Zeitschrift: Revue économique franco-suisse
Herausgeber: Chambre de commerce suisse en France
Band: 33 (1953)
Heft: 12

Artikel: Le statut juridique international du Maroc
Autor: Fougère, Louis
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-888375

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

LE STATUT JURIDIQUE *international* DU MAROC

par

Louis Fougère
Maître des requêtes au Conseil d'État,
ancien conseiller juridique du Protectorat du Maroc

LONGTEMPS isolé du reste du monde, le vieil Empire chérifien se trouve aujourd'hui engagé, par un curieux retour des choses, dans les liens de multiples conventions bi- ou plurilatérales. Celles-ci, qui se sont superposées sans généralement se substituer les unes aux autres, font du statut juridique du Maroc l'un des plus complexes qui se puisse imaginer, en même temps que l'un des terrains d'élection du droit international conventionnel.

Ces conventions se rattachent à trois périodes bien distinctes de l'histoire diplomatique du Maroc. Celle-ci débute par une phase que l'on peut appeler capitulaire et qui va de la fin du Moyen âge au dernier tiers du XIXe siècle : le Maroc entrouvre alors ses frontières maritimes au commerce des pays européens et accorde à ceux-ci, dans une longue série de traités bilatéraux dits de capitulation, des privilèges pour leurs produits et leurs marchands. Dans les dernières années du XIXe et les premières années du XXe siècle, les grandes puissances occidentales interviennent collectivement dans les affaires du Maroc : l'acte d'Algésiras soumet celui-ci, en 1906, à une semi-tutelle internationale, destinée à garantir le bon fonctionnement du régime de la porte ouverte que son préambule a proclamé. En 1912, enfin, le Maroc signe avec la France le traité de protectorat qui constitue depuis lors le cadre essentiel de sa vie étatique. Mais ce traité n'efface pas complétement les obligations antérieures du Maroc ; le régime qu'il institue s'insère parmi celles-ci et se combine avec elles.

Nous analyserons d'abord le traité de protectorat ; nous décrirons ensuite les institutions antérieures qui subsistent encore ; nous verrons enfin en quel sens et dans quelles conditions juridiques le statut présent du Maroc pourrait évoluer.

LE protectorat établi sur le Maroc en 1912 est un protectorat de droit international de type classique, comme il en fut institué un grand nombre au cours du XIXe siècle par des conventions bilatérales passées entre des nations de puissance politique et de développement technique inégaux. Le Maroc est demeuré un Etat, possédant un souverain et un gouvernement ; la nationalité marocaine subsiste. Mais par le traité de Fès, la France s'est engagée à protéger au dedans et au dehors l'Etat chérifien et son souverain et à y instituer un nouveau régime comportant les réformes qu'elle jugera utile d'introduire sur le territoire marocain. En retour, elle a été autorisée par le Sultan à occuper militairement le pays, à y assurer l'ordre public, à contrôler l'action des autorités locales et elle a été chargée de toutes les relations internationales du Maroc. Les droits et obligations ainsi définis ont créé entre les deux pays, sans porter cependant atteinte à leur individualité juridique, une communauté de destin qui s'est manifestée notamment lors des deux dernières guerres mondiales.

Deux traits doivent être notés qui donnent au régime issu du traité de Fès une physionomie originale. C'est tout d'abord la place importante qu'y tient l'idée des réformes à accomplir. Celles-ci sont la substance même du traité dont l'article premier énonce que les deux gouvernements sont d'accord pour instituer au Maroc un nouveau régime comportant des réformes administratives, judiciaires, scolaires, économiques, financières et militaires. Le protectorat marocain revêt ainsi un caractère créateur et dynamique et il n'est pas surprenant que la récente opposition entre le Sultan Sidi Mohammed ben Youssef et le gouvernement français

Photo de gauche : *les tambours de la garde noire du Sultan*

se soit cristallisée autour de la question des réformes. Le second trait est l'existence depuis 1912 de trois zones au sein de l'Empire chérifien : la zone française, la zone espagnole et la zone internationale de Tanger. Le traité de Fès était gros de cette situation. On sait que la France avait dû négocier avec les puissances signataires de l'Acte d'Algésiras l'établissement de son protectorat sur le Maroc : elle s'était engagée d'une part à reconnaître à l'Espagne une zone d'influence propre et d'autre part à doter la ville de Tanger et sa banlieue d'un régime spécial. Elle a inclu ces engagements dans l'article premier du traité de Fès, les rendant ainsi opposables au Sultan. Pour leur exécution, l'accord de Madrid du 27 novembre 1912 a transféré à l'Espagne la charge de veiller dans sa zone — où sa situation a parfois été comparée de façon pittoresque à celle d'un sous-locataire — au maintien de l'ordre public ainsi qu'à la réalisation des réformes prévues par le traité de Fès dans la zone de Tanger, et la Convention de Paris du 18 décembre 1923 a délégué à une administration internationale, placée sous le régime de la neutralité permanente, les pouvoirs législatifs et administratifs du Sultan. Si larges que soient les prérogatives ainsi conférées au gouvernement espagnol et à l'administration internationale, la division du Maroc en trois zones n'a pas brisé l'unité de l'Empire chérifien. Les trois zones demeurent partie intégrante de celui-ci, qui seul possède la personnalité juridique internationale et peut notamment conclure des traités. Le protectorat de la France s'étend, d'autre part, malgré les limitations qui s'y trouvent apportées à son exercice, aux deux zones espagnole et tangéroise ; c'est notamment la France seule qui contrôle les actes du souverain chérifien concernant ces deux zones.

Du régime de l'Empire chérifien antérieur à l'établissement du protectorat il subsite encore aujourd'hui des vestiges capitulaires et les trois principes proclamés dans l'Acte d'Algésiras : souveraineté du Sultan, intégrité de ses États et liberté économique sans aucune inégalité.

Le régime capitulaire constitua pendant des siècles le statut de droit commun des étrangers installés au Maroc. Ceux-ci possédaient alors le double privilège d'être soustraits à la compétence des juridictions locales dans toutes les causes où ils étaient défendeurs et d'échapper à l'emprise de la loi locale, et notamment de la loi fiscale, lorsque celle-ci n'avait pas reçu l'agrément de leurs gouvernements respectifs. Ils pouvaient en outre prendre à leur service et sous leur protection des sujets marocains qui jouissaient alors d'avantages identiques aux leurs. Ces privilèges considérables se trouvent aujourd'hui doublement réduits : ils ne subsistent dans leur plénitude qu'en zone espagnole où les États-Unis et la Grande-Bretagne n'y ont pas renoncé ; quant à la zone française, seuls les États-Unis y bénéficient encore de privilèges capitulaires réduits, dont la Cour internationale de justice a déclaré dans son arrêt du 27 avril 1952 qu'ils se limitaient aux avantages prévus par le traité conclu à Meknès en 1836 entre les U. S. A. et le Maroc, soit au droit de protection et à la compétence du juge consulaire dans les procès qui opposent deux citoyens américains. Malgré leur disparition presque complète, les privilèges capitulaires conservent cependant un intérêt éventuel. Toutes les puissances qui y ont renoncé depuis 1912 l'ont fait en considération des garanties que leur offrait, notamment dans le domaine judiciaire, l'établissement du régime du protectorat. Si ce régime venait à disparaître, ces privilèges ne revivraient-ils pas ou du moins les puissances ne seraient-elles pas fondées à réclamer leur remise en vigueur? La Cour de justice internationale a eu à connaître indirectement de cette question à l'occasion du récent différend franco-américain jugé par elle en 1952. Certes la majorité de ses membres paraît avoir considéré que la renonciation des États aux privilèges capitulaires, bien que consentie en contre-partie des garanties fournies par le nouveau régime du Maroc, avait une valeur absolue. Mais cette opinion ne figure pas dans le dispositif de l'arrêt de la Cour ; elle n'en est pas non plus le soutien nécessaire et ne possède pas par suite l'autorité de la chose jugée. Rien n'interdit donc de penser que les puissances pourraient invoquer, le cas échéant, le caractère conditionnel de leur renonciation et réclamer le retour à des privilèges dont l'une d'elles, les États-Unis, jouit encore partiellement en zone française.

Plus sérieuses sont les limites que la souveraineté chérifienne et la liberté d'action de la puissance protectrice trouvent dans la survivance des principes proclamés par la Conférence d'Algésiras. De ces principes, les uns ont une portée politique, les autres une portée économique.

Sur le plan politique, l'établissement du protectorat a rendu caduques les institutions de tutelle internationale que les puissances avaient créées en 1906 : la police internationale, la compétence du corps diplomatique ont disparu avec le traité de Fès. Par contre, demeure valable la reconnaissance de la souveraineté du Sultan et de l'intégrité de ses états que les puissances signataires de l'Acte d'Algésiras s'étaient engagées réciproquement à garantir. On connaît la raison de cet engagement : aucune puissance ne devait acquérir une position prépondérante, encore moins exclusive, au Maroc ; celui-ci se trouvait ainsi protégé contre lui-même. Ces principes valent encore aujourd'hui. Nous verrons plus loin les conséquences qui en résultent à l'égard d'une éventuelle transformation du statut du Maroc.

Sur le plan économique, l'Acte d'Algésiras, reprenant et confirmant de nombreuses dispositions des traités bilatéraux antérieurs, a placé le Maroc sous le régime de la porte ouverte. Le traité de protectorat pouvait d'autant moins porter atteinte à ce régime que les puissances avaient subordonné l'établissement de la France au Maroc à la condition que celle-ci y respecterait et y ferait respecter l'égalité économique entre les nations. Ce régime de la liberté économique sans aucune inégalité pose deux grandes questions : quels en sont les bénéficiaires? Quel en est le contenu exact?

Le régime économique actuel du Maroc résulte d'un traité multilatéral conclu entre treize puissances (Allemagne, Autriche-Hongrie, Belgique, États-Unis d'Amérique, France, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas, Portugal, Russie, Suède). Il a été cependant soutenu que tous les pays sans exception pourraient en revendiquer le bénéfice ; les signataires d'Algésiras, en contractant en 1906 avec le Maroc, auraient en quelque sorte stipulé pour tous les autres Etats. Cette thèse n'a jamais prévalu et il a toujours été communément admis que seules pouvaient invoquer les dispositions économiques de l'Acte les puissances qui avaient signé celui-ci ou qui avaient été ultérieurement admises à son bénéfice par des accords particuliers. Conformément à ce point de vue, l'arrêté résidentiel du 1er octobre 1952 qui, à la suite de l'arrêt de La Haye, a réglementé le régime des importations sans devises au Maroc a limité l'application de ce régime aux puissances qui peuvent invoquer les dispositions de l'Acte d'Algésiras. Notons en outre, pour être complets, que les puissances d'Europe centrale et notamment l'Allemagne, ont été déchues par le traité de Versailles du bénéfice de ces dispositions.

Le contenu exact du régime de la porte ouverte est beaucoup plus malaisé à définir. Les auteurs de l'Acte d'Algérisas ont, il est vrai, fait eux-même application des notions d'égalité et de liberté économique à certains cas particuliers pour lesquels il existe ainsi une règle claire et ferme. L'article 105 de l'Acte déclare par exemple « qu'en vue d'assurer l'application de la liberté économique sans aucune inégalité, aucun des services publics de l'Empire chérifien ne pourra être aliéné au profit d'intérêts particuliers », l'autorité de l'État sur les grandes entreprises d'intérêt général devant demeurer entière. Les articles suivants font également obligation au gouvernement chérifien de recourir à l'adjudication pour l'exécution de tous les travaux publics ainsi que pour l'exploitation des forêts domaniales de chênes-lièges. D'autre part, en vertu de traités antérieurs à l'Acte d'Algésiras et que celui-ci a laissé subsister, il ne peut être perçu sur tout produit importé au Maroc des droits de douane supérieurs à 12,5 % (1).

Mais, en dehors de ces cas particuliers, l'application des notions d'égalité et de liberté économiques soulève la plupart du temps de délicats problèmes d'interprétation. On avait pu espérer que la Cour de justice internationale préciserait le sens de ces notions à l'occasion du litige franco-américain jugé par elle en 1952. Cette espérance a été déçue : la Cour n'a pas consacré un seul mot de son arrêt au problème de la liberté économique ; quant à l'égalité économique, elle s'est bornée à dire que la puissance protectrice ne pouvait porter atteinte à celle-ci pour des raisons tirées de l'existence du contrôle des changes. Force est donc aux gouvernants et aux juristes de chercher leur route, souvent à tâtons, parmi les subtiles incertitudes du régime de la porte ouverte.

Les premières sont relatives au principe d'égalité. Il est certes généralement aisé de déterminer si les Etats étrangers font ou non de la part du Maroc l'objet d'un traitement identique. L'égalité serait par exemple manifestement violée si le Maroc autorisait l'entrée du charbon anglais ou espagnol, etc. et interdisait celle du charbon américain. Mais les cas d'espèce ne sont pas toujours aussi simples ; on le vit bien en 1932 lorsque le Maroc établit des taxes anti-dumping sur certains produits qui bénéficiaient de la part de leurs gouvernements de subventions importantes à l'exportation. Mais le principe d'égalité pose surtout la question fondamentale suivante : l'égalité prévue par les traités doit-elle être assurée par le gouvernement chérifien entre tous les Etats, y compris le Maroc lui-même ; le gouvernement chérifien peut-il, au contraire, réserver à ses produits et à ses commerçants un traitement privilégié ? Un tel traitement n'est pas concevable en matière de travaux publics, pour lesquels il existe dans l'Acte d'Algésiras des règles particulières et précises ; c'est toujours sans succès qu'il a été demandé par certains entrepreneurs locaux que leur soit réservé un pourcentage des adjudications de travaux et de fournitures publics. Par contre, en dehors de cette hypothèse spéciale, il parait légitime que le gouvernement chérifien — et il l'a fait à de nombreuses reprises sans provoquer de graves protestations — prenne des mesures de secours ou d'aide en faveur de l'industrie et du commerce locaux.

Encore ne doit-il pas porter atteinte, en prenant de telles mesures, au principe de la liberté économique, dont le sens exact est plus difficile encore à définir. On admet généralement que ce principe implique la possibilité pour les étrangers de s'installer au Maroc, d'y faire le commerce, d'importer et d'exporter. Mais où passent les limites de cette liberté ? On ne saurait concevoir en effet que celle-ci ait un caractère absolu. A moins d'être réduit à l'impuissance, un Etat soumis au régime de la porte ouverte doit pouvoir apporter à la liberté économique les restrictions qu'impose le maintien de l'ordre public : il peut, sans manquer à ses engagements, expulser un commerçant étranger qui complote contre lui ou interdire l'exportation des grains si la famine sévit. Tout le monde en est d'accord. Mais le régime de la porte ouverte lui interdit-il d'intervenir en d'autres cas que celui d'absolue nécessité publique ? Peut-il encore réglementer, lorsque la réglementation lui paraît simplement utile ou souhaitable ou bien le respect de la liberté commerciale doit-elle constituer sa seule règle d'action ? C'est là affaire de mesure et de bonne foi. Les Etats étrangers l'ont bien compris qui, à l'exception, dans un cas, des États-Unis, ont reconnu pour valides et accepté les restrictions que le Maroc a apportées à la liberté des échanges, notamment en matière monétaire, à partir de 1939. Mais la liberté économique ne doit pas devenir pour autant une vaine formule ; le Maroc manquerait à ses engagements s'il se saisissait de tout prétexte ou même de toute raison pour pratiquer de propos délibéré une politique d'autarcie économique. Une telle politique paraît bien être incompatible avec son statut international, qui impose à ses gouvernants d'être toujours animés d'un souci de liberté.

(1) En réalité, les traités antérieurs limitaient les droits de douane à 10 % ; l'Acte d'Algésiras a autorisé le gouvernement chérifien à y ajouter une taxe de 2,5 %.

Le statut international du Maroc peut évoluer dans ses éléments politiques comme dans ses éléments économiques.

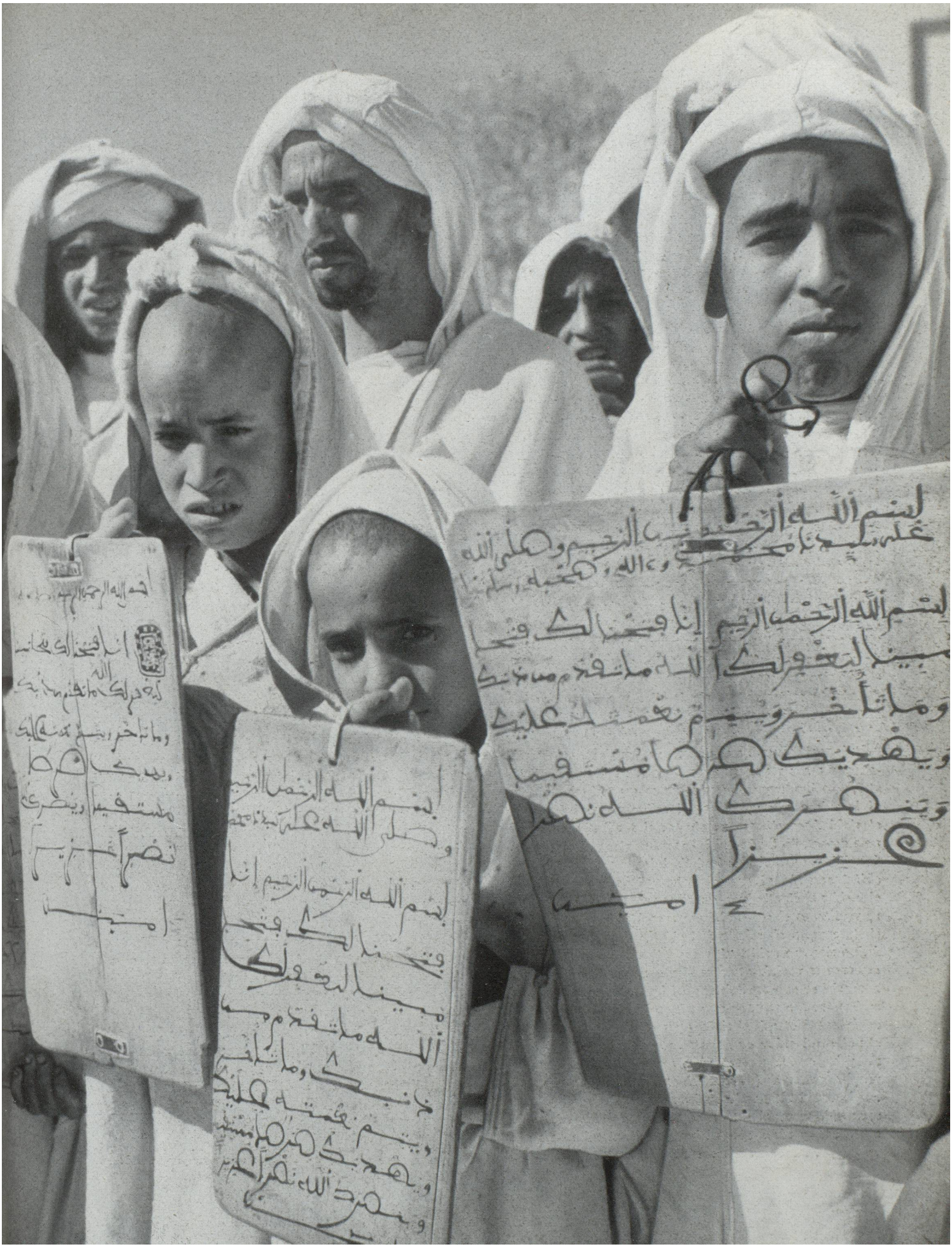
Dans l'ordre politique, le Maroc peut s'orienter soit vers une indépendance plus ou moins complète, soit vers une association plus étroite avec la France. Ni l'une ni l'autre de ces transformations n'est exclue par le traité de Fès ; aucune disposition de celui-ci, qui est conclu pour une durée indéfinie, ne préjuge en effet du régime qui pourra le remplacer. Mais toutes deux soulèveront de délicats problèmes juridiques. Si la France devait consentir un jour à l'abrogation du traité de protectorat, les puissances signataires d'Algésiras ne prétendront-elles pas alors faire revivre leurs privilèges capitulaires ou du moins remettre en place des institutions de tutelle internationale analogues à celles que l'Acte d'Algésiras avait créées? Si, à l'inverse, le régime actuel du Maroc évoluait vers un resserrement des liens qui unissent celui-ci à la France, cette association plus étroite devrait respecter la personnalité étatique du Maroc pour ne pas mettre en cause les principes politiques proclamés en 1906. Une union où l'individualité internationale du Maroc disparaîtrait ou s'estomperait à l'excès exigerait l'accord exprès ou tacite des puissances signataires de l'Acte d'Algésiras. Elle exigerait, en tout état de cause, l'accord du Maroc lui-même, sans le consentement duquel le traité de Fès ne peut être modifié. Le régime de protectorat est en effet d'origine et de nature conventionnelles et c'est pour cette raison que le Maroc est demeuré jusqu'ici en dehors de l'Union française. Lors et au lendemain de la Constitution de 1946, il fut soutenu par des voix fort autorisées que le vote de celle-ci avait fait entrer de plein droit le Maroc, comme la Tunisie, au sein de l'Union française. Cette thèse n'est plus soutenue aujourd'hui par personne. Si le Maroc, comme la Tunisie, a sa place préparée parmi les membres de l'Union française, il ne pourra venir l'occuper que s'il y consent.

Lorsqu'on parle d'une transformation du statut économique du Maroc, c'est toujours de la suppression du régime de la porte ouverte qu'il s'agit. Dans les périodes de crise où tous les pays étrangers se replient sur eux-mêmes, le Maroc ressent davantage en effet le poids des servitudes économiques qui pèsent sur lui et qui lui interdisent de pratiquer, comme les autres puissances maîtresses de leurs tarifs douaniers et libres de passer tous les accords bilatéraux qu'elles jugent utiles, une véritable politique économique. Il a tendance alors à oublier les indéniables profits qu'il a retirés dans le passé de la liberté économique et qu'il peut encore en attendre dans l'avenir. Mais une telle transformation exigerait, elle aussi, la conclusion de nouveaux accords conventionnels. Ceux-ci pourraient, il est vrai, se limiter en matière douanière, à une entente avec la Grande-Bretagne qui fut sur le point de se réaliser en 1938 ; la réglementation du tarif douanier ne résulte pas en effet de l'Acte d'Algésiras lui-même mais d'une convention particulière dont les autres États ne bénéficient que par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée. Par contre l'abrogation du régime de la porte ouverte est subordonné au consentement de toutes les puissances signataires de l'Acte d'Algésiras.

On mesure à ces brèves indications la multiplicité et la profondeur des racines juridiques du statut actuel du Maroc. Les modifications qu'on peut envisager d'y apporter supposent l'accord de tant de partenaires divers qu'il est permis de se demander si elles pourront se réaliser en dehors de l'insertion de l'Empire chérifien dans un de ces vastes ensembles politico-économiques où les États d'occident cherchent actuellement à s'associer et dont l'ampleur audacieuse paraît seule susceptible de mettre à bas l'édifice compliqué que constitue le statut juridique international du Maroc.

Louis Fougère

Photo de droite : *Ksar-es-Souk, enfants des écoles coraniques*


بسم الله الرحمن الرحيم
إنا فتحنا لك فتحا
مبينا ليغفر لك الله ما تقدم من ذنبك
وما تأخر ويتم نعمته عليك
ويهديك صراطا مستقيما
وينصرك الله نصرا
عزيزا