

ISCAE ESSEC
MASTERE SPECIALISE
EN MANAGEMENT DES SERVICES PUBLICS



PRÉSENTÉ PAR M. RACHID AFIRAT

SOUS LA DIRECTION DE M. ABDELATIF MAAZOUZ

ANNÉE 2003 - 2004

**L'URBANISME,
A-T-IL BESOIN D'UN GUICHET
UNIQUE**

INTRODUCTION GENERALE

CHAPITRE PRELIMINAIRE :

CONTEXTES JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL, OU LES
REGLES DU JEU

- I.** CONTEXTES JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL
- II.** DEFINITION DU PERMIS DE CONSTRUIRE
- III.** EXIGIBILITE DU PERMIS E CONSTRUIRE
 1. DOMAINE D'APPLICATION
 2. CHAMP D'APPLICATION TERRITORIAL
- IV.** LES EFFETS DU PERMIS DE CONSTRUIRE
- V.** LE RECOURS EN MATIERE DE PERMIS DE CONSTRUIRE

1^{ERE} PARTIE : DIAGNOSTIC DES DOCUMENTS REQUIS

CHAPITRE 1 : GENERALITES

CHAPITRE 2 : CONSISTANCE DU DOSSIER DE LA DEMANDE

1. LA DEMANDE
2. LA NOTE DE RENSEIGNEMENTS
3. LA FICHE D'IDENTITE
4. L'ENGAGEMENT DU PETITIONNAIRE
5. LA FICHE DE STATISTIQUE
6. LA FICHE SIGNALETIQUE
7. LE CERTIFICAT DE PROPRIETE
8. LE CONTRAT D'ARCHITECTE
9. LE PLAN DE SITUATION
10. LE PLAN CADASTRAL
11. LE PLAN ARCHITECTURAL DE LA CONSTRUCTION
12. L'ANCIEN PLAN AUTORISE
13. LE DOSSIER TECHNIQUE
14. LE MONTAGE PHOTO

CONCLUSION 1^{ERE} PARTIE

2^{EME} PARTIE : EXAMEN DU CIRCUIT D'INSTRUCTION

CHAPITRE 1 : LE DEPOT DU DOSSIER

- I. LE DEPOT ET L'ENREGISTREMENT DU DOSSIER DE LA DEMANDE**
- II. L'ETUDE DE RECEVABILITE DU DOSSIER**

CHAPITRE 2 : L'EXAMEN TECHNIQUE DU PROJET

- I. LA CONSULTATION DES SERVICES**
 1. L'AVIS CONFORME
 2. L'AVIS SIMPLE
- II. LE RÔLE DES SERVICES INSTRUCTEURS**
 1. L'AGENCE URBAINE :
 2. LA PROTECTION CIVILE :
 3. LA PREFECTURE OU LA PROVINCE :
 4. LES SERVICES CHARGES DE LA DISTRIBUTION EN EAU ET ELECTRICITE
- III. L'INSTRUCTION AU SEIN DE LA COMMISSION**
 1. LES PETITS PROJETS
 2. LES GRANDS PROJETS
- IV. LES LIMITES DU SYSTEME DES COMMISSIONS**

CHAPITRE 3 : L'ISSUE DE LA PROCEDURE D'INSTRUCTION

- I. LA DECISION FAVORABLE**
- II. LA DÉCISION DÉFAVORABLE**
- III. LA MESURE DE SAUVEGARDE OU SURSIS A STATUER**
- IV. LE SILENCE DE LA COMMUNE :**

CHAPITRE 4 : LES DELAIS D'INSTRUCTION

CONCLUSION 2^{EME} PARTIE

CONCLUSION GENERALE

ANNEXE

BIBLIOGRAPHIE

INTRODUCTION GENERALE



Les dernières années ont vu s'accroître les efforts des pouvoirs publics visant la rationalisation et le renforcement de l'efficacité de l'administration. A cet effet, plusieurs mesures concrètes ont été prises par le gouvernement tel que la mise en œuvre du pacte de bonne gestion, la simplification et la vulgarisation des procédures administratives en vue de réhabiliter les rapports du citoyen avec l'administration.

Or, malgré les instructions, décisions, directives et orientations prises par les pouvoirs publics, on observe en permanence une lourdeur dans le traitement des dossiers liés à l'investissement ce qui engendre des entraves, de l'attentisme et de l'immobilisme.

Ce constat se confirme, en particulier, dans le secteur de l'urbanisme qui représente l'un des points noirs dans la gestion des services publics. Car, en dépit de l'importance de l'arsenal juridique régissant le secteur de l'urbanisme et le nombre important de circulaires et de directives ministérielles y afférent, le traitement des dossiers de demande d'autorisation d'urbanisme pâtit gravement du manque d'efficacité.

Il ressort, néanmoins, de l'appréciation par expérience des réformes publiques successives que celles-ci ont ciblé, pour l'essentiel, la compression des délais d'instruction des demandes d'autorisation, sans opérer une réelle cure d'allègement et de simplification et en l'absence d'une approche visant la réorganisation des services chargés de l'instruction en question, voire l'évolution vers de nouveaux modes de travail et d'organisation permettant d'atteindre les objectifs assignés.

Néanmoins, l'actuel gouvernement a procédé, durant les exercices 2003 et 2004, à la mise en place de plusieurs guichets uniques au niveau de certaines agences urbaines couvrant une partie du territoire national (voir articles de presse en annexe).

L'objectif étant de mettre fin au problème de la lourdeur précitée.

L'intérêt porté à l'examen de cette hypothèse découle de l'intime conviction que la maîtrise du temps passe impérativement par une bonne organisation.

Par ailleurs, le choix de l'objet d'étude a été motivé, essentiellement, par mes engagements vis-à-vis de mon administration: la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur, et par mes capacités à travailler le sujet, étant donné que j'opère au sein d'une structure chargée de la tutelle urbanistique sur les collectivités locales .

▪ **Problématique :**

La lourdeur et la complexité de la délivrance des autorisations d'urbanisme ;

▪ **Hypothèse :**

L'institution du guichet unique d'urbanisme auprès des agences urbaines, peut conduire à une réduction des délais d'octroi des autorisations d'urbanisme et à une limitation des inconvénients générés par la lourdeur des procédures administratives ;

▪ **Question principale :**

La mise en place des nouveaux guichets uniques d'urbanisme, peut-elle mettre fin à la lourdeur. Sinon, quelles seraient les alternatives ?

L'examen de la question principale nous mènera à répondre aux questions sous-jacentes suivantes :

1. Les causes de la lourdeur des procédures de délivrance des autorisations d'urbanisme ?
2. le nouveau guichet unique constitue t il une issue au problème de la lourdeur ?
3. comment mettre fin à la lourdeur de la procédure, ou le échéant la faire reculer ?

Pour l'accomplissement de ce travail, il sera procédé à :

- une étude théorique sur les fondements des autorisations d'urbanisme ;
- un examen approfondi de la consistance, de la contenance et du circuit d'instruction du dossier de la demande du permis de construire, des intervenants et des délais en vigueur ;
- une étude de cas sur les modalités pratiques de délivrance des autorisations d'urbanisme au niveau de la commune urbaine de Mohammedia ;
- Une enquête sur la base d'un questionnaire (ci-joint annexé) destiné à des responsables locaux de la gestion des autorisations d'urbanisme, notamment ceux relevant des communes et des agences urbaines ;

Parmi toutes les autorisations d'urbanisme, l'étude se focalisera, dans la définition de son champ, sur le cas du permis de construire délivré au niveau d'une commune urbaine.

Ce choix est justifié par les raisons suivantes :

- le permis de construire est représentatif des autres autorisations d'urbanisme (morceler, lotir, créer des groupes d'habitations et habiter). Il est l'autorisation d'urbanisme la plus sollicitée ;
- La demande d'une autorisation d'urbanisme obéit à des règles précises de constitution et de dépôt. Elle diffère selon que le projet se situe à l'intérieur ou à l'extérieur des périmètres urbains et de leurs zones périphériques ;

Le présent travail est composé de 2 parties, consacrées au diagnostic et à la compréhension des mécanismes d'autorisation d'urbanisme et d'une conclusion générale consacrée aux pistes alternatives menant au changement.

Néanmoins, avant d'aborder le diagnostic, proprement dit, il convient de s'interroger, dans un chapitre préliminaire, sur le soubassement juridique des autorisations d'urbanisme et sur le contexte institutionnel dans lequel elles évoluent.

CHAPITRE PRELIMINAIRE :

CONTEXTES JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL, OU LES REGLES DU JEU

I. CONTEXTES JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL :

Depuis l'adoption de la charte communale de 1976, le législateur a investi le président du conseil communal d'un ensemble de pouvoirs en matière d'urbanisme et qui étaient jusqu'à lors dévolus aux représentants de l'Etat.

Cette disposition a été, par la suite, renforcée en vertu des deux textes législatifs régissant l'urbanisme, les lotissements, les groupes d'habitations et les morcellements (1).

Dans ce sens, l'actuelle charte communale (2), promulguée en 2002, a poursuivi la consolidation des attributions déjà conférées, en matière d'urbanisme, au président du conseil communal, en lui confiant expressément la mission de délivrer les autorisations de construire, de lotir, de morceler, d'habiter ainsi que les certificats de conformité.

-
- (1) loi n° 12-90 relative à l'urbanisme promulguée par le dahir n° 1-92-31 du 15 Hija 1412 (17 juin 1992) et loi n° 25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements promulguée par le dahir n° 1-92-7 du 15 Hija 1412 (17 juin 1992).
 - (2) Dahir n° 1-02-297 du 25 Rejeb 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 78.00 portant charte communale tel qu'il a été modifié et complété par le dahir n° 1-03-82 du 20 moharrem 1424 (24 mars 2003) portant promulgation de la loi n° 01-03.

Ainsi, en vertu des pouvoirs de police administrative dont il est investi, le président du conseil communal est compétent pour recevoir, instruire et délivrer le permis de construire.

Néanmoins, comme il apparaîtra par la suite, il est fréquent que l'instruction des demandes de permis engendre des conflits de compétence entre la collectivité nationale : « l'Etat », autorité exécutive du droit et gardienne des intérêts nationaux, et la commune.

II. DEFINITION DU PERMIS DE CONSTRUIRE

Beaucoup considèrent le permis de construire comme « la clé de voûte de l'urbanisme » (3). Une mesure de police administrative préventive qui permet à la commune de contrôler, avant qu'elle ne commence, la conformité d'une construction avec l'ensemble des règles urbanistiques.

De l'avis des gestionnaires urbains, questionnés, en particulier des responsables au niveau des communes et des agences urbaines (voir questionnaire joint en annexe), 30% considèrent la sécurité du construit comme utilité primordiale du permis de construire.

(3) CHATEAUREYNAUD P., « Dictionnaire de l'urbanisme », le moniteur, 1999.

En second lieu, viennent la maîtrise de l'urbanisation et l'organisation de l'espace, à hauteur de 26% chacune. Seuls, 4% ont nié toute utilité au permis de construire.

Le permis de construire est « l'acte administratif individuel par lequel l'autorité administrative autorise une construction après avoir vérifié qu'elle respecte les règles d'urbanisme applicables au lieu prévu pour son implantation »⁽⁴⁾

“La procédure de permis de construire est une modalité obligatoire de contrôle a priori par une autorité publique déconcentrée ou décentralisée du respect par les candidats constructeurs de diverses règles de droit public relatives à l'utilisation des sols.”⁽⁵⁾

Ainsi, l'exercice du droit de construire est désormais limité par des interdictions, autorisations et injonctions administratives justifiées notamment par des impératifs de sécurité et salubrité publiques, de protection de l'environnement et des servitudes d'utilité publique.

L'exercice de ces mesures se fonde sur le respect des règles d'utilisation et d'affectation des sols, sur leurs caractéristiques, sur les règles de construction définissant la hauteur, l'emprise au sol, l'implantation, etc.

(4) SAVY R., « Droit de l'urbanisme », PUF coll. Thémis, 1981, p.521.

(5) FORGET J.-P., « Le nouveau régime du permis de construire », 1986.

III. L'EXIGIBILITE DU PERMIS DE CONSTRUIRE

1. DOMAINE D'APPLICATION :

L'obtention du permis de construire est exigible avant de procéder :

- à toute construction;
- à toute modification aux constructions existantes, si elle porte sur les points visés par les règlements.

2. CHAMP D'APPLICATION TERRITORIAL :

Le permis de construire est exigible à l'intérieur des périmètres territoriaux suivants:

- les communes urbaines ;
- les centres délimités ;
- les zones périphériques ;
- les groupements d'urbanisme ;
- les zones à vocation spécifique justifiant un aménagement contrôlé ;
- les agglomérations rurales dotées d'un plan de développement ;
- le long des voies de communication ferroviaires et routières ainsi que les communales ;
- sur une profondeur de un kilomètre de l'axe desdites voies ;
- le long des limites du domaine public maritime sur une profondeur de cinq kilomètres ;
- les lotissements autorisés en application de la législation relative aux lotissements, morcellements et groupes d'habitations.

Compte tenu de l'ampleur du sujet, la présente étude s'attachera à l'examen de deux aspects fondamentaux :

- Les documents composant le dossier de demande du permis de construire ;
- Le circuit d'instruction de la demande du permis de construire.

Ce sera là l'objet des deux chapitres qui suivent.

IV. LA PEREMPTION DU PERMIS DE CONSTRUIRE

Dès son obtention, Il appartient au pétitionnaire de mettre en œuvre le permis de construire, dans les limites du projet autorisé, des prescriptions de administratives et du respect des droits des tiers.

Il est périmé, si les travaux relatifs aux fondations de l'ouvrage prévus au plan autorisé, n'ont pas débuté à l'expiration d'un délai d'un an qui court à partir de la date de délivrance du permis.

V. LE RECOURS EN MATIERE DE PERMIS DE CONSTRUIRE

Le permis de construire est un acte administratif individuel, dont la légalité est soumise au contrôle du juge administratif.

Outre, la légalité de l'acte, le contentieux administratif peut concerner la réparation du préjudice, certain et direct, causé par la commune lors de la prise de sa décision.

Les recours en annulation ou en réparation de préjudice peuvent être entrepris par le pétitionnaire ou par les tiers concernés et quelque soit la nature de la décision prise possibles : octroi ou refus.

PREMIERE PARTIE



DIAGNOSTIC DES DOCUMENTS REQUIS

CHAPITRE 1^{ER}

GENERALITES

Les documents requis, dans la constitution du dossier de demande du permis de construire, doivent fournir l'ensemble des données devant permettre l'instruction du projet.

La justification de cette exigence administrative peut avoir plusieurs origines, telles que :

- La qualité du pétitionnaire ;
- La nécessité de l'examen technique du projet ;
- Les éléments de calcul de la taxe sur la construction et de celle relative à l'occupation temporaire du domaine public pour un usage lié à la construction.

Ce qui explique le fait que les documents en question renfermeront des données ciblées, notamment :

- L'identité et l'adresse du pétitionnaire ;
- L'adresse, la consistance et la contenance du terrain ;
- L'identité du propriétaire lorsqu'il n'est pas pétitionnaire ;
- La nature des travaux et la destination des constructions envisagées ;
- L'assurance du pétitionnaire certifiant l'exactitude des données.

L'examen des documents, objet des titres ci après, portera sur la pertinence de leur exigence dans le dossier de demande, selon un canevas spécifiant, en outre, le temps et les frais nécessaires à leur obtention par le pétitionnaire.

CHAPITRE 2

CONSISTANCE DU DOSSIER DE LA DEMANDE

Il est à signaler que la consistance du dossier de demande du permis de construire varie selon la situation du projet au niveau des périmètres suivants :

- 1- dans les communes urbaines, les centres délimités, leurs zones périphériques et les zones à vocation spécifique ;
- 2- dans les agglomérations rurales dotées d'un plan de développement homologué ;
- 3- dans les groupements d'urbanisme, le long des voies de communication ferroviaires et routières autres que les communales, le long du littoral et dans les lotissements autorisés en application de la loi n°25-90 précitée.

Le choix de cette étude porte les demandes de permis de projets situés à l'intérieur des périmètres des communes urbaines, du fait que ces dernières concentrent l'essentiel des demandes en question.

1. LA DEMANDE :

L'imprimé de demande est délivré par la commune en double exemplaire.

Les deux exemplaires sont signés par le pétitionnaire, et doivent être contresignés par le propriétaire, si celui-ci n'est pas le demandeur.

Ce document parait nécessaire, dans la mesure où il matérialise la volonté du pétitionnaire de solliciter l'autorisation administrative.

ROYAUME DU MAROC

MINISTERE DE L'INTERIEUR

Préfecture ou Province de.....

Commune de.....

Demande d'autorisation de.....

Nom du pétitionnaire :
Adresse :
Qualité (*) :
Description des travaux :
Lieux des travaux :
Date de commencement :
Délai de réalisation :
Suite réservée à la demande :

Fait à le.....

(Signature légalisée)

* Propriétaire, locataire, usufruitier.

2. LA NOTE DE RENSEIGNEMENTS :

La note de renseignements d'urbanisme est un moyen pour s'enquérir auprès de l'agence urbaine de l'utilisation du terrain, d'un point de vue urbanistique, et sur l'existence et la portée des servitudes d'urbanisme sur un terrain, notamment :

- sa constructibilité ;
- sa vocation ;
- son aptitude à accueillir un projet de construction défini.

La note de renseignements d'urbanisme est purement informative. Néanmoins, son institution depuis 1995 (6) a permis d'introduire une certaine transparence dans le marché foncier, du fait qu'elle permet d'informer les acquéreurs ou les notaires, préalablement à la vente d'un bien immobilier.

C'est une formule de renseignements instituée par une simple circulaire, elle n'a de ce fait aucune consécration légale.

De même que son obtention ne vaut ni accord, ni refus préalables de la part de l'agence urbaine, sur un quelconque projet.

(6) circulaire n° 222/CAB du 12 avril 1995 relative à la procédure d'instruction des demandes d'autorisations de construire, de lotir, de créer des groupes d'habitations et de morceler dans le ressort territorial des agences urbaines.

Toutefois, pour son obtention, le pétitionnaire doit avoir qualité pour former une demande. Il doit être propriétaire ou ayant droit sur le terrain. Or, la note de renseignements devrait être délivré à tous les demandeurs sans restriction.

La demande d'obtention de la note de renseignements est déposée à l'agence urbaine, dont dépend le projet, accompagnée des pièces suivantes :

- un certificat de propriété de la parcelle ou toute autre attestation justifiant ce droit et habilitant son titulaire à la demander ;
- un plan de bornage du terrain concerné et le plan de situation à l'échelle 1/2.000 ou 1/10.000.

L'instruction de la demande précitée est opérée par l'agence urbaine, dans un délai de 3 jours. Ladite instruction consiste à inventorier et analyser les effets et les limitations du droit de l'urbanisme et des dispositions réglementaires en vigueur applicables au terrain, telles que celles définies par un plan d'aménagement.

La note de renseignements doit obligatoirement :

- spécifier le document d'urbanisme et la réglementation de construction en vigueur ;
- les servitudes grevant le terrain ;
- les observations de l'agence urbaine sur les possibilités de valorisation du terrain.

Sa durée de validité est fixée à 6 mois, quand le document d'urbanisme est en cours d'instruction ou d'approbation, mais demeure valable, tant que le document d'urbanisme est valable.

La note de renseignements est délivrée contre paiement d'un droit au profit de l'agence urbaine d'une valeur de 200 à 300 Dirhams.

De ce qui précède, il y a lieu de constater que :

- la note de renseignements est un document qui n'apprend rien à l'administration. En l'exigeant au pétitionnaire, celle-ci demande ce qu'elle a déjà ;
- l'exigence de la note de renseignements pour l'instruction n'est pas pertinente et paraît inutile ;
- l'obtention des renseignements urbanistiques sur les terrains, en général, devrait être ouverte à l'ensemble du public, par des moyens technologiques de l'information liés avec l'agence urbaine.

Aussi, est-il proposé de supprimer l'exigence de ce document dans le dossier de demande du permis de construire.

DEMANDE DE LA NOTE DE RENSEIGNEMENTS

Cette demande à remplir par le demandeur, doit contenir les renseignements afférents aux éléments suivants :

- a) identité du propriétaire du terrain ;
- b) autorisation du propriétaire et identité du demandeur s'il est autre que le propriétaire ;
- c) certificat de propriété avec les références cadastrales exactes du terrain et le numéro de la planche correspondante, le cas échéant ;
- d) (facultatif) nature du projet envisagé :
 - lotissement ;
 - construction de logement ;
 - construction commerciale ;
 - construction industrielle ;
 - construction touristique ;
 - morcellement ;
 - autre projet.

PARTIE A REMPLIR PAR L'AGENCE URBAINE

- a- Spécification du document d'urbanisme régissant le droit des sols: plan de zonage ou plan d'aménagement de la commune de..... .
- b- Eventuellement, sursis à statuer précisant les raisons de cette décision.
- c- Dispositions principales :
 - zone d'affectation prévue ;
 - types d'occupation et d'utilisation du sol interdits ;
 - types d'occupation soumis à des règles spéciales ;
 - possibilités maximales d'occupation du sol ;
 - implantation par rapport aux limites séparatives ou mitoyennes ;
 - implantation de plusieurs constructions sur une même propriété ;
 - hauteur maximale des constructions ;
 - conditions d'accès de voirie et de stationnement ;
 - autres, le cas échéant.

3. LA FICHE D'IDENTITE :

La fiche d'identité (imprimé délivré par la commune) est présentée, en double exemplaire. Elle porte obligatoirement la signature légalisée du pétitionnaire.

Le souci de l'exigence administrative étant de s'assurer de l'identité du pétitionnaire, s'il s'agit :

- du propriétaire du terrain ;
- du titulaire d'un titre l'habilitant à construire ;
- d'un bénéficiaire d'une expropriation.

Or, les questions qui se posent sont :

- si la commune doit jouer ce rôle de gendarme foncier ;
- le permis de construire est-il lié au projet présenté ou au demandeur dudit permis.

Il est suggéré de simplifier les informations contenues dans la fiche d'identité, et les intégrer, sans formalité de légalisation de la signature, dans un formulaire unique comprenant d'autres données sur le projet.

4. L'ENGAGEMENT DU PETITIONNAIRE :

L'administration, en particulier la commune, reçoit un engagement formel du pétitionnaire pour faire respecter les dispositions et les indications du plan de construction, objet du permis de construire, qui porte la mention "NE VARIETUR".

Or, l'administration a-t-elle besoin de cet engagement formel de la part du pétitionnaire pour le poursuivre en cas de manquement aux règles en vigueur.

Aussi, la demande d'un engagement légalisé du pétitionnaire paraît inopportune et superflue.

Selon la législation en vigueur, le pétitionnaire est tenu de faire respecter les dispositions du plan «NE VARIETUR». Toutefois la formalisation d'un engagement expresse n'est pas prévue par ladite législation.

Cet engagement est renseigné sur un imprimé délivré par la commune, sans paiement de droits. Il est, néanmoins, soumis à la formalité de légalisation de signature, d'où un délai supplémentaire.

Il est proposé de supprimer ce document.

ROYAUME DU MAROC
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Préfecture ou Province de.....

Commune de.....

Engagement du pétitionnaire

Je m'engage à me conformer scrupuleusement aux termes de la présente demande, à faciliter aux agents assermentés, habilités à constater les infractions en matière de construction, l'accès à mon chantier et à déclarer l'achèvement des travaux dès qu'ils seront achevés.

Fait à le.....

(Signature légalisée)

5. LA FICHE DE STATISTIQUE :

C'est un imprimé de la Direction de la Statistique, délivré par la commune.

Le renseignement de la fiche permet à l'administration des statistiques de recueillir les informations relatives au mouvement de la construction. C'est un besoin propre à l'administration en question, et ne présente aucun intérêt pour le pétitionnaire, ni pour l'instruction du projet.

Selon le principe que lorsqu'une administration (exemple : les statistiques) peut recueillir une information donnée auprès d'une autre administration (exemple : la commune), elle devrait le faire elle-même et par ses propres moyens et ne pas faire supporter cette tâche au pétitionnaire.

Ce document ne devrait pas alourdir le dossier de demande.

ROYAUME DU MAROC**Premier Ministre**

Ministère des affaires

Préfecture ou Province de...

économiques & sociales

Commune de.....

Direction de la Statistique**Autorisation de construire****N° de l'autorisation** :**Date** :

S'il s'agit de renouvellement

N° de l'ancienne autorisation :

Date :**1. Renseignements sur le demandeur :**

- Nom ou raison Sociale :

- Profession ou activité :

- Catégorie :

1- Particuliers nationaux 4- Autre Administrateur d'Etat 2- Particuliers étrangers 5- Société ou entreprise 3- Urbanisme (ERAC, CGI...) 6- Autre (à préciser) **2. Emplacement de la construction :**

- Adresse exacte :

3. Catégorie de construction :1- Immeuble pour habit 5- Santé 2- Villa pour habitation 6- Enseignement 3- Autre const. pour habit 7- Autre administration 4- indust. Et commerciale 8- Divers (Garage, Mosquée....) **4. Nature des travaux :**1- Construction nouvelle 3- Surélévation 2- agrandissement 4- Transformation 5- Autres **5. Nombre total de logements :**

Répartition du Nbre de logements

1 pièce.....

2 pièces.....

3 pièces.....

4 pièces.....

5 pièces et plus.....

6. Nombre total de pièces :**7. Surface bâtie en m2** :**8. Surface de plancher en m2** :**9. Valeur estimée de la construction en Dh** :**10. Prix du m2 couvert (diviser la ligne 9 par la ligne 8)** : Dh**11. Durée approximative des travaux** :Mois**12 Type de chantier :**1- Traditionnel 2- Industriel (Préfabriqué) **13. Auteur du projet** : Nom.....

Adresse.....

6. LA FICHE SIGNALETIQUE :

La fiche signalétique est un imprimé délivré par la commune. Elle est remplie, en double exemplaire, par le pétitionnaire.

Le renseignement de la fiche signalétique concerne des informations propres au projet.

Son contenu peut simplifié et intégré en plus des autres imprimés de renseignement dans le cadre d'un formulaire unique.

ROYAUME DU MAROC
MINISTERE DE L'INTERIEUR

Province ou Préfecture de.....

Commune de.....

Fiche signalétique

Identification du projet

Wilaya :

Province :

Commune :

Nature du projet :

Propriétaire :

Titre foncier :

Situation :

Superficie du terrain :

architecte :

Montant de l'investissement :

Nombre & type de logement :

Superficie de planchers :

Nombre d'emplois :

- Permanent :

- Occasionnels :

Délais de réalisation :

7. LE CERTIFICAT DE PROPRIETE :

Le pétitionnaire présente un certificat de propriété du terrain ou de la construction existante ou à modifier.

Lorsque le pétitionnaire n'est pas le propriétaire, il est exigé, en plus du certificat de propriété, une copie certifiée conforme de l'acte précisant la nature du droit du pétitionnaire (bail, superficie, usage, usufruit etc.) et l'autorisation du propriétaire pour procéder à la construction ou la modification projetée.

Ce document doit permettre à l'administration (commune et autres services concernés) de s'assurer que la parcelle de terrain, assiette du projet, n'est pas issue d'un morcellement irrégulier, et de déterminer avec précision la consistance et la contenance du terrain.

L'exigence de ce document ne parait pas inutile.

8. LE CONTRAT D'ARCHITECTE :

Lorsque la superficie cumulée des planchers d'un projet dépasse 150 m², le recours à un architecte devient obligatoire pour l'établissement des plans architecturaux.

Aussi, le dossier de demande du permis de construire ne peut être déposé sans le concours d'un architecte.

Le contrat d'architecte est présenté, en double exemplaire. Il y est stipulé, sans équivoque, que le suivi de l'exécution des travaux incombera à l'architecte jusqu'à la délivrance du permis d'habiter ou du certificat de conformité.

9. LE PLAN DE SITUATION :

Un plan de situation en huit exemplaires, à l'échelle 1/2000 au minimum, est présenté par le pétitionnaire.

Ce plan permet à l'administration de situer le terrain sur le document d'urbanisme, afin de déterminer son affectation urbanistique et la réglementation y applicable.

10. LE PLAN CADASTRAL :

Lorsque le terrain concerné est immatriculé, son plan cadastral est présenté.

Le plan cadastral permet à l'administration de vérifier si les droits sont physiquement utilisables compte tenu de la forme des limites de la propriété, et de s'assurer de la constructibilité vis-à-vis de la configuration du terrain.

11. LE PLAN ARCHITECTURAL DE LA CONSTRUCTION :

Ce plan est présenté en huit exemplaires, et doit comprendre tous les niveaux de la construction, le rez-de-chaussée ainsi que le sous-sol, les terrasses et les plafonds à une échelle qui ne peut être inférieure à 1/100.

12. L'ANCIEN PLAN AUTORISE :

L'ancien plan autorisé et la copie de l'ancien permis de construire sont présentés, en double exemplaire, lorsque la demande a trait à :

- une modification d'une construction existante ;
- un renouvellement d'une autorisation avec ou sans modification.

A défaut de plan autorisé, le pétitionnaire devra fournir un relevé de l'existant en trois exemplaires.

La commune est censée disposer dans ses archives de l'ensemble des plans architecturaux ayant fait l'objet d'une autorisation. Aussi, une bonne gestion des archives en question devrait permettre de supprimer l'exigence de ce document.

13. LE DOSSIER TECHNIQUE :

Le dossier technique concerne l'installation des lignes nécessaires au raccordement des constructions au réseau public des télécommunications.

Il peut être exigé, lorsque le projet consiste en un immeuble quel qu'en soit la nature ou l'usage, comportant au moins soit quatre niveaux soit trois niveaux contenant six logements, ou un immeuble à usage industriel ou commercial d'une surface au sol égale ou supérieure à 500 m².

14. LE MONTAGE PHOTO :

Le montage photo montre l'état actuel du terrain, assiette du projet de construction.

Il doit, également, faire ressortir les bâtiments mitoyens existants ainsi que l'environnement proche du site du projet.

L'objectif étant d'apprécier les aspects suivants :

- l'intégration du projet dans son environnement ;
- son impact visuel ;
- les solutions choisies pour l'accès au projet.

CONCLUSION DE LA 1^{ERE} PARTIE :

De ce qui précède, on peut conclure qu'une somme de documents actuellement exigés peuvent être supprimés du fait qu'ils ne présentent aucun intérêt pour l'instruction du projet d'autres peuvent être simplifiés et fusionnés au sein d'un formulaire unique.

Les documents à supprimer définitivement sont : la note de renseignements, l'engagement de pétitionnaire, la fiche statistique et l'ancien plan autorisé.

Les documents à fusionner dans un formulaire unique sont : la demande, la fiche d'identité et la fiche signalétique.

Il est sous entendu que le formulaire unique ne consistera pas en l'adition des données contenues dans les 3 documents précités. Ledit formulaire devrait contenir les informations strictement utiles à l'examen du dossier.

De même qu'il serait judicieux d'associer des personnes en dehors de l'administration, telles que les corps professionnels, les élus locaux..., à la définition du contenu du formulaire unique.

Ainsi, le nombre de documents constituant le dossier de demande d'autorisation de construire sera réduit au nombre de 8, au lieu de 14 tel que exigé actuellement.

Ainsi les documents devant être exigés sont :

1. Le formulaire unique ;
2. Le certificat de propriété ;
3. le contrat d'architecte ;
4. Le plan de situation ;
5. Le plan cadastral ;
6. Le plan architectural de la construction ;
7. Le dossier technique ;
8. Le montage photo.

La suppression d'autres documents parmi les 8 restants notamment, le certificat de propriété et le plan cadastral, est possible sous réserve de disposer d'une communication inter administration basée sur un protocole d'échange d'informations entre l'agence de conservation foncière et les autres services administratifs concernés.

DEUXIEME PARTIE



DIAGNOSTIC DU CIRCUIT D'INSTRUCTION

L'instruction est la phase de traitement de la demande du permis de construire. Son but est de préparer une décision d'autorisation ou de rejet et de garantir la légalité de la décision à prendre.

L'instruction est une compétence dévolue par la loi au président du conseil communal, sous réserve des attributions générales dévolues à l'agence urbaine ou celles particulières dévolues à d'autres autorités.

L'instruction du dossier peut être définie comme étant : « l'ensemble des opérations (...) permettant à l'administration de s'assurer de la conformité ou de la compatibilité de la construction envisagée avec les règles d'urbanisme applicables au lieu prévu pour son implantation»⁽⁷⁾.

L'instruction, proprement dite, de la demande comporte deux phases d'examen :

- Primo, l'étude de recevabilité lors du dépôt du dossier ;
- Secundo, l'examen technique du dossier ou l'étude de légalité du dossier.

(7) SAVY R., « Droit de l'urbanisme », PUF coll. Thémis, 1981, p.545.

CHAPITRE 1^{ER}

LE DEPOT DU DOSSIER

I. LE DEPOT ET L'ENREGISTREMENT DU DOSSIER DE LA DEMANDE :

Actuellement, la commune joue à la fois le rôle d'un service d'accueil centralisé et d'un point d'entrée procédurale des demandes d'autorisation de construire.

La commune est en quelque sorte **un guichet unique d'urbanisme**. En effet celui-ci peut être défini comme étant « une règle selon laquelle, quelque soit l'autorité compétente pour statuer sur une question d'urbanisme, l'ensemble des exemplaires de la demande ou de la déclaration. Ainsi que les dossiers qui les accompagnent, doivent être déposés en mairie. C'est au maire qu'il appartient donc de délivrer un récépissé de dépôt. » (8)

La demande est constituée d'un imprimé de demande et d'un dossier.

Le dossier du permis de construire est préparé par un architecte autorisé à exercer dans le secteur privé. Il comprend, selon les cas, un nombre de pièces variant de 10 à 13 (voir en détail au chapitre précédent).

(8) CHATEAUREYNAUD P., « Dictionnaire de l'urbanisme », le moniteur, 1999

Ledit dossier doit être adressé par lettre recommandée au siège de la commune concernée ou y être déposé contre récépissé dûment daté et signé par le dépositaire dudit dossier. La date du dépôt fait courir le délai d'instruction de la demande.

Le dépositaire en question, qui est généralement le bureau d'ordre de la commune, doit juger le dossier recevable pour autant que les pièces exigées ont été fournies. Si le dossier est recevable, il doit être enregistré sans délai.

La mission du bureau d'ordre communal consiste à assurer les démarches suivantes :

- 1- recevoir la demande ;
- 2- enregistrer en affectant un numéro d'ordre ;
- 3- fournir au déposant un récépissé ;
- 4- acheminer les demandes d'autorisation au service communal des plans (ou de l'urbanisme selon les appellations) et aux services extérieurs concernés par l'instruction ;
- 5- informer sur le déroulement de la procédure par le biais d'une « fiche de parcours » permettant au pétitionnaire de suivre l'évolution de son dossier.

Le président conserve un exemplaire du dossier de demande et transmet les autres, pour consultation, à :

- l'agence urbaine ;
- la protection civile ;
- la préfecture ;
- les services de distribution de l'eau et de l'électricité

ROYAUME DU MAROC
MINISTERE DE L'INTERIEUR

Province ou Préfecture de.....

Commune de.....

Fiche du parcours du projet

Nom du pétitionnaire :

Date de réception de la demande :.....

Adresse :

Qualité (*) :

Description des travaux :

Lieux des travaux :

Date de la transmission du dossier à l'agence urbaine :

Date de la réunion de la commission :

Suite réservée à la demande :

- Délivrance de l'autorisation sous n°..... en date du.....
- Refus de l'autorisation en date du.....
- Sursis à statuer en date du.....

Observations et autres données

Cachet de la commune

* Propriétaire, locataire, usufruitier.

II. L'ETUDE DE RECEVABILITE DU DOSSIER :

Cette phase consiste à vérifier la recevabilité du dossier, notamment que :

- Le dossier est complet et que les informations y contenues sont suffisantes ;
- s'assurer du respect de la législation et de la réglementation en vigueur ;
- Les plans sont-ils établis à l'échelle exigée ? Comportent-ils les mentions nécessaires ?
- Ces pièces ont-elles été établis par l'architecte, dans le cas où son recours est imposé par la loi, etc. ;
- Contrôle du caractère valable et complet de la demande ;
- La validité des pièces administratives contenues dans le dossier.

CHAPITRE 2 :

L'EXAMEN TECHNIQUE DU PROJET

La deuxième phase, consacrée à l'examen technique, proprement dit, du projet doit permettre de vérifier que :

- le terrain est constructible ;
- le projet est conforme aux dispositions législatives et réglementaires en matière d'urbanisme : destination qui lui est réservée par le document d'urbanisme, règlements de construction et d'hygiène et aux règles d'art et d'esthétique;
- les règles de sécurité sont scrupuleusement observées (incendie et autres risques) ;
- la desserte par les équipements d'infrastructure urbaine est assurée (voirie et réseaux divers).

L'examen technique du projet est le cœur même du dispositif du permis de construire, il détermine le sens de la décision à prendre.

I. LA CONSULTATION DES SERVICES :

Pour accomplir l'examen technique du projet, le président du conseil communal est tenu de consulter plusieurs services, dont notamment l'agence urbaine, la protection civile, les entités chargées de la distribution d'eau et d'électricité (régies, ONE, ONEP et concessionnaires) et l'autorité provinciale ou préfectorale.

Les consultations ne sont pas facultatives, elles conditionnent la légalité du permis de construire.

Par le biais de cette formalité, les services instructeurs sont «appelés à faire valoir leurs préoccupations, proposer des modifications, émettre des réserves ou des suggestions et attirer l'attention de l'auteur du projet sur l'application d'une réglementation ».(9)

Néanmoins, l'objet de la consultation est variable soit qu'il s'inscrit dans le cadre d'un avis conforme ou d'un simple avis.

1. L'avis conforme :

Un avis conforme, comme l'avis de l'agence urbaine, a pour effet de lier le président de la commune qui ne peut passer outre. Car, toute subordination d'un permis de construire à un avis conforme est illégale.

Pour émettre son avis conforme sur un projet, l'agence urbaine dispose d'un délai de un mois.

2. L'avis simple :

L'avis simple (ou facultatif) vise à éclairer le projet d'un point de vue technique. C'est le cas des avis de la protection civile, les services chargés de la distribution d'eau et d'électricité, et de la préfecture, qui mêmes défavorables, ne sont pas opposables.

(9) CHATEAUREYNAUD P., « Dictionnaire de l'urbanisme », le moniteur, 1999

Le président du conseil communal peut, sous sa responsabilité, passer outre l'avis simple. Toutefois, il est obligé de le solliciter.

II. LE ROLE DES SERVICES INSTRUCTEURS

1. l'agence urbaine :

L'agence urbaine est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière dont le ressort territorial correspond à une ou plusieurs préfectures et/ou provinces (10).

L'agence urbaine est chargée de :

- 1- la réalisation d'études urbanistiques
- 2- donner un avis conforme dans un délai maximum de un mois sur tous les projets de lotissements, groupes d'habitations, morcellements et constructions, qui doivent lui être transmis, à cet effet, par les autorités compétentes ;
- 3- contrôler la conformité des lotissements, morcellements, groupes d'habitations et constructions en cours de réalisation avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur et avec les autorisations de lotir, de morceler, de créer des groupes d'habitations ou de construire accordées ;

(10) Dahir portant loi n° 1-93-51 du 22 Rebia I 1414 (10 septembre 1993) instituant les agences urbaines.

Les élus locaux siègent au conseil d'administration de l'agence, auprès des représentants de l'Etat.

L'implication des agences urbaines est forte dans la prise de décision concernant l'octroi des permis de construire. Leur avis sur l'octroi du permis de construire doit être obligatoirement demandé et obligatoirement respecté, lorsque celui-ci est négatif.

2. la protection civile :

Les services extérieurs de l'inspection générale de la protection civile, et particulièrement les commandements provinciaux, sont chargés de « gérer le bureau commissionné à donner un avis sur la conformité des plans des constructions aux normes et aux règlements relatifs à la sécurité en matière de protection civile » (11).

Il ressort de l'exploitation du questionnaire que 47% des personnes interrogées considèrent la multiplicité des intervenants comme cause majeure de la lourdeur dans la délivrance du permis de construire.

Aussi, au lieu de mobiliser des sapeurs pompiers pour examiner la conformité des projets aux règlements de sécurité, soit un travail purement administratif, il serait préférable de déléguer cette tâche à l'agence urbaine.

(11) Arrêté du ministre de l'intérieur n°1502.02 du 23 octobre 2002 relatif à la création, l'organisation et les attributions des services extérieurs de l'inspection générale de la protection civile.

Pour cela, l'administration devrait édicter les règlements et les normes de sécurité, et les vulgariser auprès des hommes de l'art.

3. La préfecture ou la province :

Les gouverneurs des préfectures et des provinces sont dotés d'attributions générales de coordination et de gestion (12), et d'attributions propres en matière de contrôle de l'urbanisme.

Néanmoins, la participation de leurs représentants à l'instruction des demandes d'autorisation de construire, à l'exception des lieux de culte musulmans, n'est stipulée par aucun texte législatif ou réglementaire, mais plutôt par une simple circulaire.

Leur qualité de représentant de l'Etat, au sein de la commission, est un double emploi, étant donné la présence de l'agence urbaine, qui se trouve être un représentant de l'Etat plus influent et doté d'un pouvoir plus important.

Par ailleurs, de l'avis des gestionnaires de l'urbanisme questionnés (56 %) ladite participation est sans utilité.

Aussi, est-il proposé d'annuler le recours à l'avis de l'autorité préfectorale ou provinciale lors de l'instruction des demandes de permis de construire.

(12) Dahir portant loi n° 1-75-168 du 25 Safar 1397 (15 Février 1997) tel qu'il a été modifié et complété.

4. Les services chargés de la distribution d'eau et d'électricité :

Ces services se présentent sous diverses formes juridiques :

- des établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial: l'Office National de l'Electricité (ONE) et l'Office National d'eau potable (ONEP);
- des Régies communales ;
- des concessionnaires privés : AMENDIS, LYDEC et REDAL.

Leur rôle est d'examiner la possibilité de raccordement aux réseaux d'électricité et d'eau potable.

Ledit examen permet d'apprécier la qualification du terrain à recevoir une construction, selon la puissance électrique qui lui est nécessaire et selon les caractéristiques du réseau d'eau potable.

III. L'INSTRUCTION AU SEIN DE LA COMMISSION :

Afin que la consultation n'allonge pas indéfiniment le délai d'instruction, les différents avis sont manifestés dans le cadre d'une commission mixte chargée de l'instruction du projet. Ladite commission regroupe en son sein les représentants de tous les services précités, dont la consultation est obligatoire.

« La création d'une commission de voirie a été dictée par un souci d'efficacité. Regroupant les représentants des différents services concernés par les lotissements et les constructions, cette commission doit permettre la confrontation directe de multiples facteurs en cause : esthétique, sécurité, hygiène, etc. Ce qui évite les longs délais induits par les échanges de correspondances entre services ou administrations concernés. » (13)

La composition et le mode opératoire de la commission, varient selon qu'il s'agisse d'un « petit projet » ou d'un « grand projet ».

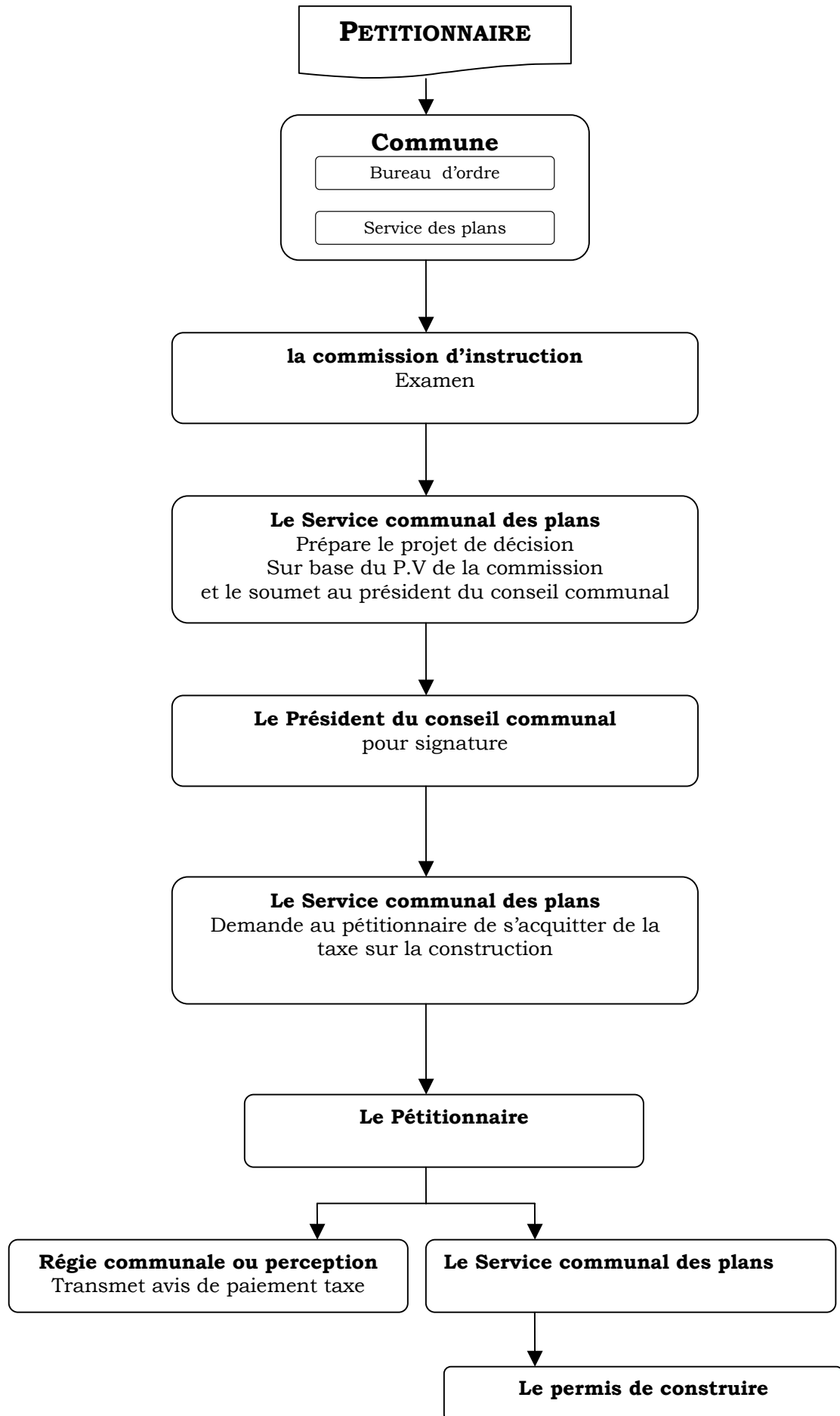
1. Les Petits projets :

Dans un délai de 8 jours, à partir de la date de son dépôt, le dossier est soumis par la commune à l'examen d'une commission qui doit se prononcer séance tenante.

Ladite commission se compose comme suit :

- Un conseiller communal, membre du bureau du conseil communal, assisté d'un architecte en fonction à la commune ou, à défaut, d'un technicien ;
- Un architecte, représentant de l'agence urbaine ;
- Un représentant de la division technique préfectorale ou provinciale concernée.

(13) DRYEF M., « urbanisation et droit de l'urbanisme au Maroc », CNRS éditions, 1993.



Liste des petits projets (14)

1. la construction de logements individuels tels que villa, pavillon, maison individuelle et généralement tout immeuble dont la hauteur est inférieure ou égale à 11,50m (R+2), toute superstructure confondue, ayant fait l'objet d'un lotissement ou d'une restructuration de lotissement irrégulier conformément aux dispositions du Titre II de la loi no25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements, concernant la restructuration des lotissements irréguliers ;
2. la construction ou l'aménagement d'un local à caractère commercial ou industriel de troisième catégorie à réaliser sur une surface totale (bâtie ou à bâtir) de plancher hors œuvre de moins de 500 m² et de 5,50m de hauteur, tels que boutiques destinées au commerce de détail, cafés, salons de thé, crémeries, pâtisseries, petits restaurants, ateliers de réparation mécanique, d'artisanat, de menuiserie, etc. ;
3. les installations de type saisonnier ou occasionnel ;
4. les réfections, les modifications et les aménagements de constructions existantes entrant dans cette catégorie.

2. Les grands projets :

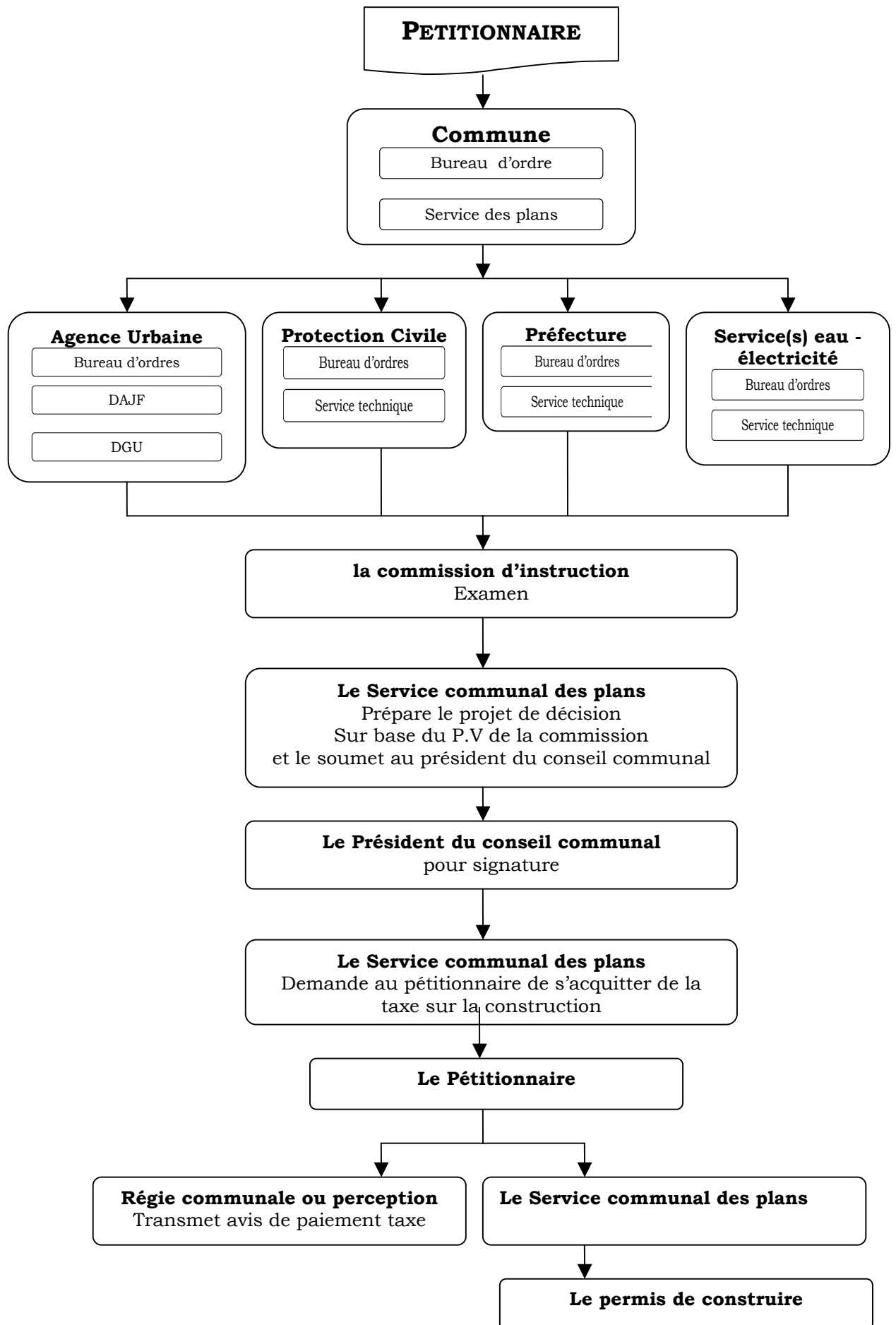
Dans un délai de 3 jours, à partir de la date de son dépôt, le dossier est transmis par la commune à l'ensemble des services précités, au titre précédent, pour examen.

Lesdits services disposent de 10 jours pour étudier le dossier et présenter son avis au sein d'une commission.

-
- (14) Circulaire n° 1500/2000 du 6 octobre 2000 relative à la simplification des circuits et procédures d'instruction des demandes d'autorisation de construire, de lotir, de créer des groupes d'habitations et de morceler dans le ressort territorial des agences urbaines.

Ladite commission comprend, en plus des membres siégeant à la commission des petits projets, les agents relevant :

- De la Protection Civile ;
- Du gestionnaire des réseaux d'eau et d'électricité ;
- Du gestionnaire des télécommunications ;
- D'autres services publics concernés par le dossier.



Liste des grands projets (15)

1. les projets à réaliser par ou pour les administrations, les collectivités locales, les établissements et les entreprises publiques, qu'il s'agisse de projets destinés à l'exercice de leurs activités principales ou de projets à caractère secondaire par rapport à leurs activités principales. Entrent dans cette rubrique, à titre indicatif et non limitatif, les projets de construction et d'aménagement :

- des bâtiments administratifs destinés à l'exercice de l'activité de service public ;
- des bâtiments destinés à l'exercice de l'activité des sociétés dans lesquelles l'Etat détient directement ou indirectement une participation ou exerce un contrôle quelconque ;
- des équipements annexes de ces bâtiments tels que parkings, voies, espaces verts, etc. ;
- des établissements scolaires publics de tous les niveaux et leurs annexes ;
- des équipements de santé publique tels que les hôpitaux, les centres de santé, les dispensaires, les cliniques à réaliser entièrement ou partiellement par l'Etat, les collectivités locales ou les établissements publics ;
- des équipements sportifs tels que complexes sportifs, gymnases, terrains de jeux, piscines, etc. ;
- des centres de repos et de loisirs publics (parcs, jardins publics, espaces verts ou boisés, sites naturels, etc.) ;
- des centres à caractère social tels les maisons de jeunes, de bienfaisance, foyers féminins, des handicapés, des infirmes, des personnes âgées, des travailleurs, etc.) ;
- des équipements culturels tels que théâtres, musées, bibliothèques, centres culturels, clubs, etc. ;
- des équipements de culte tels que les mosquées et cimetières, etc. ;
- des équipements à caractère social à réaliser, pour leur personnel, par les organismes susvisés.

2. les projets de construction d'établissements privés à usage du public ou recevant du public tels :

- les équipements touristiques: hôtels, motels, campings, centres de vacances, etc. ;
- les équipements sportifs privés ;
- les écoles privées de quelque nature qu'elles soient ;
- les équipements de loisirs: cinémas, night clubs, centres audiovisuels.

3. Les équipements commerciaux tels les grandes surfaces, les centres commerciaux, les kissariats, à réaliser sur une surface totale (bâtie ou à bâtir) de plancher hors œuvre de plus de 500m² ou de plus de 5,50m de hauteur ;
4. tous les projets de construction des établissements à caractère industriel de toute catégorie à l'exception des établissements de troisième catégorie à réaliser sur une surface totale (bâtie ou à bâtir) de plancher hors œuvre inférieure ou égale à 500m² ou 5,50m de hauteur ;
5. tous les projets de construction d'immeubles dont la hauteur est supérieure ou égale à 13,50m (R+3) toute superstructure confondue, qu'il s'agisse d'immeuble destiné à l'habitation ou à toute autre activité. Il en est de même de toute construction existante dont l'extension ou la surélévation envisagée pourrait aboutir à cette hauteur (13,50m ou R+3) ;
6. tous les projets de construction de quelque nature qu'ils soient, dont la façade et le retour donnent sur une voie égale ou supérieure à 30m ou dont une façade, au moins, donne sur un carrefour d'où part ou arrive une voie égale ou supérieure à 30m ;
7. tous les projets de construction, de groupes d'habitations ayant ou non fait l'objet de lotissements et dont le programme global à réaliser immédiatement ou à terme dépasse 20 logements (tel est le cas généralement des projets du Ministère de l'Habitat, de l'ERAC, de la CGI, des coopératives d'habitation, de l'A.L.E.M, etc. et de certains promoteurs privés).

IV. LES LIMITES DU SYSTEME DES COMMISSIONS :

Dans l'esprit de l'administration, qui l'a inventé et pratiqué, le système des commissions a l'avantage de réduire les délais d'instruction.

Or, sa pratique dans des régimes similaires a montré que celui-ci présente plusieurs inconvénients. Néanmoins, cette constatation n'est pas propre au cas marocain.

Ainsi, selon un rapport adressé au Premier ministre français «une partie importante des régimes d'autorisation sont soumis soit à l'avis, soit à l'avis conforme d'une commission composée quelquefois d'élus, de personnalités extérieures à l'administration, mais le plus souvent de fonctionnaires représentant leurs services respectifs.

Il s'agit là d'une pratique bien française : notre pays aime à l'évidence les réunions. Jules César notait déjà ce trait de caractère chez nos ancêtres les Gaulois.» (16)

Les inconvénients de la commission peuvent être résumés comme suit :

- 1. augmentation des retenues et des blocages :** les relations entre les membres de la commission (courtoisie, conflits, connivence...) influent fortement la prise de décision collective. Cette subjectivité est préjudiciable à une instruction purement technique ;

(15) Circulaire n° 1500/2000 du 6 octobre 2000 relative à la simplification des circuits et procédures d'instruction des demandes d'autorisation de construire, de lotir, de créer des groupes d'habitations et de morceler dans le ressort territorial des agences urbaines.

2. **Dilution de la responsabilité** : les décisions négatives sont noyées dans l'anonymat ;

3. **Perte de temps des fonctionnaires, et encore plus celui des pétitionnaires.**

En France, le comité pour la simplification des formalités « évalue à 3 % du P.I.B le poids des formalités exigées aux entreprises par les administrations ; ce comité estime que le coût du temps passé par les entrepreneurs et leurs services à seulement remplir les formulaires exigés par les administrations, représente de 30 à 50 milliards de francs par an» (16).

Dans le cas des administrations Marocaines, et en particulier les agences urbaines, la journée d'un agent, toutes catégories confondues, coûtait en 2003 entre 63 Dh (agence urbaine de Tétouan) et 124 Dh (agence urbaine de Tanger). (17).

Si le temps du fonctionnaire est cher, à fortiori pour le temps du pétitionnaire : petit ou grand promoteur.

4. **le nombre important de ces membres** : Certaines commissions sont très nombreuses ;

5. **le rôle passif de certains membres de la commission.** C'est le cas du représentant de la préfecture ;

(16) HOUSSIN P., « la simplification de l'Etat dans ses relations avec le public et avec les collectivités locales », la documentation française, 1997.

(17) Ce coût est issu du rapport entre les charges de fonctionnement de l'agence urbaine, le nombre total des effectifs et le nombre de journées de travail par an.

6. La lenteur de la prise de décision, en raison du travail discontinu des commissions. Afin de ne pas déranger leurs membres pour rien, (cas de la municipalité située loin du chef lieu de la province et du siège de l'agence urbaine) est d'attendre qu'il y ait suffisamment de demandes pour nourrir l'ordre du jour. Si un dossier manque le "train" d'une session, il lui faudra attendre la suivante.

CHAPITRE 3 :

L'ISSUE DE LA PROCEDURE D'INSTRUCTION

L'octroi ou le refus du permis de construire est une attribution légale du président du conseil communal. Néanmoins, celui-ci est tenu de respecter l'issue, de l'instruction des dossiers, décidée en commission. C'est en quelque sorte, pour lui, une garantie de la régularité de la décision qu'il est amené à prendre.

Pour statuer sur une demande de permis de construire, ledit président prend une décision administrative individuelle qui est nécessairement écrite.

Cette décision peut être favorable, défavorable ou être une mesure de sauvegarde.

I. LA DECISION FAVORABLE :

La commune délivre le permis de construire, et en informe l'agence urbaine dans un délai de 7 jours.

Le permis de construire est délivré sous la forme d'un arrêté individuel du président du conseil communal.

Il peut être procédé à la notification du permis de construire par toutes les voies possibles.

Le permis peut être accordé avec réserves. Dans ce cas, la commune s'assure de leur levée lors de l'exécution des travaux de construction.

Toutefois, les réserves doivent être précises, réalisables et motivées. Elles ne doivent être ni trop importantes, ni nombreuses, de telle sorte que le permis, lorsque les réserves seront levées, ne puisse être assimilé à un nouveau permis⁽¹⁸⁾.

II. LA DECISION DEFAVORABLE :

La décision est notifiée dans les 48 heures au pétitionnaire. En règle générale, une décision défavorable requiert une justification. En clair, elle doit être dûment motivée.

Selon la teneur de la décision, deux cas sont possibles :

- Le projet peut être repris et rectifié ;
- ou définitivement abandonné dans les cas où il n'existe aucun accommodement possible avec la réglementation en vigueur.

III. LE SURSIS A STATUER :

C'est une mesure de sauvegarde transitoire consistant à suspendre la décision d'autoriser.

(18) CHATEAUREYNAUD P., « Dictionnaire de l'urbanisme », le moniteur, 1999.

Elle peut être prononcée lorsque la zone, où se situe le projet, n'est pas couverte par un document d'urbanisme, ou lorsque celui-ci est dans une phase d'élaboration qui ne permet pas de déterminer ses dispositions prévisionnelles.

IV. LE SILENCE DE LA COMMUNE :

En cas de silence du président du conseil communal, le permis de construire est censé être accordé à l'expiration d'un délai de 2 mois à compter de la date du dépôt de la demande.

Il va sans dire que le délai de 2 mois est interrompu si la commune, pendant ce délai, demande au pétitionnaire des modifications de son dossier ou un complément d'informations.

Le permis tacite n'autorise pas la transgression des règlements en vigueur. Il est, cependant, une prérogative rarement utilisée en pratique par les pétitionnaires.

CHAPITRE 4 :

LES DELAIS D'INSTRUCTION

Afin de répondre à l'une des questions majeures, soulevées par la présente étude, se rapportant à l'existence ou pas d'une lourdeur dans l'octroi du permis de construire, et afin d'évaluer in site le temps nécessaire pour la délivrance dudit permis, il a été procédé à une étude de terrain au niveau de la division municipale des plans de la ville de Mohammedia.

L'étude en question a porté sur l'examen des données concernant 278 dossiers de demande de permis de construire pour la catégorie des petits projets.

L'ensemble de ces dossiers ont été déposés et instruits au niveau de la commune de Mohammedia, avant d'être autorisés lors de la période allant du 1^{er} janvier au 30 juin 2003.

Il ressort de cette étude que le temps moyen nécessaire à l'octroi d'un permis de construire est de 80 jours, à compter du dépôt du dossier.

Le temps minimum relevé étant de l'ordre de 3 jours et le maximum de 1190 jours, soit environ 40 mois.

La lecture de ces résultats, selon des tranches mensuelles, laisse apparaître que 64 % des dossiers ont été autorisés en moins de deux mois, dont les 2/3 ont été autorisés en moins d'un mois.

Cependant, 14 % des dossiers ont été autorisés au-delà de 3 mois, soit un mois de plus que le délai de référence fixé par la loi relative à l'urbanisme à deux mois.

Enfin, ce qui paraît alarmant est que 22 % des dossiers sont autorisés au-delà de 6 mois et 3 % au-delà d'une année.

Les conclusions tirées de ces constats mettent en évidence la lourdeur qui sévit dans le processus d'octroi des permis de construire.

De même, les conclusions tirées de l'exploitation du questionnaire sur cet aspect, confirment l'existence de la lourdeur dans la délivrance des permis de construire.

Ainsi, 80% des personnes interrogées soutiennent ce constat, et seulement 10% d'entre elles nient l'existence de toute lourdeur.

Par contre, l'exploitation du questionnaire sur le sujet crucial du temps optimal nécessaire pour une instruction technique convenable du dossier n'a pas pu dégager des résultats probants.

Ainsi, dans l'esprit des personnes interrogées, ce temps peut varier pour le cas d'un petit projet entre un minimum de 5 minutes et un maximum de 90 jours. Comme il peut varier pour le cas d'un grand projet entre un minimum de 1 heure et un maximum de 150 jours.

Les écarts énormes constatés dans ces résultats, dénoncent le déficit en matière de mesure des performances dans la gestion du temps.

Certes, il est difficile de standardiser l'instruction des dossiers, vu leur diversité et leurs spécificités propres. Néanmoins, un minimum de ratios devrait être arrêté pour pouvoir évaluer et analyser les performances en temps enregistrées par les agents chargés de l'instruction technique.

	BUDGET DE FONCTIONMNT 2003 En MDh	EFFECTIF EN AGENTS	COUT AGENT / JOUR en Dh	DUREE EXAMEN PROJET	
				MIN	MAX
AGADIR	12.86	77	93,96	1	14
BENI MELLAL	11.21	60	105,11	1	27
FES	15.26	101	85,00	6	53
KENITRA	8.81	59	84,01	1	11
OUJDA	8.75	63	78,14	1	12
MARRAKECH	15.16	88	96,92	8	20
MEKNES	10.42	55	106,58	1	27
RABAT SALE	12.56	79	89,44	8	45
SAFI EL JADIDA	9.83	67	82,54	1	21
SETTAT	9.30	63	83,05	3	30
TANGER	12.12	55	123,97	1	9
TAZA	10.22	68	84,55	1	30
TETOUAN	8.99	80	63,22	1	40

Tableau : source (19)

(19) Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme, « suivi des critères de performance des agences urbaines », 2003.

Il va sans dire que « le temps, c'est de l'argent », aussi le temps consacré par les administrations à l'instruction des demandes de permis de construire est intimement lié au coût de fonctionnement de celles-ci.

Tout gain de temps peut constituer une source d'économie. Soit en réduisant les effectifs des fonctionnaires, ou les redéployant sur d'autres activités, le cas échéant.

Ce qui permettra pour le cas des agences urbaines de réorienter ses ressources humaines sur ses missions d'étude et de planification.

CONCLUSION DE LA 2^{EME} PARTIE

En conclusion de cette deuxième partie, il y'a lieu de signaler la nécessité de réviser le mécanisme d'instruction par la prise de certaines mesures touchant la qualité et le rôle des acteurs en jeu, ainsi que le mode d'instruction, et ce pour garantir une instruction plus fiable et moins coûteuse à l'administration et au pétitionnaire.

En ce qui concerne les acteurs en jeu, ou les services consultés lors de l'instruction, il faudrait se limiter à la commune et à l'agence urbaine.

La commune étant la première responsable de l'acte d'autoriser et en même temps l'interface des services chargés de la distribution d'eau et d'électricité qu'elle peut, le cas échéant, consulter en interne.

L'agence urbaine devrait, en vertu de ses pouvoirs, veiller à l'application de l'ensemble des normes de construction (commodité, hygiène, urbanisme, sécurité) et mettre fin à la multitude des structures tels que la protection civile ou les services d'urbanisme relevant des provinces et des préfectures.

Pour ce qui est du mode d'instruction, il faudrait supprimer le recours automatique aux commissions pour ces nombreuses inconvénients cités ci haut, et le remplacer par une consultation écrite.

La consultation écrite présente une multitude d'avantages :

- Elle responsabilise plus les services consultés dans la mesure où ils sont obligés de formaliser et d'argumenter les observations sur le projet en veillant à les exprimer en une seule fois ;
- elle est moins coûteuse, vu qu'elle ne génère pas le déplacement des personnes chargées de l'instruction.
- Elle peut s'avérer très rapide s'il est fait usage des moyens de télécommunications, en particulier la télécopie.

Enfin, il est impératif de procéder à une étude spécifique devant définir le temps nécessaire à une instruction technique convenable du projet.

CONCLUSION GENERALE



Au terme de ce travail quelques constats s'imposent :

Primo :

La création des guichets uniques auprès des agences urbaines apparaît dans les faits comme une fausse bonne idée.

Car, le guichet unique d'urbanisme en tant que mécanisme de travail est en vigueur au niveau des communes depuis environ 3 décennies.

Ce qui montre que les « guichets uniques d'urbanisme » créées, ces deux dernières années, auprès des agences urbaines ne sont pas uniques.

Par ailleurs, la campagne de communication soutenue qui a accompagné cette action a favorisé la confusion dans les administrations et chez le public.

La juxtaposition par l'Etat desdits guichets empiète sur la sphère de la décentralisation et dénonce l'hégémonie des services de l'Etat sur le secteur en question.

Secundo :

Pour mettre fin à la lourdeur, il y a lieu de :

- consolider et renforcer les structures communales compétentes, car étant légalement habilités à délivrer les autorisations d'urbanisme et parce que même aux yeux des acteurs relevant des services de l'Etat (selon questionnaire), la commune constitue le lieu naturel pour effectuer les démarches administratives : c'est le lieu de proximité et de contact par excellence ;

- associer la « clientèle » à la définition des formulaires administratifs ;
- développer les systèmes d'information et de communication, afin de rendre possible le transfert des données entre les services concernés ;
- Pour l'instruction d'une demande d'autorisation d'urbanisme :
 - réduire le nombre de documents exigés ;
 - se limiter à la commune et à l'agence urbaine ;
 - supprimer le recours systématique aux commissions.

Tercio :

La simplification de la procédure restera indissociable d'autres mesures destinées à prévenir la bureaucratie, à assurer une meilleure information du pétitionnaire et à évaluer l'impact des procédures quant à leur coût, avant leur adoption.

La mobilisation de la commune pour formuler explicitement sa stratégie et pour mettre en place un système de mesure des performances, comme instrument de pilotage.

Concernant la prévention de la bureaucratie, il y a lieu d'adopter des principes de conduite. A titre d'exemple, la commune devrait cesser de demander à un pétitionnaire un document ou une information que celle-ci peut trouver chez une autre administration. La commune devrait la solliciter directement à l'administration concernée.

Ceci dit, il y a lieu de rappeler que la finalité de ce travail est d'améliorer le fonctionnement d'un mécanisme dynamique régissant la police préventive de l'urbanisme.

Cette police qui se diversifie et se complique, de jour en jour, devant les exigences croissantes : d'amélioration de l'hygiène et de la salubrité, de la sécurité, de l'esthétique, de la protection de l'environnement et du développement durable du cadre de vie humain

Car c'est lors de l'instruction des projets que ces exigences peuvent réellement être satisfaites, et que la décision à laquelle elle donne lieu puisse, par-dessus tous, sauvegarder l'intérêt général.

Aussi, la réussite de toute tentative passe inéluctablement par la mise en place d'un équilibre dynamique des forces majeures en action : l'Etat et la commune.

La combinaison de ces deux forces majeures en faveur du changement appelle un recentrage des missions des uns et des autres et le développement des mécanismes propices à la complémentarité au lieu de la connivence et de la tutelle.

Un débat national autour de cette question devrait unir les volontés pour le changement.

ANNEXE

Rachid AFIRAT

M.S.M.S.P

ISCAE / 2003-04

FICHE ENQUETE PERSONNES RESSOURCES

LE GUICHET UNIQUE D'URBANISME

Identification de la personne ressource

- Institution :
- Qualité de la personne ressource :
- Adresse :
- Observations :

1- A votre avis quelle est l'utilité d'un permis de construire ?

- maîtrise de l'urbanisation
- veiller à la sécurité du construit
- respect de l'environnement
- organisation de l'espace urbain
- Sans aucune utilité

2- Pensez-vous qu'il y a une lourdeur dans la délivrance des permis de construire ?

- Oui, fortement
- Oui, un peu
- Non aucune

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GENERAUX

CHATEAUREYNAUD P., « Dictionnaire de l'urbanisme », le moniteur, 1999.

DRYEF M., « urbanisation et droit de l'urbanisme au Maroc », CNRS éditions, 1993.

FORGET J., « Le nouveau régime du permis de construire », 1986.

HELLRIEGEL D., SLOCUM J. & WOODMAN R., « Management des organisations », nouveaux horizons, Bruxelles, 1992.

MINTZBERG H., « le pouvoir dans les organisations », les éditions d'organisation, paris, 1986.

SAVY R., « Droit de l'urbanisme », PUF coll. Thémis, 1981.

RAPPORTS

HOUSSIN P., « la simplification de l'Etat dans ses relations avec le public et avec les collectivités locales », la documentation française, 1997.

Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme, « suivi des critères de performance des agences urbaines », 2003.

Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme, « les agences urbaines et les organismes publics de l'habitat – diagnostic et programme de relance », juin 2003.

Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme, les rapports d'activité des agences urbaines au titre de l'exercice 2003.