 Juillet 1992.

3 Article 20 du Dahir n° 1-58-261 du 1er chaabane 1378 (10 février 1959) formant Code de procédure pénale (Bulletin Officiel n° : 2418-bis du 05/03/1959, Page : 379)

4 L'article 64 du Dahir n° 1-92-31 du 15 hija 1412 (17 juin 1992) portant promulgation de l'ancienne version de la loi n° 12-90 relative à l'urbanisme.

5 La division de l'urbanisme exerçait les compétences qui lui sont dévolues en ce sens par le biais des contrôleurs assermentés, habilités aussi à constater les infractions et à les sanctionner par des procès-verbaux. Voir notamment : circulaire n° 7 du 29/01/1993 relative à la nomination des agents chargés de la constatation des infractions en matière de constructions et de lotissements, et la circulaire n°28 du 10/03/1993 relative à la nomination des agents chargés de la constatation des infractions en matière de constructions et de lotissements.

6 Article 64 du Dahir n° 1-92-31 du 15 hija 1412 (17 juin 1992) portant promulgation de l'ancienne version de la loi n° 12-90 relative à l'urbanisme, et circulaire n°14 du 11/02/1993 relative à la nomination des agents communaux chargés de la constatation des infractions en matière de constructions et de lotissements.

7 Voir l'article 64 du Dahir n° 1-92-31 du 15 hija 1412 (17 juin 1992) portant promulgation de l'ancienne version de la loi n° 12-90 relative à l'urbanisme.

les autres intervenants. Ces attributions ont été reconsidérées et redéfinies dans le cadre de la réforme introduite par la loi n° 66-12, modifiant en profondeur le rôle des communes dans le système de contrôle des infractions urbanistiques.

Jadis, les contrôleurs relevant du président du conseil communal jouissaient de la compétence de constater les infractions urbanistiques et d'en dresser les procès-verbaux, participant ainsi activement au processus de contrôle et de répression. Désormais, leur mission se limite à signaler les infractions et à solliciter l'intervention¹ des contrôleurs habilités, investis de la qualité d'officiers de police judiciaire, pour procéder à la verbalisation et initier les démarches nécessaires. Ce changement illustre une transition vers un système davantage centralisé et spécialisé dans la gestion des infractions urbanistiques.

3. Le département chargé de l'urbanisme

Dans le cadre de l'ancien dispositif instauré par la loi n° 12-90, le département chargé de l'urbanisme, ainsi que ses inspections régionales dotées de contrôleurs assermentés habilités à dresser des procès-verbaux, jouaient un rôle essentiel dans le système de contrôle. À titre exceptionnel, ces structures avaient également la faculté de mandater des experts² ou architectes pour appuyer leurs actions. Leur mission consistait principalement à renforcer les initiatives des différents acteurs du contrôle, à signaler aux autorités administratives compétentes les irrégularités observées, et à effectuer des missions d'évaluation auprès des responsables régionaux, préfectoraux, provinciaux et locaux. Ces évaluations visaient à garantir une application stricte des normes urbanistiques et à veiller au respect des prescriptions légales.³

Toutefois, sous l'égide de la réforme introduite par la loi n° 66-12, les agents de ce département se sont vus attribuer, presque exclusivement, la compétence de contrôler et de verbaliser les infractions, aux côtés des agents désignés par les walis et gouverneurs, recentrant ainsi leurs missions sur des attributions directement liées à la répression des infractions en matière d'urbanisme.

4. Les agences urbaines

1 « Le contrôleur exerce ses missions d'office, ou à la demande de l'autorité administrative locale, du président du conseil communal ou du directeur de l'Agence urbaine, informés de l'infraction par les agents chargés de cette mission et relevant de ces autorités, ou à la demande de toute personne ayant porté plainte. » Article 66, alinéa 1 de la loi n° 66-12 relative au contrôle et à la répression des infractions en matière d'urbanisme et de construction. Voir aussi, l'article 10 du décret n° 409.19.2 du 8 octobre 2019, relatif à la fixation des modalités de contrôle et de répression des infractions en matière d'urbanisme.

2 Article 64 du Dahir n° 1-92-31 du 15 hija 1412 (17 juin 1992) portant promulgation de l'ancienne version de la loi n° 12-90 relative à l'urbanisme.

3 Circulaire n° 732/CAB du ministère de l'intérieur en date du 16/12/1992 relative à la création et à la mise en place des inspections régionales de l'urbanisme, de l'architecture et de l'aménagement du territoire.

Dans le cadre du dispositif juridique établi par la loi n° 12-90 relative à l'urbanisme, les agences urbaines, en tant qu'établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, jouaient un rôle essentiel dans l'application et le respect de la législation en vigueur. À cet effet, elles étaient dotées de brigades de contrôleurs assermentés, investis de la compétence de constater les infractions et de les consigner dans des procès-verbaux. Ces procès-verbaux étaient ensuite transmis aux autorités compétentes¹ conformément aux prescriptions légales, afin d'engager les procédures appropriées.

Cependant, la réforme introduite par la loi n° 66-12 a écarté les agents des agences urbaines du domaine de l'intervention directe dans la constatation et la verbalisation des infractions. Désormais, leur rôle se limite à solliciter l'intervention des contrôleurs habilités à verbaliser,² dès qu'ils sont informés de la commission d'une infraction, renforçant ainsi leur fonction de coordination et de signalement au sein du système de contrôle urbanistique.

5. La police judiciaire

La police judiciaire, entendue dans son acception la plus large comme organe de l'État chargé d'enquêter sur les infractions, délits et crimes, de recueillir les preuves, de poursuivre d'office les auteurs présumés sur instruction du ministère public ou du juge d'instruction, et de consigner ces actes dans des procès-verbaux transmis au parquet, demeure compétente en matière de constatation et de verbalisation des infractions urbanistiques.³

Toutefois, la réforme introduite par la loi n° 66-12 a élargi le champ d'intervention à des acteurs spécialisés, en transférant ces attributions aux contrôleurs relevant des walis et gouverneurs ainsi qu'à ceux rattachés au département de l'urbanisme, investis de la qualité d'officiers de police judiciaire. Ces derniers sont désormais habilités à intervenir directement dans la constatation et la verbalisation des infractions,⁴ aux côtés de l'appareil classique de la police judiciaire.

Ainsi, bien que la réforme ait conféré des prérogatives étendues à ces acteurs investis de la qualité d'officiers de police judiciaire dans le domaine spécifique de l'urbanisme,

1 Article 11 du Dahir portant loi n° 1-93-51 du 22 Rabia I 1414 (10 septembre 1993) instituant les Agences Urbaines.

² Article 66, alinéa 1 de la loi n° 66-12 relative au contrôle et à la répression des infractions en matière d'urbanisme et de construction.

Voir aussi, l'article 10 du décret n° 409.19.2 du 8 octobre 2019, relatif à la fixation des modalités de contrôle et de répression des infractions en matière d'urbanisme.

³ Articles 18, 23, 86, 87, 78 du code de procédure pénale.

⁴ « Les infractions mentionnées à l'article 64 ci-dessus sont constatées et font l'objet de procès-verbaux, dressés par :

— les officiers de la police judiciaire ;

— les contrôleurs de l'urbanisme, relevant du wali, du «gouverneur ou de l'administration, ayant la qualité d'officier de police judiciaire ; » Article 65 Alinéas 1 et 2 de Loi n° 66-12 relative au contrôle et à la répression des infractions en matière d'urbanisme et de construction

l'organe traditionnel de la police judiciaire conserve sa compétence générale, opérant en complémentarité avec ces contrôleurs, dans le cadre d'un système destiné à renforcer la répression des infractions et à garantir une meilleure cohérence institutionnelle.

6. L'autorité judiciaire

Les juridictions compétentes, représentées par le parquet et les tribunaux de jugement, jouent un rôle déterminant dans l'application de la loi urbanistique et dans la lutte contre les infractions qui en découlent. En tant qu'acteurs majeurs du système judiciaire, leur intervention s'inscrit à un stade clé du processus, garantissant à la fois la régularité des procédures et l'effectivité des sanctions.

Le parquet, en qualité de représentant de l'intérêt général, est chargé d'initier les poursuites à partir des procès-verbaux transmis par les contrôleurs habilités. Il analyse les infractions constatées, engage les actions nécessaires contre les contrevenants et veille à ce que les dispositions légales soient respectées à chaque étape. Ce rôle de catalyseur judiciaire est crucial pour enclencher une réponse rapide et proportionnée face aux violations de la réglementation urbanistique.

De leur côté, les tribunaux de jugement exercent leur compétence pour évaluer les preuves, qualifier juridiquement les infractions et déterminer les sanctions appropriées. Ces sanctions, pouvant inclure des amendes substantielles ou des peines privatives de liberté,¹ visent à réprimer les actes illégaux et à prévenir leur récurrence. Par ailleurs, les juridictions peuvent ordonner des mesures spécifiques, telles que la démolition des constructions illégales ou la remise en état des lieux,² afin de mettre un terme définitif aux infractions et de rétablir l'ordre public.

Ainsi, l'autorité judiciaire ne se limite pas à punir les contrevenants, mais contribue également à la restauration de la légalité et au maintien de l'équilibre dans la gestion des espaces urbains. Son rôle, central et transversal, garantit que les normes urbanistiques ne restent pas de simples principes théoriques, mais soient réellement appliquées, renforçant ainsi la crédibilité et l'efficacité du système de contrôle.

Que ce soit sous l'empire de l'ancienne loi n° 90.12 relative à l'urbanisme ou sous celui de la loi n° 66.12 adoptée ultérieurement, ni le nombre d'acteurs impliqués dans le système de contrôle urbanistique marocain, ni le chevauchement de leurs interventions n'ont connu de changements significatifs. De même, la réalité des faits afférents à ce domaine n'a enregistré aucune évolution substantielle, demeurant marquée par une inertie institutionnelle

¹ Articles 71 et suivants de la loi n° 12-90 relative à l'urbanisme dans son ancienne version avant la réforme. Article 69 de la même loi dans sa version actuellement en vigueur.

² Article 80-1 de Loi n° 66-12 relative au contrôle et à la répression des infractions en matière d'urbanisme et de construction.

persistante et par l'absence d'une réorganisation structurelle capable de remédier aux dysfonctionnements récurrents.

Paragraphe 2 : Cycle des interactions entre les acteurs

Sous le règne de la loi 90.12 relative à l'urbanisme dans son ancienne version, le système de contrôle urbanistique reposait sur un cycle d'interactions institutionnelles, dont les étapes successives s'inscrivent dans un processus visant à détecter, traiter et sanctionner les infractions.

Ces interactions se structuraient autour de mécanismes dont le point de départ résidait dans la constatation des infractions, tandis que les résultats escomptés comprenaient la mise en œuvre de mesures destinées à mettre fin à ces infractions, à en neutraliser les effets, et, le cas échéant, à engager des sanctions contre leurs auteurs présumés.

La première étape de ce cycle, tel qu'il était appliqué par le passé, consistait en la constatation et la consignation des infractions dans un procès-verbal¹ établi par un agent habilité. Cette phase, qui représentait le fondement du processus, revêtait une importance capitale. Elle nécessitait la compétence, l'intégrité et la diligence des agents concernés, ainsi que la mise en œuvre de moyens logistiques adaptés et une organisation méthodique des opérations de contrôle.

Sous le règne de l'ancienne loi susvisée, une fois le procès-verbal établi, celui-ci était, transmis au président du conseil communal, qui initie la seconde phase du cycle. À ce stade, l'autorité communale occupait une position centrale et jouait un rôle décisif dans l'orientation et le déroulement du processus. Le président du conseil communal était le seul habilité à ordonner l'arrêt des travaux effectués en violation des normes urbanistiques, après réception du procès-verbal constatant l'infraction.² Il était également seul compétent pour saisir le parquet en déposant une plainte afin de déclencher la procédure judiciaire.³ Dans ce cadre, le gouverneur n'intervenait qu'à titre informatif.

Le président du conseil communal disposait d'un pouvoir discrétionnaire significatif. Il pouvait choisir de ne pas déposer la plainte nécessaire, ce qui suspendait de facto la phase judiciaire ainsi que toutes les mesures qui en dépendent. Cette latitude conférait à l'autorité communale une influence substantielle sur la suite des événements et sur l'implication des autres acteurs du système de contrôle.

1 En absence de dispositions réglementant la rédaction des procès-verbaux sous le règne de la loi relative à l'urbanisme dans son ancienne version, il semble que les prescriptions du code de procédure pénale en matière d'établissement de procès-verbaux étaient nécessairement applicables.

2 Loi relative à l'urbanisme dans son ancienne version, article 65, alinéa 2.

3 Ibid., article 66.

En outre, dans les cas où les faits constitutifs de l'infraction ne créaient pas de troubles graves aux règlements urbanistiques ou de construction, l'autorité communale pouvait accorder au contrevenant un délai pour régulariser la situation. Cette régularisation impliquait la cessation de l'infraction et la mise en œuvre des mesures correctives ordonnées.¹ Toutefois, la loi imposait à l'autorité communale d'informer le parquet de cette décision² et de tenir les autorités administratives et judiciaires informées des suites réservées aux mesures entreprises.³

Parallèlement, l'autorité administrative, notamment le gouverneur, conservait un rôle actif tout au long de ce cycle. Elle intervenait pour garantir la cessation des infractions graves, conformément aux dispositions légales, et pour veiller à l'exécution des décisions judiciaires.

Lorsque la phase judiciaire était enclenchée, elle entraînait la dessaisie de l'autorité communale.⁴ Cependant, cette étape n'excluait pas l'intervention de l'autorité administrative.⁵ Le gouverneur conservait son pouvoir d'action et restait habilité à intervenir pour faire cesser l'infraction, même après le prononcé du jugement, afin d'en garantir la stricte exécution.⁶

L'autorité administrative était également compétente pour traiter les infractions graves, conformément à l'article 68 de la loi relative à l'urbanisme. Sous réserve que la plainte ait été déposée par le président du conseil communal, l'autorité administrative, en sa qualité de détentrice de la force publique, pouvait ordonner la démolition totale ou partielle des constructions irrégulières. Elle notifiait alors l'ordre de démolition au contrevenant, lui accordait un délai pour s'y conformer, puis procédait, si nécessaire, à l'exécution forcée de cette mesure aux frais du contrevenant.⁷

Par ailleurs, l'autorité administrative était la seule habilitée à garantir l'exécution des jugements rendus par l'autorité judiciaire. En cas de non-respect délibéré par le contrevenant, et après l'émission d'une mise en demeure, elle était autorisée à prendre toutes mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre des travaux ordonnés, aux frais et risques du contrevenant.⁸

1 Ibid., article 67.

2 Ibid., article 66, alinéa 2.

3 Ibid., article 67, alinéas 2,3et 4.

4 Toutefois, elle peut demander à l'autorité administrative en vertu de l'article 86 ci-après cité d'intervenir pour faire cesser les effets d'une infraction.

5 Loi relative à l'urbanisme dans son ancienne version, article 68.

6 Ibid., article 77 alinéa 2.

7 Ibid., article 69.

8 Ibid., article 77.

La phase judiciaire,¹ susceptible de conduire à des sanctions à l'encontre du contrevenant,² demeure pleinement indépendante et n'est en aucun cas affectée par la suspension des mesures administratives en cours ni par la cessation de l'infraction en question.

Il ne fait aucun doute que l'entrée en vigueur de la loi n° 66.12 n'a guère modifié la réalité des faits, tant que l'équilibre systémique du dispositif de contrôle continue de pâtir, dans une large mesure, des mêmes obstacles et dysfonctionnements qui le caractérisent depuis longtemps. En effet, les missions de constatation des infractions et de rédaction des procès-verbaux à cet égard demeurent, selon toute vraisemblance, confiées, sous le régime juridique actuel amendé par ladite loi, tant aux officiers de police judiciaire qu'aux agents de contrôle relevant du wali ou gouverneur ou de l'administration, investis de la qualité d'officiers de police judiciaire.³

Le texte réglementaire prévu par la nouvelle loi,⁴ visant à définir les modalités d'intervention et les conditions d'exercice des missions de ces contrôleurs, a précisé le sens du terme "administration" en le limitant expressément au département de l'urbanisme.⁵ Cette clarification exclut ainsi l'interprétation large initialement suggérée, qui laissait entendre que les contrôleurs pouvaient être désignés indifféremment par l'autorité administrative, l'agence urbaine ou le conseil communal. Le contrôleur, exclusivement habilité à verbaliser les infractions, exerce ses missions soit d'office, soit à la demande de l'autorité administrative locale, du président du conseil communal ou du directeur de l'Agence urbaine, informés de l'infraction par leurs agents de contrôle respectifs. Ces agents, relevant des autorités précitées, sont chargés de signaler les infractions sans toutefois être investis de la compétence de

1 A l'exception du cas où l'autorité communale juge que les faits constitutifs de l'infraction ne présentent pas un trouble grave aux règlements de l'urbanisme et de constructions, et décident de faire bénéficier le contrevenant d'un délai pour faire cesser ladite infraction, suite de quoi ce dernier, se pliant aux ordres du président communal, met fin aux travaux qu'il a entrepris et à leurs effets. (Voir l'article 67, alinéas 1 et 2 de la loi relative à l'urbanisme dans son ancienne version).

2 Loi relative à l'urbanisme dans son ancienne version, articles 70 et 77.

³ Voir l'article 65 Alinéas 1 et 2 de Loi n° 66-12 relative au contrôle et à la répression des infractions en matière d'urbanisme et de construction

4 « La qualité d'officier de police judiciaire est attribuée aux contrôleurs visés ci-dessus, relevant du wali, du gouverneur ou de l'administration, et ce conformément aux procédures et modalités fixées par voie réglementaire...

Les voies et les modalités d'exercice de la fonction des contrôleurs de l'urbanisme, relevant du wali, du gouverneur ou de l'Administration, visés par le présent article ainsi que le ressort territorial de l'exercice de leurs missions sont fixés par voie réglementaire. » Ibid., article 65 Alinéas 5 et 7.

5 Voir les articles 2 et 3 du décret n° 409.19.2 du 8 octobre 2019, relatif à la fixation des modalités de contrôle et de répression des infractions en matière d'urbanisme.

verbalisation. En outre, le contrôleur peut également intervenir à la suite d'une plainte déposée par toute personne concernée.¹

Bien que le législateur ait imposé au contrôleur compétent l'obligation de transmettre l'original du procès-verbal qu'il a établi au procureur du Roi,² le fait de confier les missions de constatation et de rédaction des procès-verbaux d'infractions à plusieurs acteurs pose un sérieux problème. En particulier, l'absence de disposition légale prévoyant que ces missions soient placées sous la responsabilité et la supervision directe du ministère public constitue une lacune majeure. De surcroît, l'octroi au contrôleur d'un délai de trois jours pour procéder à cette transmission, au lieu d'imposer une obligation immédiate, soulève des interrogations légitimes quant à l'utilité de ce délai et à la pertinence de priver le ministère public, pendant cette période, d'informations juridiques cruciales pour le suivi et la répression des infractions.

Il en va de même pour l'ordre, émis par le contrôleur, d'adopter les mesures nécessaires pour mettre fin à l'infraction. Bien que la loi impose que cet ordre soit notifié au contrevenant, à l'autorité administrative locale, au président du conseil communal et au directeur de l'agence urbaine,³ rien ne justifie l'absence d'une obligation légale de notifier immédiatement cet ordre au ministère public. Une telle exigence serait pourtant cohérente avec l'obligation de transmettre à ce dernier le procès-verbal de constatation de l'infraction, lui permettant ainsi d'être informé non seulement des faits et des circonstances entourant l'infraction, mais aussi des mesures prises pour y remédier.

Ce qui a été dit concernant l'ordre d'adopter les mesures nécessaires pour mettre fin à l'infraction⁴ s'applique également à l'ordre de démolition⁵ des constructions et travaux non

¹ Article 66 alinéa 1 de Loi n° 66-12 relative au contrôle et à la répression des infractions en matière d'urbanisme et de construction

² « Le Contrôleur ayant constaté l'une des infractions mentionnées dans l'article 64 ci-dessus en rédige un procès-verbal, conformément aux dispositions de l'article 24 du code de la procédure pénale, et en l'original au procureur du Roi dans un délai maximum de trois (3) jours à compter de la date de la constatation de l'infraction, joint de deux copies certifiées conformes audit procès-verbal ainsi que l'ensemble des pièces et documents relatifs à l'infraction. » Ibid., article 66 alinéa 3.

³ « Dès la constatation de l'infraction, et si «les travaux, de construction constitutifs de ladite infraction sont en cours de réalisation, le contrôleur ou l'officier de la police judiciaire ordonne l'arrêt immédiat. Il fait joindre ledit ordre adressé au contrevenant, d'une copie du procès-verbal de la constatation.

L'ordre d'arrêt immédiat des travaux est notifié, immédiatement à l'autorité administrative locale, au « président du conseil communal et au directeur de l'agence urbaine. » Article 67, alinéas 1 et 2 de Loi n° 66-12 relative au contrôle et à la répression des infractions en matière d'urbanisme et de construction.

⁴ « Si les faits constitutifs de l'infraction peuvent être rapportés car ils ne constituent pas une violation grave aux règlements d'urbanisme et de construction «le contrôleur, ayant constaté l'infraction, donne l'ordre au contrevenant de prendre les mesures nécessaires pour mettre fin à l'infraction dans un délai qui ne peut être inférieur à dix (10) jours ni supérieur à un mois, et en fait notification à l'autorité administrative locale, au président du conseil communal et au directeur de l'Agence urbaine. » Ibid., article 68, alinéa 1.

⁵ « S'il est constaté qu'à l'expiration du délai Visé au premier alinéa ci-dessus, le contrevenant n'a pas exécuté les ordres qui lui ont été notifiés, l'autorité administrative locale ordonne la démolition des ouvrages ou constructions objet de l'infraction. » Ibid., article 68, alinéa 2.

conformes, émis par le contrôleur en cas de refus du contrevenant de s'y conformer volontairement. Il est difficile pour l'analyste de comprendre les raisons et les motivations qui justifient l'omission de porter ces ordres et décisions à la connaissance du ministère public, le privant ainsi de la possibilité de superviser les conditions de leur émission et les circonstances de leur exécution.

La même observation peut être formulée à propos de la composition et du fonctionnement de la commission administrative¹ chargée d'exécuter les travaux de démolition en cas de refus du contrevenant de s'exécuter dans le délai imparti. La loi n'exige ni que cette commission agisse sous la direction et l'autorité du ministère public, ni que ce dernier fasse partie de sa composition, ce qui soulève des questions sur la transparence et la régularité de ses travaux.

Le législateur a expressément stipulé que la démolition des travaux ou constructions illégales ne constitue pas un obstacle à l'exercice de l'action publique. Elle n'entraîne pas non plus son extinction si celle-ci est déjà engagée.² Par ailleurs, le tribunal est tenu, en cas de condamnation, de prononcer la démolition des constructions concernées par l'infraction.³ Ces dispositions établissent, de manière implicite, une séparation systématique entre le traitement judiciaire des infractions d'urbanisme et leur gestion administrative dans le droit marocain.

Or, le bon sens juridique commande de ne pas dissocier ces deux approches, mais plutôt de les intégrer dans le cadre d'une procédure globale qui coordonne les différentes démarches judiciaires et les interventions administratives, sous la supervision de l'autorité judiciaire compétente. Une telle unification permettrait d'assurer une meilleure cohérence et une efficacité accrue dans la répression des infractions et la restauration de l'ordre public.

Section 2 : Diagnostic du système de contrôle

1 « L'ordre de démolition est notifié au contrevenant en lui fixant un délai pour effectuer les travaux de démolition. Si la démolition n'est pas effectuée dans le délai fixé, une commission administrative y procède, aux frais du contrevenant, dans un délai n'excédant pas quarante-huit (48) heures.

La commission administrative, Visée à l'alinéa ci-dessus, est composée, en plus des représentants des autorités gouvernementales dont la liste est fixée par voie réglementaire, du :

- Wali de la région ou le gouverneur- de la préfecture ou de la province ou son représentant, en sa qualité de président ;

- Président du conseil communal ou son représentant.» Ibid., article 68, alinéas 3 et 4.

Voir aussi l'article 17 du décret n° 409.19.2 du 8 octobre 2019, relatif à la fixation des modalités de contrôle et de répression des infractions en matière d'urbanisme.

2 « La démolition des travaux ou de la construction non réglementaire n'entrave pas le déclenchement de l'action publique en justice et ne met pas fin à celle en cours. » Article 69 de Loi n° 66-12 relative au contrôle et à la répression des infractions en matière d'urbanisme et de construction.

3 Sans préjudice des sanctions prévues ci-dessus, le tribunal doit, en cas de condamnation, ordonner, aux frais du contrevenant, la démolition des constructions, objet de l'infraction et la remise en l'état des lieux.» Ibid., article 80-1, alinéa 1.

Le diagnostic du système de contrôle urbanistique requiert une analyse détaillée de ses capacités internes, identifiant ses forces et ses faiblesses (paragraphe 1), ainsi que des opportunités et menaces émanant de son environnement externe (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Capacités internes du système

L'examen des capacités internes du système de contrôle urbanistique met en lumière des forces qui, bien que présentes, demeurent insuffisamment exploitées. D'une part, bien que peu valorisée¹, le système bénéficie d'une structure administrative² robuste, largement déployée sur le territoire et à même de permettre théoriquement une couverture efficace des infractions urbanistiques. D'autre part, l'existence d'un mécanisme de substitution,³ conférant à l'autorité locale la faculté de se substituer au président du conseil communal en cas de manquement à ses obligations, constitue une garantie supplémentaire de continuité dans le fonctionnement du système. Cette disposition est particulièrement pertinente dans des situations où le président du conseil communal s'abstient de déposer une plainte auprès du parquet, condition préalable à l'engagement des poursuites judiciaires.

Cependant, ces forces intrinsèques sont largement éclipsées par des faiblesses structurelles et opérationnelles qui compromettent l'efficacité globale du système. Ces faiblesses résident principalement dans la multiplicité excessive des acteurs impliqués dans le contrôle urbanistique. Cette prolifération d'intervenants engendre des chevauchements de compétences, une mauvaise articulation des rôles respectifs, et une dilution des responsabilités, ce qui nuit gravement à la coordination et à la clarté des interventions.

De plus, les finalités poursuivies par les différents acteurs apparaissent souvent divergentes, voire antagonistes, ce qui accentue l'incohérence dans l'exécution des missions de contrôle. À cela s'ajoute un déséquilibre entre les moyens mis en œuvre et les objectifs assignés, rendant le système incapable de répondre de manière adéquate aux défis qui lui sont posés.

L'absence d'une plateforme d'information centralisée et accessible à l'ensemble des acteurs constitue également une faiblesse majeure. Cette carence limite les échanges

1 Les auxiliaires d'autorité, n'étant pas assermentés pour accomplir la mission de constatation, donc non habilités à dresser les PV relatifs aux infractions, se contentent alors d'avertir l'agent d'autorité dont ils dépendent, qui s'occupera à son tour de la rédaction du PV, ou en avisera simplement l'autorité gubernatoriale afin de dépêcher des contrôleurs assermentés. L'attribution de la qualité de contrôleurs assermentés aux auxiliaires d'autorités est sans doute de nature à rationaliser le contrôle, et permettre la mobilisation continue permanente, et efficiente de cette catégorie d'agents dans la mission de contrôle urbanistique.

2 Les différentes provinces et préfectures sont dotées d'une importante structure administrative mobilisable pour l'accomplissement de la mission du contrôle. Cette structure est composée essentiellement par les agents de contrôle des services communaux, ceux des divisions provinciales et préfectorales de l'urbanisme, ceux de l'autorité locale (auxiliaires d'autorité), ainsi que ceux des services de la police judiciaire.

3 Loi relative à l'urbanisme dans son ancienne version, article 77.

d'informations, ralentit les processus décisionnels et nuit à l'établissement d'un diagnostic partagé sur les infractions constatées.

Enfin, la faible dissuasion des sanctions appliquées aux contrevenants, souvent perçues comme symboliques ou tardives, contribue à affaiblir la crédibilité du système. Cette faiblesse est exacerbée par une représentation citoyenne négative, où le système est jugé facile à contourner, notamment en raison d'une culture de corruption et d'un sentiment d'impunité largement répandu.

Ces points faibles, pris dans leur ensemble, entravent sérieusement le bon fonctionnement du système de contrôle urbanistique et limitent sa capacité à prévenir et réprimer efficacement les infractions.

Paragraphe 2 : Environnement externe du système

L'analyse de l'environnement externe du système de contrôle urbanistique révèle un ensemble d'opportunités limitées, tout en mettant en évidence des menaces significatives qui compromettent son fonctionnement optimal.

L'adoption du projet de loi 04-04, qui représentait autrefois une opportunité majeure pour renforcer le système de contrôle urbanistique, a cependant été longtemps délaissée par le législateur. Ce texte, en élevant le gouverneur au rang d'acteur principal¹ dans le cadre du contrôle urbanistique, aurait pu contribuer à une meilleure centralisation des responsabilités et à une plus grande efficacité des interventions, en soustrayant certaines prérogatives à l'autorité communale souvent marquée par des usages politisés préjudiciables.² Cette réforme promettait d'améliorer la cohérence et la transparence des missions de contrôle, tout en augmentant la portée dissuasive³ des sanctions appliquées.

Le recours à la télédétection par satellite constitue également une avancée technologique majeure, susceptible de transformer en profondeur les pratiques de contrôle. Cette technique permettrait d'obtenir une cartographie précise et actualisée de l'évolution de l'occupation du sol, des extensions de zones bâties et des démolitions. Grâce à ces données fiables, le système pourrait accroître considérablement sa vigilance et sa réactivité, contribuant ainsi à une régulation urbanistique plus proactive et efficace.

1 D'après l'article 64 du projet du code d'urbanisme (projet de la loi 04-04), Les officiers de la police judiciaire, les agents chargés de la constatation et du contrôle, commissionnés uniquement par le gouverneur, seront placés exclusivement sous l'autorité de ce dernier, qui assure le pilotage de l'ensemble du système de contrôle.

2 D'après les articles 65, 66 et suivants du projet du code d'urbanisme, Le dépôt de la plainte entre les mains du procureur du Roi compétent aux fins d'engager les poursuites à l'encontre des contrevenants, l'ordre d'arrêt des travaux, de saisie du matériel, des outillages, des matériaux de construction, la fermeture du chantier et sa mise sous scellés seront, d'après le projet, dorénavant confiés à l'autorité du gouverneur.

3 D'après les articles 71 et suivants du projet du code d'urbanisme, des sanctions allant d'une simple amende jusqu'à l'emprisonnement ferme étaient prévues.

Cependant, l'environnement externe du système de contrôle urbanistique est également marqué par des menaces multidimensionnelles, qui fragilisent sa viabilité et entravent ses performances.

D'un point de vue politique, l'instrumentalisation du système de contrôle à des fins partisans¹ constituait, sous le règne de l'ancienne législation, une entrave majeure à sa neutralité et à son efficacité. L'autorité communale, souvent soucieuse de préserver sa base électorale, adoptait une posture prudente vis-à-vis des contrevenants.² Cette prudence se traduisait par une réticence à engager les procédures requises, qu'il s'agisse de la rédaction des procès-verbaux, de l'émission des ordres d'arrêt des travaux ou du dépôt des plaintes devant le parquet.³ Ces considérations politiciennes compromettaient l'application rigoureuse des normes et nuisaient à l'autorité et à la crédibilité du système.

D'un point de vue sociologique, la perception négative⁴ du système par les citoyens aggrave les dysfonctionnements. Jugé facile à contourner en raison d'une culture de corruption⁵ largement répandue, le système pâtit d'un déficit de légitimité. La faible intériorisation des normes par les citoyens, combinée à une application laxiste⁶ et inégale des règlements, reflète un état d'impuissance structurelle. Cette situation est aggravée par les comportements peu orthodoxes de certains agents, qui minent davantage la confiance publique.

De surcroît, les obstacles liés à l'opérationnalisation du système en question sont multiples et constituent une menace réelle, tant pour son efficacité que pour sa pérennité. Parmi ces entraves figurent les difficultés procédurales inhérentes à la rédaction⁷ et à la

1 Abdelghani ABOUHANI, Médiation notabiliaire et habitat clandestin au Maroc, in « L'Etat et les quartiers populaires au Maroc : de la marginalisation à l'émeute, Habitat spontané et mouvements sociaux », Abouhane Abdelghani (Sous la dir. de Codesria, 1995, page 13.

2 Cette subordination de la mise en œuvre de l'action publique au bon vouloir de l'autorité communale, témoigne d'une désarticulation d'un système de contrôle à la merci des caprices partisans et électoraux, et prend ce système en otage des considérations totalement étrangères à l'intérêt général. Consciente alors de l'ampleur de cet enjeu politique, l'autorité communale s'abstient généralement d'exercer les pouvoirs qui lui sont reconnus par la loi, induisant ainsi le blocage du système de contrôle urbanistique, et préférant la sauvegarde de ses ressources politiques et électorales au détriment des considérations de l'intérêt général.

3 Jacques Faget, La Médiation : essai de politique pénale, collection trajets, Eres, 1997, page 133.

4 Abdelleh Lezhani, Le système de la promotion foncière et immobilière non institutionnelle au Maroc : cas de deux villes Salé et Tétouan, in Abouhane Abdelghani, L'Etat et les quartiers populaires au Maroc : de la marginalisation à l'émeute, Habitat spontané et mouvements sociaux, CODESRIA, 1995, page 42.

5 Pierre Signoles, Galila EL Kadi, Rachid SIDI BOUMEDINE, L'urbain dans le monde arabe : politiques, instruments et acteurs, Paris, CNRS Éditions, page 28.

6 Nicole Haumont. Marie. A, Politiques et pratiques urbaines dans les pays en voie de développement, collectif, L'Harmattan, 1987, page 68.

7 Imputés au nom qualification de l'agent, à son inattention, ou à sa mauvaise foi, l'inobservation de certaines formalités est de nature à induire des vices de forme menaçant l'aboutissement de la procédure prévue par le système de contrôle.

notification des procès-verbaux, ainsi qu'à la convocation¹ des contrevenants devant les juridictions compétentes. S'y ajoutent la renonciation fréquente à l'usage de la force publique, justifiée par des considérations liées à l'ordre public et à la préservation de la paix sociale,² les retards et les complications procédurales qui incitent les citoyens à contourner les normes en vigueur, et enfin, le recours à l'urbanisme de redressement,³ utilisé comme un mécanisme officieux de régularisation d'une situation de fait résultant de la commission massive d'infractions. Ces dysfonctionnements compromettent gravement l'autorité et la crédibilité du système.

Enfin, la faible implication des citoyens dans le processus d'élaboration des normes urbanistiques⁴ constitue une autre limite significative. En les excluant de ces démarches participatives, le système prive les citoyens d'un sentiment d'appropriation des règles et favorise un état d'esprit permissif, propice au mépris et au détournement des réglementations.

Ainsi, bien que l'environnement externe offre certaines opportunités prometteuses pour renforcer le système de contrôle urbanistique, il est également marqué par des menaces systémiques qui compromettent sa capacité à remplir ses objectifs. Une réforme profonde, prenant en compte ces enjeux, s'impose pour garantir la résilience et la performance de ce système.

Chapitre 2 : Perspectives de réforme du système de contrôle urbanistique

Les perspectives de réforme du système de contrôle urbanistique doivent être envisagées à travers une approche duale. D'un côté, une réhabilitation managériale, visant à identifier et éliminer les obstacles structurels et organisationnels entravant son fonctionnement, à améliorer son efficacité opérationnelle et à mettre en place des outils stratégiques de pilotage (Section 1). De l'autre, une réhabilitation juridique destinée à

1 Mohammed Allouchi, La politique pénale urbanistique au Maroc, mémoire pour l'obtention du diplôme des études supérieures approfondies. Université Hassan 1er, faculté des sciences juridiques économiques et sociales, page 66.

2 Mouloudi Hicham, Le rapport des habitants au système normatif de production de l'espace - Cas de la commune de Hssaine à Salé (Maroc), Mémoire pour l'obtention du DESA, Université Mohamed V-Agdal, Faculté des Lettres et des Sciences Humaines, Département de Géographie, en partenariat avec l'École Nationale d'Architecture. Unité de formation et de recherche : « Architecture et Urbanisation des Territoires », Septembre 2005, page 74.

3 Fathallah Debi, en collaboration avec Olivier Toutan, Urbanisme non réglementaire au Maroc, collection villes et urbanisme. Ministère délégué auprès du premier ministre chargé de l'habitat et de l'urbanisme. Mai, 2005, page 89.

4 Le rapport élaboré par le ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement de l'espace, à l'occasion des discussions du projet de la loi 04-04 (page 11), a recommandé, entre autres, d' "Institutionnaliser un urbanisme participatif qui reconnaît aux citoyens un droit réel de participer à l'élaboration des politiques publiques, d'agir et d'influencer les orientations et les décisions en matière d'aménagement et d'urbanisme." Disponible sur l'adresse : www.marocurba.gov.ma.

rééquilibrer le système, à explorer les différentes options de réforme possibles et à instaurer un cadre juridique adapté et cohérent (Section 2).

Section 1 : Réhabilitation managériale

La réhabilitation managériale s'articule autour de deux grands axes : le renforcement de la performance globale du système (Paragraphe 1) et la mise en place d'un tableau de bord prospectif destiné à offrir une vision stratégique et mesurable de son fonctionnement (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Renforcement de la performance

Compte tenu de la complexité inhérente au système de contrôle urbanistique et de la délicatesse des interconnexions entre ses différents acteurs, sa modélisation¹ à travers une approche systémique² apparaît indispensable. Ainsi, l'application de la "cartographie systémique des processus"³, par le biais d'un découpage⁴ méthodique du réseau d'acteurs, met en lumière à la fois une structure organisationnelle et une configuration fonctionnelle révélant deux éléments majeurs : d'une part, l'antagonisme manifeste des finalités poursuivies par les divers acteurs impliqués ; et, d'autre part, l'émergence d'une boucle rétroactive significative, qui tend à inhiber le fonctionnement optimal du système et à aggraver ses dysfonctionnements.

Loin d'adhérer à une vision mécaniste postulant que chaque système est rarement porteur de sa propre finalité,⁵ il est indéniable que la finalité⁶ du système de contrôle urbanistique est déterminée à la fois par son organisation interne et par les conditions de sa structuration. Cependant, cette finalité tend à être détournée⁷ au bénéfice d'intérêts

1 Suzane Rivard, Jean Talbot, Le développement des systèmes d'information : une méthode intégrée à la transformation des processus, éditions : PUQ, 3ème édition, 2001, page 150.

2 Henry Roux de Bézieux, Présentation des outils systémiques à partir du récit d'un projet en Préfecture, Mai, 2004. (22 pages) disponible sur l'adresse internet : <http://portals.wi.wur.nl/files/docs/gouvernance/MethodeSystemique.pdf>

3 Michael Hammer et James Champy. Le reengineering, réinventer l'entreprise pour une amélioration spectaculaire de ses performances. Traduit de l'américain par Michel Le Seac', éditions : Dunod, Paris, 2003, page 12.

4 Gerard Donnadieu et Michel Karsky, La systémique, penser et agir dans la complexité. Des concepts aux applications en entreprise, management, économie, écologie, biologie, ethnologie, sociologie, psychologie...éditions : Liaisons, septembre, 2002, page 88.

5 Gareth Morgan, Images de l'organisation, éditions : Les presses de l'université Laval, 2ème édition, 1999, page 14.

6 Michèle Garant, Philippe Scieur, Organisations et systèmes de formation, éditions : De Boeck Université, 2001, page 46.

7 Michel Amiel, Francis Bonnet et Joseph Jacob, Management de l'administration, éditions : De Boeck Université, 2ème édition, 1997, page 190.

spécifiques portés par certains acteurs. En principe, la finalité première¹ de ce système, à savoir la lutte contre l'urbanisation illégale et la répression des infractions aux réglementations urbanistiques, devrait primer sur les objectifs individuels des acteurs qui le composent. Ces derniers ont l'obligation d'aligner leurs stratégies sur la finalité ultime du système afin d'en préserver la cohérence et l'efficacité.

Toutefois, la pratique empirique révèle, de la part des acteurs impliqués, des comportements et des pratiques qui s'éloignent sensiblement de cette finalité commune et partagée, compromettant ainsi l'harmonisation des efforts et la réalisation des objectifs fondamentaux du système.

Avant l'initiation de la réforme, l'acteur communal, guidé principalement par des considérations électorales et soucieux d'élargir sa base populaire en vue de sa réélection, avait tendance à éviter tout mécontentement de son électorat. Cette attitude se traduisait par une réticence à engager la procédure de dépôt de plainte, pourtant essentielle pour initier les poursuites judiciaires et indispensable à l'aboutissement de la chaîne procédurale légale. En privilégiant sa stratégie personnelle au détriment de la finalité principale du système de contrôle, il cherchait à satisfaire ses électeurs potentiels et à les intégrer dans un réseau local de clientélisme politique, notamment par le gel des poursuites à leur encontre.

Ce comportement constituait une forme de détournement² de la mission première du système, au profit d'une rationalité strictement politico-électorale. Il en résultait une atteinte grave à la cohérence et à l'efficacité du dispositif, exposant ainsi le système de contrôle urbanistique à un risque accru de paralysie et, à terme, d'obsolescence.

L'autorité locale, pour sa part, ne fait guère exception à ce constat et n'échappe pas, elle non plus, à la tentation de détourner la finalité du système de contrôle au profit de sa propre stratégie. Celle-ci repose essentiellement sur la recherche de complaisance, la fidélisation de certains segments de la population, la préservation de l'ordre public et, dans certains cas, la perception d'avantages financiers en contrepartie de son inaction face à des infractions. Cette abstention se manifeste particulièrement dans le cadre des procédures administratives, notamment en ce qui concerne les mesures de démolition et de remise en l'état, compromettant ainsi la crédibilité et l'intégrité du système de contrôle urbanistique.

Ces dynamiques soulignent l'importance de considérer le système comme une entité évolutive, dont les performances dépendent largement des perceptions et comportements des acteurs impliqués. Lorsque ces derniers perçoivent un manque de sincérité ou de discipline

1 Michel Bonami, Bernard de Hennin, Jean-Michel Boqué, Jean-Jacques Legrand, Management des systèmes complexes : Pensée systémique et intervention dans les organisations, éditions : De Boeck Université, 1993, page 92.

2 Michel Grozier et Erhard Friedberg, L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective, éditions DU Seuil, 1977, collection : Sociologie politique, page 46.

dans les actions des autres, ils adoptent des postures opportunistes qui aggravent les défaillances systémiques.

D'autre part, si l'on admet que le maintien d'un système de contrôle pleinement abouti dans son environnement n'est, par nature, que provisoire¹, et que l'interaction² entre ses différents intrants, extrants et acteurs est hautement évolutive, déterminant ainsi l'orientation de son action et de sa finalité ultime, il apparaît que la perception, par chaque acteur, du degré de discipline des autres et de la sincérité des mesures adoptées conditionne largement leurs réactions vis-à-vis du système. Dès lors, une perception négative du système de contrôle par ses acteurs engendre des rétroactions perturbatrices, réinjectant de nouveaux intrants qui amplifient les écarts existants par rapport à sa finalité ultime, compromettant ainsi son efficacité globale et sa cohérence fonctionnelle.

Contrairement aux rétroactions³ négatives, qui tendent à restaurer l'équilibre d'un système en corrigeant les écarts par rapport à ses objectifs, le système de contrôle urbanistique est caractérisé par des rétroactions positives perturbatrices. Celles-ci accentuent les écarts et compromettent la réalisation de sa mission fondamentale.⁴

Dans le passé, l'abstention de l'acteur communal de déclencher les poursuites par le dépôt de la plainte, l'absence de condamnations judiciaires visant la démolition et la remise en état des lieux, ainsi que la non-exécution de décisions judiciaires, souvent justifiée par des nécessités d'ordre public ou par complaisance, constituaient autant de signaux négatifs. Ces signaux étaient perçus par les différents acteurs comme une tolérance implicite à l'égard des infractions à la loi, créant ainsi des boucles rétroactives. Ces dernières insufflaient dans le système une attitude de nonchalance vis-à-vis des actes d'infraction, démotivaient les partenaires concernés et amplifiaient, par conséquent, l'écart initial par rapport à la norme.

Pour surmonter ces défis, un reengineering ou une refonte complète du processus s'avère indispensable. Cette approche exige non seulement une révision des mécanismes existants, mais également une restructuration des rôles et responsabilités des acteurs. L'objectif est de substituer aux logiques traditionnelles de répartition concurrentielle des

1 Vincent Lemieux, Les cheminements de l'influence : systèmes, stratégies, et structures du politique, éditions : Presses Université Laval, 1979, page 25.

2 Jean Nizet, Chantal Huybrechts, Interventions systémiques dans les organisations. Intégration des apports de Minzberg et de Palo Alto, éditions De Boeck université, 1ère édition, 1998, collection : Management, page 10.

3 " La rétroaction, en effet, enveloppait une idée de circularité, de retour de la fin d'un processus sur son début." Jean-Pierre Meunier. Approches systémiques de la communication : Systémisme, mimétisme, cognition, éditions : De Boeck Université, 2003, page 100.

4 Cette rétroaction agit sur les agents chargés de la constatation, sur l'acteur administratif chargé de l'exécution des décisions judiciaires, sur l'acteur communal qui a la charge d'une importante partie du processus de contrôle, sur l'acteur judiciaire, ainsi que sur les contrevenants eux-mêmes, les réconfortant tous dans un sentiment d'irresponsabilité, d'indulgence, et d'impunité.

tâches une organisation hiérarchisée et cohérente, capable de garantir une coordination optimale.

À cette fin, l'ensemble des processus inhérents au système de contrôle devrait être placé sous la direction et la coordination d'une structure unique, investie de la responsabilité de leur bon fonctionnement. Cette centralisation permettrait d'éliminer les risques de dilution des responsabilités entre les différents acteurs, tout en assurant une coordination rigoureuse des tâches fragmentaires qui composent ces processus.

La désignation d'une structure unique, chargée de l'exécution et du suivi intégral de la mission de contrôle, permettrait de surmonter les limites actuelles liées à la pluralité des acteurs investis de la mission de verbalisation des infractions. À ce jour, l'approche existante repose sur une logique linéaire,¹ où la constatation et la verbalisation des infractions, étapes critiques² du processus, sont confiées à plusieurs acteurs agissant indépendamment les uns des autres, chacun poursuivant des rationalités propres.

Cette fragmentation augmente le risque de blocage au niveau de la tâche critique qu'est la verbalisation,³ entravant ainsi l'ensemble de la procédure de contrôle et compromettant son aboutissement. La coordination insuffisante entre ces intervenants autonomes illustre une faiblesse structurelle qui nuit gravement à l'efficacité et à la cohérence du système de contrôle urbanistique.

Paragraphe 2 : Mise en place du tableau de bord prospectif

Le constat des défaillances systémiques qui affectent profondément le contrôle urbanistique met en évidence l'urgence de réexaminer la conception globale de ce système. Ces faiblesses structurelles nuisent à son efficacité et compromettent sa capacité à répondre aux attentes légitimes en matière de régulation et de respect des normes. Dès lors, il devient indispensable de doter le système d'outils de gestion stratégique permettant d'évaluer en temps réel sa performance.

À cet égard, l'élaboration d'un tableau de bord prospectif s'impose comme une priorité. Cet outil aurait pour mission de mesurer la performance globale du système tout en tenant compte des spécificités propres au contrôle urbanistique, ancré dans l'intérêt général, et qui se distingue fondamentalement des modèles managériaux privés. En intégrant des

1 Jacque Boy, Christian Dudek, Sabine Kuschel, Rudolf Chavet, Management de projet : Fondements, méthodes et techniques. Traduit par Rudolf Chavet et Eric Chavet, éditions : De Boeck Université, 2ème édition, 2003, page 12.

2 "L'ensemble des tâches critiques constitue le chemin critique, c'est-à-dire le chemin sur lequel aucune tâche ne doit avoir de retard pour ne pas retarder l'ensemble du projet." Encyclopédie Wikipédia consultable sur internet à l'adresse : <http://fr.wikipedia.org/wiki/>

3 Ceci fait que la réalisation de l'ensemble du processus L'omission volontaire ou involontaire de chacun des acteurs d'accomplir la tâche qui lui incombe, gèle automatiquement la réalisation des tâches qui la succèdent, paralysant ainsi l'ensemble du processus.

indicateurs précis et adaptés, ce tableau de bord fournirait une base solide pour piloter une réforme profonde et ambitieuse visant à maximiser l'efficacité du système de contrôle, tout en assurant une gestion transparente et cohérente de ses différentes composantes.

Étant donné la complexité¹ inhérente à l'évaluation de la performance dans le domaine du management public, celle-ci ne saurait être menée de manière pertinente sans intégrer les impératifs du contexte² managérial propre à ce secteur. Ce contexte reflète la singularité des services fournis par l'État,³ dont les finalités diffèrent fondamentalement de celles des prestations offertes par les opérateurs privés.⁴

Ainsi, l'évaluation de la performance dans ce cadre doit nécessairement s'appuyer sur les spécificités de la mission assignée à l'organisation publique concernée, ainsi que sur les priorités qui orientent son action. Cette approche garantit que la mesure de la performance reste alignée sur les objectifs stratégiques et sur les responsabilités qui lui sont propres, tout en tenant compte des contraintes et des particularités du service public.⁵

Visant avant tout à assurer le respect strict des normes légales, en sanctionnant tout écart constaté par rapport à celles-ci et en mettant fin au trouble à l'ordre public qui en découle, le système de contrôle urbanistique doit nécessairement être piloté à l'aide d'un ensemble d'indicateurs de performance. Ces indicateurs doivent refléter à la fois l'articulation du processus de contrôle mis en œuvre et la spécificité de la mission qui lui est dévolue, afin de garantir une évaluation pertinente et une gestion efficace de ses activités.

Ainsi, l'élaboration et la mise en œuvre d'indicateurs de réactivité, tels qu'un indice de durée⁶ et un indice de vigilance,⁷ revêtent une priorité indéniable. D'une part, ces outils permettent de prendre en compte le facteur temps, essentiel pour garantir des interventions

1 Denis Proulx, collaborateur collectif, Management des organisations publiques : théories et applications, éditions : PUQ, 2ème édition, 2008, page 39.

2 Pierre Voyer, Tableaux de bord de gestion et indicateurs de performance, éditions : PUQ, 2ème édition, 1999, page 91.

3 Organisation de coopération et développement économiques. Moderniser l'Etat : la route à suivre, éditions : OCDE. Publishing, 2005, page 87.

4 Serge Huteau, collaborateur Jean Arthuis, Le management public territorial : tome 2, Le guide du manager, éditions : Papyrus, 2006, page 17.

5 Pierre Voyer, Tableaux de bord de gestion et indicateurs ...Op Cité. Pages 82 et 88.

6 L'indice de durée est un paramètre dont la finalité première est la mesure du temps consommé par le processus de l'infraction, ou par l'une des différentes tâches qui le composent, en vue de caractériser la réactivité de ce processus, et d'évaluer sa performance par rapport à la nécessité d'une prise en charge immédiate et rapide, par le système de contrôle, de l'ensemble des infractions commises. (L'indice de durée est le rapport : Temps effectivement consommé par le processus, sur Temps théoriquement suffisant pour l'accomplissement normal du processus)

7 L'indice de mesure de la vigilance a pour objectif d'offrir une idée précise sur la capacité du système à détecter précocement les infractions commises, alors qu'il est encore temps d'intervenir pour une prise en charge prématurée, et à même de faire éviter les couts élevés et les répercussions néfastes, occasionnées par des infractions complètement ou presque achevées, et tardivement repérées.(Il est présenté comme étant le rapport du nombre des infractions précocement détectées sur le nombre total des infractions commises)

urgentes et efficaces. D'autre part, ils contribuent à prévenir les conséquences néfastes d'actions tardives, dont les effets peuvent s'avérer difficiles, voire irréversibles, à neutraliser. Ces indicateurs constituent ainsi des instruments clés pour optimiser la performance et l'efficacité du système de contrôle urbanistique.

En outre, bien que la notion de qualité¹ soit difficile à définir de manière exhaustive dans ce contexte, il demeure essentiel de concevoir des indicateurs permettant de mesurer le degré d'atteinte des objectifs du système. Parmi ces indicateurs figurent :

1. Un indice de dissuasion,² qui quantifie la capacité du système à prévenir la commission d'infractions ;

2. Un indice d'efficacité,³ qui évalue l'aptitude du système à réprimer les violations et à rétablir l'ordre public.

Il convient également de segmenter le processus de contrôle urbanistique en quatre séquences opérationnelles principales, à savoir :

1. La verbalisation, correspondant à la constatation et à l'enregistrement des infractions ;

2. La saisine, impliquant la transmission des dossiers aux autorités compétentes pour action ;

3. L'instruction, au cours de laquelle les infractions sont examinées par les instances judiciaires ;

4. L'exécution, qui concerne la mise en œuvre des décisions prises.

Pour chaque séquence, des sous-indicateurs spécifiques peuvent être développés (par exemple : Id verbalisation,⁴ Id saisine,⁵ Id instruction¹ et Id exécution²), afin de permettre une évaluation précise de la performance à chaque étape.

1 Denis Proulx, collaborateur collectif, Management des organisations publiques...Op cité. Page 39.

2 L'indice de dissuasion a pour objectif, de renseigner sur l'effet dissuasif du système de contrôle urbanistique, et par conséquent sur ses impacts psychologiques sur les citoyens, ainsi que ses retombées comportementales et pratiques sur le plan du respect des normes en vigueur. (C'est le rapport 1 sur 1+N. N étant le nombre des infractions commises)

3 L'indice d'efficacité est le rapport du nombre des infractions dont les effets ont été traitées, cessés et pris en charge par le processus, divisé par le nombre total des infractions constatées.

4 Défini comme étant le nombre total des infractions verbalisées divisé par le nombre total des infractions commises pendant une période donnée.

5 Défini comme étant le nombre total des infractions ayant fait l'objet du dépôt de la plainte divisé par le nombre total des infractions verbalisées pendant une période donnée.

En somme, l'élaboration d'un tableau de bord prospectif, intégrant ces divers indicateurs, constitue une avancée majeure pour le pilotage stratégique du système de contrôle urbanistique. Ce dispositif fournirait une vision claire et mesurable de son fonctionnement, tout en renforçant la transparence et la responsabilisation des acteurs impliqués. Par ailleurs, il offrirait des outils essentiels pour identifier les dysfonctionnements éventuels et orienter les réformes nécessaires en vue d'une amélioration continue.

Section 2 : Réhabilitation juridique

La réhabilitation juridique du système de contrôle urbanistique vise principalement à tirer parti des enseignements issus des meilleures pratiques étrangères, notamment celles observées dans l'expérience législative française, reconnue comme une source d'inspiration constante pour le législateur marocain. Cette expérience, véritable référence comparative, constitue une base précieuse pour envisager des améliorations structurelles et opérationnelles du système marocain (Paragraphe 1). Par ailleurs, un examen approfondi des diverses options de réforme permettra d'orienter, de manière éclairée, la conception d'un système de contrôle plus efficace et cohérent (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Analyse stratégique comparative

L'amélioration du système de contrôle urbanistique au Maroc ne saurait se concevoir sans un examen approfondi des modèles étrangers ayant démontré leur efficacité. Parmi eux, le modèle juridique français se distingue non seulement par ses similitudes structurelles avec le système marocain, mais également par la clarté de son organisation fonctionnelle. Les acteurs impliqués y sont regroupés en trois niveaux principaux : constatation,³ instruction⁴ et exécution⁵.

1 Défini comme étant le nombre total des infractions instruites par la justice c'est-à-dire dont les jugements ont été prononcés divisé par le nombre total des infractions ayant fait l'objet du dépôt de la plainte pendant une période donnée.

2 Défini comme étant le nombre total des infractions dont les jugements ont été exécutés divisé par le nombre total des infractions instruites par la justice c'est-à-dire dont les jugements ont été prononcés pendant une période donnée.

3 Le niveau chargé de la constatation regroupe outre le Maire, l'autorité administrative ou représentant de l'État, les officiers ou agents de police judiciaire, les fonctionnaires et agents assermentés de l'État et des collectivités publiques commissionnés par le Maire, les fonctionnaires et agents assermentés de l'État et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le ministre chargé de l'urbanisme, les associations exerçant les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction, et le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent à titre exceptionnel, dans le cas des infractions prévues par les articles du code français de l'urbanisme L160-1 et L 480-4. (Articles L480-1, L160-1 et L 480-4 du code français de l'urbanisme.)

4 Le niveau chargé de l'instruction comprend le ministère public et le tribunal compétent.

5 Le niveau d'exécution engage aussi bien le maire que l'autorité administrative ou représentant de l'État. Toutefois, le ministère public peut ordonner l'interruption des travaux, et a la possibilité à tout moment de se prononcer sur la mainlevée ou le maintien des mesures relatives au dit ordre, et le maire peut aussi ordonner

Dans le système français, le maire et le représentant de l'État jouent un rôle central, leurs attributions couvrant à la fois la constatation des infractions et l'exécution¹ des décisions judiciaires. En revanche, les autres acteurs voient leurs missions limitées soit à la constatation, soit à l'instruction des infractions. Contrairement au système marocain, où l'interaction entre les différents intervenants peut générer des blocages procéduraux, le modèle français se distingue par une fluidité organisationnelle remarquable. Cette fluidité découle notamment de la possibilité offerte aux agents chargés de constater les infractions de transmettre directement les procès-verbaux au ministère public, évitant ainsi tout retard inutile dans le traitement des infractions.

Cette particularité confère à l'autorité judiciaire une position prééminente au sein de l'architecture du système de contrôle. En tant qu'acteur central, elle détient le pouvoir exclusif de sanction et, par conséquent, le dernier mot en matière de poursuite des contrevenants.² Ce rôle renforcé de l'autorité judiciaire garantit une gestion cohérente et impartiale des infractions, à l'abri des influences politiques ou administratives qui pourraient compromettre l'intégrité du processus.

En outre, le modèle français impose des délais stricts et contraignants aux acteurs impliqués, contribuant ainsi à une célérité accrue des procédures. Les agents chargés de la constatation doivent transmettre les procès-verbaux au parquet³ sans délai. Par ailleurs, en cas de carence de l'autorité communale dans l'exécution des décisions judiciaires, le représentant de l'État est habilité à intervenir d'office après mise en demeure et expiration d'un délai de 48 heures.⁴ Ces mécanismes garantissent l'exécution effective des décisions et renforcent la dissuasion des sanctions.

En comparaison, le système marocain se caractérise par un nombre élevé d'acteurs, une dispersion des rôles et des responsabilités, ainsi qu'une absence de coordination fonctionnelle. Le modèle français, en revanche, rationalise le rôle des intervenants, réduisant leurs attributions à des tâches spécifiques de collecte, de transmission et de suivi. Ces tâches sont exécutées dans une logique de subordination à l'autorité judiciaire, seule investie du pouvoir de décision finale.

Paragraphe 2 : Options de réforme

l'interruption des travaux par arrêté motivé exceptionnellement pour les infractions prévues par l'article L 480-4, et tant que l'autorité judiciaire ne s'est prononcée, avec obligation d'en saisir le Ministère public.

1 Article L480-2 du code français de l'urbanisme.

2 La décision judiciaire, exécutoire sur minute nonobstant toute voie de recours, tranche sur le devenir de l'infraction et les mesures nécessaires à accomplir à son égard. (Ibid., article L480-2, alinéa 2.)

3 Ibid., article L480-1, 3ème et 4ème alinéas.

4 Ibid., articles L480-2, L480-7, alinéa 1 et L480-9, alinéa 1.

Dans le cadre des efforts visant à remédier aux carences structurelles et fonctionnelles du système de contrôle urbanistique, trois orientations stratégiques de réforme sont envisageables : un système placé sous la supervision du gouverneur, un système confié à la gestion de l'autorité communale, et enfin un système placé sous l'autorité exclusive de la juridiction compétente.

La première option, promue par le projet de loi 04-04 relatif au Code de l'urbanisme, prévoyait la centralisation des principales fonctions de contrôle au niveau du gouverneur. Ce dernier serait investi d'un pouvoir étendu couvrant la constatation des infractions,¹ l'établissement des procès-verbaux,² la saisine des juridictions compétentes,³ la mise en œuvre et le suivi des mesures conservatoires,⁴ ainsi que l'exécution des jugements rendus. Une telle centralisation présente l'avantage de pallier les effets négatifs d'une fragmentation des responsabilités et d'un manque de cohérence dans les finalités des acteurs impliqués. Toutefois, cette approche demeure insuffisante pour écarter les risques de détournement de la finalité ultime du système, au profit de l'administration locale, qui se verrait attribuer des pouvoirs prépondérants dans le processus décisionnel.

En outre, l'octroi au gouverneur des compétences relatives à la constatation et à la verbalisation des infractions soulève des inquiétudes quant à l'efficacité managériale et à la pertinence des moyens déployés. Si l'on considère que le processus pourrait être initié par la police judiciaire sous l'égide du ministère public, l'intervention directe du gouverneur, sans réelle valeur ajoutée, apparaît redondante et source de lenteurs administratives. Par ailleurs, l'implication du gouverneur dans de telles fonctions est susceptible de créer des tensions institutionnelles, notamment en raison d'un chevauchement des compétences entre l'exécutif et le judiciaire, deux sphères constitutionnellement indépendantes.

La deuxième option, consistant à confier le contrôle urbanistique aux instances communales, présente l'avantage de limiter le nombre d'acteurs impliqués. Cependant, cette alternative expose le processus à des risques accrus de politisation. Le manque de maturité politique de certaines collectivités locales, combiné à une instrumentalisation potentielle des outils de contrôle à des fins électoralistes, constitue un obstacle majeur à l'efficacité de cette approche. En effet, les élus locaux pourraient être tentés d'utiliser le contrôle urbanistique

1 Projet de code de l'urbanisme, article 64 (Projet de la loi 04.04).

2 Ibid., article 65.

3 Ibid., articles 66 et 68.

4 Ibid., articles 65, 66 et 67 du projet de code de l'urbanisme.

comme un moyen de renforcer leur base électorale, au détriment des impératifs d'équité et de justice.

Bien que la délégation des missions de contrôle aux instances élues soit une pratique courante dans plusieurs systèmes européens, où elle reflète une gestion transparente dans le cadre de la démocratie décentralisée, les spécificités politico-sociologiques marocaines rendent nécessaire une séparation stricte entre les fonctions politiques locales et les responsabilités opérationnelles en matière de contrôle de l'espace urbain.

La troisième option, privilégiant une gestion par l'autorité judiciaire, semble la plus conforme aux exigences d'efficacité et d'impartialité. Dans cette configuration, les infractions urbanistiques seraient simplement assimilées à des violations de la loi pénale et soumises à un traitement similaire à celui des infractions prévues par d'autres textes législatifs. La responsabilité de leur répression incomberait exclusivement aux juridictions compétentes, garantissant ainsi une neutralité institutionnelle et une homogénéité dans l'application des sanctions.

Cette approche réformatrice évite la répartition des rôles fonctionnels entre plusieurs niveaux administratifs, considérée comme un frein aux décisions rapides et à la coordination des missions.¹ Elle repose sur l'attribution exclusive des tâches de supervision, de coordination et de suivi à une entité unique. Cette entité serait responsable d'activer les interventions, d'améliorer les performances et d'atteindre les objectifs fixés. Les autres acteurs, subordonnés à sa stratégie, seraient mobilisés pour contribuer à la réalisation de l'objectif final assigné à cette structure.

Tandis que la perspective traditionnelle considère que le développement d'un processus procédural donné exige une redistribution des rôles et des missions entre les différents acteurs concernés, la logique de la réingénierie impose, quant à elle, d'attribuer la gestion des procédures et des tâches à un acteur unique, capable d'en assurer la maîtrise et de garantir une coordination optimale entre les différentes étapes de leur mise en œuvre.

Ce que l'on peut qualifier de "délinéarisation" des fonctions et des missions, et donc des acteurs indépendants chargés de leur exécution, constitue, dans cette conception, le moyen le plus efficace pour prévenir la paralysie du système de contrôle. Cette efficacité repose sur l'assujettissement de l'ensemble des acteurs à une seule entité responsable du bon fonctionnement du système et sur l'absence pour chacun des intervenants de tout pouvoir discrétionnaire absolu dans l'exercice du rôle qui lui est confié. Par conséquent, aucun acteur ne pourrait entraver le fonctionnement global du système en s'abstenant d'accomplir une

1 " Une division fonctionnelle du travail des "fossés hiérarchiques" sont des entraves pour une prise de décision rapide, et pour l'exécution et la coordination des différentes tâches." Boy Jacque, Dudek Christian, Kuschel Sabine, Chavet Rudolf, Management de projet : Fondements, méthodes et techniques. Traduit par Rudolf Chavet et Eric Chavet, éditions : De Boeck Université, 2ème édition, 2003, page 12.

tâche critique¹ dont l'exécution conditionne l'enclenchement des autres missions, dont la synergie conduit à la réalisation de l'objectif final escompté.

Dans ce cadre, les agents habilités à constater les infractions exerceraient leurs fonctions sous la supervision de l'autorité judiciaire. Ils seraient chargés d'établir les procès-verbaux et de les transmettre directement au ministère public, qui engagerait les poursuites nécessaires. L'intervention des autorités administratives locales se limiterait à l'exécution des mesures conservatoires ordonnées par le juge, ainsi qu'à la mise en œuvre des décisions judiciaires, sous la stricte supervision des instances judiciaires.

Enfin, la création d'une brigade spécialisée dans le contrôle urbanistique, placée sous l'autorité exclusive de la juridiction compétente, renforcerait l'efficacité du système. Cette unité dédiée, indépendante des autres entités administratives ou politiques, agirait exclusivement sur instruction des magistrats, assurant ainsi une impartialité et une rigueur dans l'exécution des missions qui lui seraient confiées.

Par ailleurs, notons aussi que la criminalisation des actes portant atteinte aux lois d'urbanisme n'a pas encore atteint le degré de rigueur et de sérieux requis. Une part importante des violations continue d'être qualifiée de simples contraventions, se soldant uniquement par des sanctions pécuniaires. Une autre catégorie d'infractions ne peut donner lieu à des peines privatives de liberté qu'en cas de récidive, lorsque le contrevenant commet la même infraction dans l'année suivant la date à laquelle la décision judiciaire relative à la première infraction a acquis l'autorité de la chose jugée. Enfin, une troisième catégorie de violations laisse au juge le choix de prononcer soit une peine d'emprisonnement, soit une amende, soit l'une ou l'autre de ces sanctions, ce qui limite la dissuasion et la fermeté du dispositif pénal en matière d'urbanisme.

Bien que le législateur pénal ait modifié la qualification juridique de nombreux actes contraires à la législation sur l'urbanisme, les faisant passer de simples infractions, généralement sanctionnées par des amendes symboliques et dérisoires, à des délits punissables d'emprisonnement² assortis ou non d'amendes significatives, la philosophie pénale en la matière demeure insuffisamment efficace et pertinente.

Le durcissement des sanctions pénales, bien qu'il témoigne d'une volonté législative de renforcer le cadre répressif, ne saurait à lui seul pallier les insuffisances d'un système de contrôle urbanistique fragilisé par des dysfonctionnements structurels persistants. Les

1 "L'ensemble des tâches critiques constitue le chemin critique, c'est-à-dire le chemin sur lequel aucune tâche ne doit avoir de retard pour ne pas retarder l'ensemble du projet." Encyclopédie Wikipédia consultable sur internet à l'adresse :

<http://fr.wikipedia.org/wiki/>

2 Articles 13, 18, 66, 68 et 71 de Loi n° 66-12 relative au contrôle et à la répression des infractions en matière d'urbanisme et de construction

initiatives récentes, notamment l'introduction de nouvelles responsabilités pénales pour divers acteurs et l'aggravation des peines en cas de récidive, mettent en évidence des tentatives de remédier à ces carences. Toutefois, ces mesures ponctuelles demeurent insuffisantes en l'absence d'une refonte globale et systémique capable de garantir l'efficacité et la cohérence du dispositif.

Le législateur a introduit une rigueur accrue dans la réforme récente en assimilant à des complices, passibles des mêmes sanctions que l'auteur principal, le maître d'ouvrage, l'entrepreneur, les architectes, ingénieurs et géomètres experts en cas de non-déclaration de l'infraction dans les 84 heures suivant leur connaissance des faits. Cette responsabilité s'étend également à toute personne ayant ordonné, facilité ou contribué à la construction illégale.¹ Toutefois, cette approche reste insuffisante.

De surcroît, le cumul des amendes en cas de pluralité d'infractions,² ainsi que le doublement des sanctions en cas de récidive dans l'année suivant la date où le premier jugement est devenu définitif,³ constituent des tentatives de durcissement des sanctions. Cependant, il est certain que cette politique pénale restera insuffisante pour atteindre les objectifs escomptés. En effet, le système de contrôle continue de souffrir d'un ensemble de dysfonctionnements systémiques significatifs qui l'entraînaient déjà sous l'ancien cadre législatif, avant l'adoption de la loi n° 66.12. Ces lacunes structurelles compromettent toujours la performance et l'efficacité du dispositif de régulation urbanistique, rendant nécessaire une refonte plus globale et cohérente.

Certes, l'efficacité du système de contrôle urbanistique ne saurait être garantie par le seul durcissement des sanctions, notamment l'introduction de peines privatives de liberté, si celui-ci n'est pas accompagné d'une refonte systémique de l'ensemble du dispositif. En effet, la fragmentation actuelle des rôles et l'indépendance des différents acteurs empêchent une coordination efficace, laissant la mise en œuvre des sanctions souvent inefficace ou inopérante. Placer l'ensemble des acteurs sous la tutelle de l'autorité judiciaire permettrait de renforcer la cohérence et la rigueur du système, en assurant un traitement des infractions urbanistiques conforme à celui des autres violations des lois pénales. Cette intégration garantirait non seulement une application stricte et uniforme des peines, mais également une meilleure dissuasion, en ancrant ces infractions dans un cadre juridique centralisé et plus crédible.

1 Ibid., article 78.

2 « Le cumul des infractions entraîne le cumul des amendes prononcées par jugement. » Ibid., article 79.

3 Ibid., article 80.

Conclusion :

En somme, le contrôle urbanistique demeure un levier essentiel pour préserver l'équilibre et l'harmonie des espaces urbains. L'analyse approfondie du système marocain a mis en lumière des défaillances structurelles majeures, résultant d'une fragmentation excessive des responsabilités, d'un manque de coordination efficace et d'objectifs souvent contradictoires entre les différents acteurs. Ces faiblesses, aggravées par des menaces externes telles que l'instrumentalisation politique et l'absence de rigueur procédurale, limitent considérablement l'impact de ce dispositif sur le terrain.

Face à ces constats, une réforme ambitieuse s'impose, articulée autour de deux axes complémentaires : une réhabilitation managériale pour améliorer les performances organisationnelles et stratégiques, et une refonte juridique s'inspirant des meilleures pratiques internationales, tout en tenant compte des spécificités marocaines. Parmi les solutions envisagées, la centralisation du contrôle sous l'autorité judiciaire se démarque comme une option optimale, offrant une impartialité et une transparence accrues dans la gestion des infractions.

Ainsi, pour faire face aux enjeux complexes de l'urbanisation croissante, il est impératif de dépasser les ajustements superficiels et d'adopter une approche systémique, fondée sur une gouvernance responsable et des outils modernes de gestion. Ce n'est qu'à travers une transformation profonde et cohérente que le système de contrôle urbanistique marocain pourra répondre aux aspirations légitimes des citoyens et garantir un développement territorial durable et inclusif.

LISTE BIBLIOGRAPHIQUE :

Travaux universitaires :

Allouchi Mohammed. La politique pénale urbanistique au Maroc, mémoire pour l'obtention du diplôme des études supérieures approfondies. Université Hassan 1er, faculté des sciences juridiques économiques et sociales. (108pages)

Mouloudi Hicham, Le rapport des habitants au système normatif de production de l'espace - Cas de la commune de Hssaine à Salé (Maroc), Mémoire pour l'obtention du DESA, Université Mohamed V-Agdal, Faculté des Lettres et des Sciences Humaines, Département de Géographie, en partenariat avec l'École Nationale d'Architecture. Unité de formation et de recherche : « Architecture et Urbanisation des Territoires ».Septembre 2005.

Ouvrages :

Abouhane Abdelghani, Pouvoirs, villes et notabilités locales, quand les notables font les villes, éditions : URBAMA, 1999.

Amiel Michel, Francis Bonnet et Joseph Jacob, Management de l'administration, éditions : De Boeck Université, 2ème édition, 1997.

Bonami Michel, Bernard de Hennin, Jean-Michel Boqué, Jean-Jacques Legrand. Management des systèmes complexes: Pensée systémique et intervention dans les organisations, éditions: De Boeck Université, 1993.

Boy Jacque, Christian Dudek, Sabine Kuschel, Rudolf Chavet, Management de projet : Fondements, méthodes et techniques. Traduit par Rudolf Chavet et Eric Chavet, éditions : De Boeck Université, 2ème édition, 2003.

Debi Fathallah, en collaboration avec Olivier Toutan. Urbanisme non réglementaire au Maroc, collection villes et urbanisme. Ministère délégué auprès du premier ministre chargé de l'habitat et de l'urbanisme. Mai, 2005.

Donnadieu Gerard et Michel Karsky, La systémique, penser et agir dans la complexité. Des concepts aux applications en entreprise, management, économie, écologie, biologie, ethnologie, sociologie, psychologie...éditions : Liaisons, septembre, 2002.

Encyclopédie wikipédia consultable sur internet à l'adresse : <http://fr.wikipedia.org/wiki/>

Faget Jacques. La Médiation : essai de politique pénale, collection : trajets, Eres, 1997.

Garant Michèle, Philippe Scieur, Organisations et systèmes de formation, éditions : De Boeck Université, 2001.

Grozier Michel et Erhard Friedberg, L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective, éditions du Seuil, 1977, collection : Sociologie politique.

Hammer Michael et James Champy, Le reengineering, réinventer l'entreprise pour une amélioration spectaculaire de ses performances. Traduit de l'américain par michel Le Seac, éditions: Dunod, Paris, 2003.

Haumont Nicole. Marie. A, Politiques et pratiques urbaines dans les pays en voie de développement, collectif, L'Harmattan, 1987.

Huteau Serge, collaborateur Jean Arthuis, Le management public territorial : tome 2, Le guide du manager, éditions : Papyrus, 2006.

Lemieux Vincent, Les cheminements de l'influence : systèmes, stratégies, et structures du politique, éditions : Presses Université Laval, 1979.

Meunier Jean-Pierre, Approches systémiques de la communication : Systémisme, mimétisme, cognition, éditions ; De Boeck Université, 2003.

Morgan Gareth, Images de l'organisation, éditions : Les presses de l'université Laval, 2ème édition, 1999.

Nizet Jean, Chantal Huybrechts, Interventions systémiques dans les organisations. Intégration des apports de Minzberg et de Palo Alto, éditions De Boeck université, 1ère édition, 1998, collection : Management.

Organisation de coopération et développement économiques, Moderniser l'Etat : la route à suivre, éditions : OCDE Publishing, 2005.

Pierre Signoles, Galila El Kadi, Rachid Sidi Boumedine (dir.), L'urbain dans le monde arabe : politiques, instruments et acteurs, Paris CNRS Éditions.

Proulx Denis, collaborateur collectif, Management des organisations publiques : théories et applications, éditions : PUQ, 2ème édition, 2008.

Rivard Suzane, Jean Talbot. Le développement des systèmes d'information : une méthode intégrée à la transformation des processus, éditions : PUQ, 3ème édition, 2001.

Voyer Pierre, Tableaux de bord de gestion et indicateurs de performance, éditions : PUQ, 2ème édition, 1999.

ARTICLES:

Abouhani Abdelghani, Médiation notabiliaire et habitat clandestin au Maroc, in « L'Etat et les quartiers populaires au Maroc : de la marginalisation à l'émeute, Habitat spontané et mouvements sociaux », Abouhani Abdelghani (Sous dir.), CODESRIA, 1995, pages 11-27.

Lehzam Abdellah, Le système de la promotion foncière et immobilière non institutionnelle au Maroc : cas de deux villes Salé et Tétouan, in Abouhani Abdelghani, L'Etat et les quartiers populaires au Maroc : de la marginalisation à l'émeute, Habitat spontané et mouvements sociaux, CODESRIA, 1995, pages 29-55.

Roux De Bézieux Henry, Présentation des outils systémiques à partir du récit d'un projet en Préfecture. Mai, 2004. (22 pages) disponible sur l'adresse internet : <http://portals.wi.wur.nl/files/docs/gouvernance/MethodeSystemique.pdf>

TEXTES DE LOI :

Dahir n° 1-58-261 du 10 février 1959 formant Code de procédure pénale (Bulletin Officiel n° : 2418-bis du 05/03/1959, Page : 379)

Dahir portant n°1-75-168 du 15 février 1977 relatif aux attributions du gouverneur tel qu'il a été modifié ou complété. (B.O n°3359 du 16-3-1977(p.341- B.O n°3873 DU 21 Janvier 1987, p.10 - B.O n°4223 du 6 Octobre 1993, p.536.

Dahir n° 1-92-31 du 17 juin 1992 portant promulgation de la loi n° 12-90 relative à l'urbanisme. Bulletin Officiel n° 4159 du Mercredi 15 Juillet 1992.

Dahir portant loi n° 1-93-51 du 22 Rabia I 1414 (10 septembre 1993) instituant les Agences Urbaines.

Dahir n° 124.16.1 DU 25 Aout 2016, portant promulgation de la loi n° 66-12 relative au contrôle et à la répression des infractions en matière d'urbanisme et de construction.

Projet de la loi 04-04 portant code de l'urbanisme.

Décret n° 409.19.2 du 8 octobre 2019, relatif à la fixation des modalités de contrôle et de répression des infractions en matière d'urbanisme.

Circulaire n° 7 du 29/01/1993 relative à la nomination des agents chargés de la constatation des infractions en matière de constructions et de lotissements.

Circulaire n°14 du 11/02/1993 relative à la nomination des agents communaux chargés de la constatation des infractions en matière de constructions et de lotissements.

Circulaire n°28 du 10/03/1993 relative à la nomination des agents chargés de la constatation des infractions en matière de constructions et de lotissements.

Circulaire n° 732/CAB du ministère de l'intérieur en date du 16/12/1992 relative à la création et à la mise en place des inspections régionales de l'urbanisme, de l'architecture et de l'aménagement du territoire.

Rapports :

Rapport élaboré par le ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement de l'espace, à l'occasion des discussions du projet de la loi 04-04. (Disponible sur l'adresse : www.marocurba.gov.ma.)