

La plainte de l'ONG *Western Sahara Campaign* survient avant le renouvellement prévu de l'accord de pêche, et juste avant le début des négociations. Constitue-t-elle, selon vous, une action d'influence visant à déstabiliser, à fragiliser le Maroc sur la question du Sahara occidental ?

Jean-Yves de Cara : L'affaire remonte à 2016, et il n'est pas certain qu'à cette époque la demande visait à gêner le renouvellement de l'accord. Il est sûr en revanche qu'elle relève d'une entreprise de propagande qui vise le Maroc.

L'objet social de *Western Sahara Campaign* est sans lien avec l'activité de pêche. L'objet de cette association est de mettre en difficulté le Maroc dans l'affaire du Sahara et de promouvoir la propagande au profit du Polisario. Or ici, elle conteste, devant le juge anglais, non seulement l'application d'un tarif préférentiel aux produits de la pêche importés depuis le Sahara marocain, mais également la délivrance de licences, par les autorités britanniques, pour pêcher dans les eaux adjacentes au territoire marocain.

Incontestablement, l'objectif est d'embarrasser le Maroc, d'obtenir une décision de justice relative au statut du Sahara à la suite des précédents arrêts de la Cour en 2016. Celle-ci avait alors été saisie d'un litige opposant le Front Polisario au Conseil, jugeant que les accords d'association et de libéralisation conclus entre le Maroc et l'UE devaient être considérés comme inapplicables au territoire du Sahara marocain. La Cour ne s'était alors pas prononcée sur l'accord de pêche et la récente demande de *Western Sahara Campaign* vise à « compléter » ces arrêts de 2016.

Selon moi, cela s'inscrit dans une optique de propagande, de procès artificiels montés de toutes pièces, afin obtenir une décision de justice qui s'inscrit dans une stratégie de propagande judiciaire. En l'espèce *Western Sahara Campaign* saisit de la question du statut du territoire, une juridiction qui n'a pas compétence pour se prononcer sur le sujet et au terme d'une procédure où le principal Etat intéressé, le Royaume du Maroc, n'est pas représenté. A tous égards, il est regrettable que la Cour se prête à ce subterfuge.

Pouvez-vous résumer la décision prise par la CJUE le 28 février dernier, relative à l'accord de pêche conclu entre le Maroc et l'Union européenne ?

Jean-Yves de Cara : Sous l'angle procédural, il s'agit du premier renvoi préjudiciel en appréciation de validité visant un accord international conclu par l'Union, ainsi que les actes de conclusion de cet accord. En ce sens, il est vrai que cette procédure pose des questions de droit nouvelles sur la compétence et sur le fond. Nouvelles sur la compétence de la Cour pour se prononcer sur la validité des accords conclus par l'Union, nouvelles sur les conditions que les requérants individuels doivent satisfaire pour invoquer des règles de droit international dans le cadre de l'examen de la validité d'un accord international. C'est tout à fait nouveau sous l'angle du droit. Or la Cour juge cette question préjudicielle recevable alors qu'elle a été soulevée par une partie (*Western Sahara Campaign*) dont les intérêts ne sont pas affectés directement et individuellement par l'affaire. La Cour se déclare compétente pour apprécier la validité d'un accord conclu par l'Union, et pour déterminer si cet accord est compatible non seulement avec les traités fondamentaux mais aussi avec les règles du droit international public.

Sur le fond, la Cour juge que l'intégration du Sahara marocain dans le champ d'application de l'accord de pêche est contraire au droit international et en particulier contraire au droit à l'autodétermination des peuples. En conséquence, les zones de pêche adjacentes au territoire du Sahara marocain ne relèveraient pas de la souveraineté territoriale du Maroc, puisque ces eaux ne seraient pas comprises dans le territoire marocain. L'accord de pêche et le protocole en cause ne leur seraient donc pas applicables. Cependant, il faut noter que les actes de conclusion et de mise en œuvre de l'accord demeurent valides.

Nous sommes dans le cadre d'un renvoi préjudiciel (procédure devant un juge national, britannique en l'espèce, où la partie demanderesse a soulevé des questions de droit européen, le juge anglais

ayant alors choisi de poser des questions à la Cour de justice de l'UE). Autrement dit, la Cour répond à côté de la question puisqu'il lui est posé une question préjudicielle relative à la validité et qu'elle se prononce sur l'applicabilité de l'accord au territoire à la lumière du droit international tel qu'elle l'interprète hâtivement.

D'un point de vue général, la CJUE n'a-t-elle pas outrepassé ses fonctions en prenant quasi à sa charge la politique étrangère de l'UE ? Cette décision ne risque-t-elle pas de faire jurisprudence ?

Jean-Yves de Cara : Trois observations me semblent devoir être formulées.

Tout d'abord, la Cour modifie sa place dans les institutions communautaires. La Cour est un juge, c'est là sa fonction et sa limite. Elle n'a pas à se substituer au Conseil, à la Commission car elle n'est pas compétente pour définir la politique étrangère ou négocier. Sur la base du traité, il revient au Conseil européen de décider des intérêts stratégiques de l'Union et de statuer sur ces questions à l'unanimité. La Cour modifie sa place dans les institutions, en se substituant au Conseil européen. En outre, elle se met en position de contrôler un traité, non pas sur la base du droit européen mais sur la base du droit international. Elle s'érige ainsi en juge international.

Ce faisant, elle ignore le statut et la position d'un État étranger, en l'occurrence le Maroc. Celui-ci sait que l'organe compétent est le Conseil européen, qui peut négocier par l'intermédiaire de la Commission. Le Maroc, comme tout État étranger, ne connaît l'Union européenne qu'à travers ses représentants en matière de politique étrangère, c'est à dire le Conseil européen, le Conseil, le Haut représentant pour la politique étrangère et la Commission en tant que négociateur. Dès lors que l'accord est conclu, ratifié et mis en œuvre, l'intervention de la Cour est une surprise. On pourrait comparer cela à la Cour de cassation française qui viendrait à corriger un traité international conclu et ratifié par la France et un État étranger.

C'est tout à fait choquant du point de vue des relations internationales. Plus grave encore, la Cour se prononce en tant que juge sans avoir entendu l'État intéressé et en lui prêtant des vues : elle affirme que le Maroc refuse la qualité d'occupant ou d'administrateur du territoire ou de puissance « administrante » de facto. Or le Maroc n'a rien dit, puisqu'il n'est pas présent à la procédure ! Cela rompt le principe fondamental de l'égalité des armes dans le procès équitable. Par ailleurs, la Cour ignore le droit international puisque le Maroc n'a pas consenti à la juridiction de la Cour. Selon un arrêt de la Cour internationale de justice de 1954 (Affaire de l'or monétaire pris à Rome en 1943), d'ailleurs cité dans la procédure, elle ne peut faire « de constatation mettant en cause la conduite portant atteinte aux droits d'un État qui n'est pas partie à la procédure, et qui n'a pas consenti à être lié par sa décision ». C'est un principe fondamental de la justice internationale et des relations internationales en règle générale.

Ici, le procès n'est pas équitable et c'est d'autant plus grave, qu'en réalité, la Cour, sans compétence, porte atteinte à la souveraineté territoriale du Royaume du Maroc. Cette décision est très grave et choquante de ce point de vue. Quelle confiance les Etats tiers peuvent-ils désormais accorder à un ordre juridique dans lequel le juge étend sa compétence et s'érige en autorité diplomatique.

Enfin, la Cour, en tranchant ainsi la question internationale essentielle qui porte sur la souveraineté territoriale d'un État étranger, se substitue à l'ONU, au Conseil de sécurité et à la juridiction internationale éventuellement compétente (Cour internationale de justice ou tribunal arbitral). Il existe actuellement une procédure de règlement politique en cours pendante devant l'ONU, une force des Nations-Unies est sur place et il y a chaque année des résolutions du Conseil de sécurité qui portent sur le sujet et qualifient le plan d'autonomie du territoire de « sérieux et » de « crédible... pour aller de l'avant vers un règlement ». La Cour se prononce en se substituant à l'ONU sur une des plus délicates question territoriale depuis 40 ans.

L'Union européenne a cristallisé les actions de lobbying dans ses institutions et on compte maintenant plus de lobbyistes à Bruxelles qu'à Washington. Tout cela est relativement assumé. Par cette décision, le juge européen n'a-t-il pas ainsi offert un nouveau levier aux actions d'influence ?

Jean-Yves de Cara : Elle participe et contribue à la manœuvre de propagande qui est le fait du Polisario et de l'Algérie. Il faut bien comprendre qu'ils ont pendant des années fait une campagne de propagande sur le Sahara. Depuis quelques années, ils utilisent une méthode nouvelle consistant à provoquer des procès. L'Algérie, le Polisario et leurs diverses émanations multiplient les procédures autour de la planète pour obtenir des arrêts sur le fondement du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de la souveraineté des peuples sur les ressources naturelles. Ainsi, des arrêts au Panama ou en Afrique du Sud affirment que les ressources naturelles du Sahara appartiennent au peuple sahraoui - qui n'existe pas au demeurant - et notamment le phosphate. Hier le phosphate, aujourd'hui la pêche. Cela procède de la même stratégie de propagande et de lobbying judiciaire.

Ainsi la porte est ouverte à toutes sortes de contestations : il est possible de créer une association et d'aller devant la Cour au terme d'un procès imaginaire afin de lui faire trancher une quelconque question relative aux droits de l'homme au sens large. Il y a ici une décision qui est très périlleuse sous l'angle même de la procédure et par-delà l'affaire du Sahara. On ouvre la voie à des « constructions procédurales arrangées », imaginés par des ONG ou autres, pour demander à la Cour de juger hors de sa compétence, au risque de l'embarrasser d'ailleurs.

Pouvez-vous nous détailler la politique diplomatique de l'Union européenne vis à vis du Royaume chérifien ces dernières années ? La décision du 28 février modifie-t-elle cette politique ?

Jean-Yves de Cara : La diplomatie européenne vis à vis du Maroc est importante. Le Maroc a conclu un accord d'association avec l'Union européenne en 1996 et entré en vigueur en 2000. A ce titre, le Maroc bénéficie d'un statut avancé depuis 2008 - à la demande la France, qui consiste à approfondir les relations politiques, favoriser son intégration dans le marché intérieur par le rapprochement des réglementations et par une coopération secteur par secteur notamment. Le cadre des relations euro-marocaines est très important. Le Maroc est bénéficiaire, avec 16 autres États, de la politique européenne de voisinage. Elle se traduit notamment par des aides financières, qui, pour le Maroc, atteignent 200 millions d'euros par an. Le Maroc est également entré dans des négociations avec l'UE depuis 2013 pour un accord de libre-échange portant notamment sur la sécurisation des investissements et le développement des accords commerciaux. A la suite des arrêts de 2016 dont nous parlions, le Maroc a décidé de suspendre ses relations avec l'UE.

La coopération technique a repris mais les contacts politiques sont limités à la gestion du dossier du Polisario. Or le Maroc est un partenaire déterminant pour l'Union. Par sa situation géopolitique, il est un trait d'union entre l'Afrique et l'Europe. Le Royaume a une importance essentielle en matière de migrations et de trafics de toutes sortes. C'est en effet la police des frontières marocaine qui contrôle et arrête le cas échéant les migrants et les trafics indésirables. Il y a là un partenaire que l'Union européenne est en train de froisser par un arrêt qui n'a finalement que peu de portée du point de vue marocain mais qui est important symboliquement.

Le Maroc est également un partenaire crucial sur les questions de sécurité à travers des opérations de maintien de la paix ou de sa participation active au partenariat pour la lutte transfrontalière contre le terrorisme en Afrique. Lorsqu'on a à l'esprit la situation tragique et chaotique de la bande sahélo-saharienne, on voit toute l'importance d'un État tel que le Maroc. Il est le seul État du Maghreb à ne pas vaciller lors des printemps arabes. Membre actif de l'Union pour la Méditerranée dont le secrétaire général est marocain, le Maroc est un véritable pôle de stabilité.

On peut ainsi multiplier les exemples : en matière énergétique (développement sans précédent de l'énergie solaire) ou encore en matière de transports maritimes avec le hub de Tanger Med et celui qui va être construit à Nador. Il y a là une position aventureuse prise par le juge européen et de nature à embrasser le Conseil européen, Le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, Federica Mogherini, et l'ensemble des gouvernements européens. Les Marocains, malgré ces pics et humiliations qui touchent à leur histoire gardent une bonne image de l'Europe. N'oublions pas que l'histoire du Maroc plonge ses racines au Sahara, il ne faut pas oublier que le grand empire chérifien descendait jusqu'au Sénégal et que Tombouctou, pendant 3 siècles, était marocain ! Il est ici question des racines mêmes d'une Nation.

Un sondage européen a fait ressortir que les 3/4 des marocains ont une image positive de l'Union européenne, soit la plus forte proportion de sympathie de tous les pays du sud de la Méditerranée. 82% marocains estiment que l'UE a un apport positif au développement du Maroc. 90% considèrent l'apport financier de l'UE comme efficace.

Sur tous ces aspects politiques, économiques commerciaux, sécuritaires et même humains, le Maroc est un partenaire déterminant. Il est inopportun, et je ne me place qu'en tant qu'observateur de la vie politique internationale, de l'indisposer alors même que le Maroc mène une brillante politique africaine ; en regagnant le sein de l'Union africaine, le Maroc se place comme un grand leader de ce continent. Il faut ajouter que le Roi est commandeur des croyants, ce qui lui donne une légitimité dans toute la communauté musulmane de l'Afrique.

Comment les autorités marocaines ont-elles reçu cette décision ? Nasser Bourrita, le ministre des affaires étrangères marocain, a déclaré avoir « pris connaissance de l'arrêt rendu par la Cour de Justice de l'Union européenne au sujet de l'accord de pêche entre le Maroc et l'Union européenne et a réitéré « son attachement au partenariat stratégique entre le Maroc et l'Union européenne et sa détermination à le préserver et à le renforcer ». Cette réaction n'est-elle pas trop souple au regard de la violation effective de la souveraineté territoriale du Maroc ?

Jean-Yves de Cara : Les autorités marocaines ont reçu cette décision avec perplexité mais elles agissent avec sagesse, sûres de leur bon droit et avec réalisme. Elles savent ce qu'est leur position vis à vis de l'UE et quelle importance elle revêt pour les deux rives. Elles ne veulent en aucun cas envenimer la situation.

Les Marocains se sentent humiliés et sont choqués dans leur identité. Les réactions de la presse sont virulentes car les liens humains entre la population marocaine et le Sahara sont anciens. Beaucoup de familles ont des liens avec le Sahara : des liens culturels, féodaux, religieux etc. Que le gouvernement réagisse avec une certaine froideur est en revanche une preuve de sagesse. Je ne pense pas que cela recouvre un renoncement. Le discours du Roi Mohammed VI lors l'anniversaire de la Marche verte le 6 novembre dernier est clair : jamais le Maroc ne renoncera au Sahara qui est sa propre terre, sa propre chair.

Le Maroc dispose-t-il encore de leviers de négociations vis à vis de l'UE ?

Jean-Yves de Cara : Bien sûr. Cela relève cependant du secret des négociations qui nous échappe. Mais le Maroc a des arguments à faire valoir : comme nous venons de le voir, le Royaume est une grande puissance en Afrique, un vrai pont géopolitique, il mène des actions de stabilisation dans la région en matière politique et sécuritaire. C'est donc un allié qu'on ne saurait négliger dans un monde en proie au terrorisme. Le 21 décembre 2017, un nouveau partenariat sur les migrations a été négocié entre l'UE et le Royaume, il est donc évident que le Maroc dispose encore d'un poids non négligeable.

Pouvez-vous nous rappeler le rôle du Front Polisario et de l'Algérie dans cette affaire ? Constitue-t-elle une victoire pour le régime d'Abdelaziz Bouteflika ?

Jean-Yves de Cara : L'Algérie se plaît à entretenir un conflit artificiel. Les puissances européennes veulent-elles créer un nouveau facteur d'instabilité dans une zone sahélo-saharienne ébranlée de toute part ? La création d'un État artificiel ne résisterait pas aux pressions extraordinaires qui s'exercent dans cette région. L'Algérie, qui se trouve dans un état de déliquescence extrême, ne semble pas en mesure de garantir l'intégrité et la stabilité du Sahara marocain sur lequel elle n'a d'ailleurs aucun titre. Ce territoire devenu prétendument indépendant ne résisterait pas aujourd'hui aux pressions criminelles et terroristes qui s'exercent dans la région sans la présence du Maroc.

La stratégie de l'Algérie est claire, elle n'a de cesse de chercher à établir son contrôle sur un territoire étranger pour accéder à la côte atlantique et aux ressources du territoire. Par-delà cet intérêt, les relations algéro-marocaines relèvent d'un psychodrame.

Il y a une fascination jalouse de l'Algérie pour le Maroc, l'Algérie n'ayant jamais existé avant la colonisation française. Elle était turque, elle était un territoire de berbères, de nomades, de tribus, l'unification algérienne a été faite par la France. Le Maroc est une vieille puissance qui a plus de mille ans. Au 8ème siècle les Rois du Maroc étaient déjà des hommes puissants. L'Algérie se conduit comme la dernière puissance aux ambitions coloniales.

Elle entend faire d'un territoire à l'indépendance duquel elle appelle, le Sahara occidental, une sorte de Bantoustan. Le Front Polisario agit selon les instructions algériennes, selon des méthodes et stratégies auxquelles les membres du Polisario sont initiés en Algérie. Les membres du Polisario l'ont reconnu lors du procès de Gdeim Izik l'année dernière à propos de la fameuse stratégie des camps. La propagande, la subversion qui sont des techniques familières à l'Algérie, sont enseignés au Polisario. C'est un fait. Désormais, il y a une stratégie juridique et judiciaire qui s'ajoute à cela. Elle vise à bernier les Etats tiers.

Il n'y a donc pas de victoire pour l'Algérie, ce n'est qu'un élément nouveau, utile à la propagande algéro-polisarienne, à laquelle le juge européen s'est prêté par naïveté ou par ignorance. L'arrêt de la Cour est d'ailleurs bien en retrait des conclusions de l'avocat général Melchior Wathelet dont on pressent l'inclination.

Comment le Maroc envisage-t-il l'avenir de cet accord s'il devait exclure le Sahara occidental des zones de pêche ? En signant un tel accord, le Maroc ne reconnaîtrait-il pas l'abandon de ce territoire ?

Jean-Yves de Cara : Il est très difficile de présumer des résultats de la négociation. Les négociations consistent en un ajustement des intérêts en cause, pas en un exercice de construction juridique. Ce sont les sujets de droit international qui fixent les règles régissant leurs relations bilatérales. Les parties connaissent donc bien leurs intérêts mutuels. En ce qui concerne le Maroc, il est inimaginable qu'il renonce à une partie de sa souveraineté territoriale. Quant à la détermination des zones de pêche, elle relève de sa souveraineté.

Dans le cadre du droit international de la mer (en particulier la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer), elle revient à l'État côtier qui n'entend accorder des droits de pêche que selon son appréciation souveraine. Il appartient donc à l'autre partie de négocier au mieux de son intérêt. Or l'Union Européenne n'est pas seule prétendante à cette zone de pêche. D'autres États pourraient aussi souhaiter pêcher dans les eaux adjacentes aux côtes du Sahara marocain. Le Maroc peut donc accorder des droits à d'autres parties. Ce qui est absolument certain c'est que le Maroc n'abandonnera jamais ce territoire.

Propos recueillis par Ronan Wanlin