

DEUXIÈME PARTIE

PROCÉDURE ORALE

SÉANCES PUBLIQUES

*tenués au Palais de la Paix, La Haye,
du 15 au 26 juillet et le 27 août 1952,
sous la présidence de sir Arnold McNair, Président*

PART II

ORAL PROCEEDINGS

PUBLIC SITTINGS

*held at the Peace Palace, The Hague,
from July 15th to 26th, and on August 27th, 1952,
the President, Sir Arnold McNair, presiding*

PROCÈS-VERBAUX DES SÉANCES TENUES
DU 15 AU 26 JUILLET ET LE 27 AOÛT 1952

ANNÉE 1952

SEIZIÈME SÉANCE PUBLIQUE (15 VII 52, 16 h.)

Présents : Sir ARNOLD MCNAIR, *Président* ; MM. BASDEVANT, HACKWORTH, ZORIČIĆ, KLAESTAD, BADAWI, READ, HSU MO, CARNEIRO, Sir BENEGAL RAU, M. ARMAND-UGON, *juges* ; M. HAMBRO, *Greffier*.

Présents également :

Pour la République française :

M. le Professeur André GROS, juriconsulte du ministère des Affaires étrangères, *en qualité d'agent* ;

M. le Professeur Paul REUTER, juriconsulte adjoint du ministère des Affaires étrangères, *en qualité d'agent adjoint* ;

assistés de, comme conseil :

M. Henry MARCHAT, ministre plénipotentiaire ;

ainsi que, comme experts :

M. FOUGÈRE, Maître des Requêtes au Conseil d'État ;

M. DE LAUBADÈRE, professeur à la Faculté de Droit de Paris.

Pour les États-Unis d'Amérique :

The Honorable Adrian S. FISHER, conseiller juridique, Département d'État, *en qualité d'agent* ;

assisté de, comme conseil :

M. Joseph M. SWEENEY, conseiller juridique adjoint, Département d'État ;

ainsi que, comme experts :

M. John A. BOVEY, Jr., consul, consulat général des États-Unis à Casablanca ;

M. Edwin L. SMITH, conseiller juridique, légation des États-Unis à Tanger ;

M. John E. UTTER, premier secrétaire, ambassade des États-Unis à Paris.

Le PRÉSIDENT déclare que la Cour se réunit en audience publique pour connaître de l'affaire portée devant elle par le Gouvernement de la République française contre le Gouvernement des États-Unis d'Amérique.

Après avoir noté la présence devant la Cour des agents des deux Parties accompagnés de leurs conseils, il donne la parole à M. André Gros, représentant le Gouvernement français.

MINUTES OF THE SITTINGS
HELD FROM JULY 15th TO 26th, AND ON
AUGUST 27th, 1952

YEAR 1952

SIXTEENTH PUBLIC SITTING (15 VII 52, 4 p.m.)

Present: President Sir ARNOLD McNAIR; *Judges* BASDEVANT, HACKWORTH, ZORIČIĆ, KLAESTAD, BADAWI, READ, HSU MO, CARNEIRO, Sir BENEGAL RAU, ARMAND-UGON; *Registrar* HAMBRO.

Also present:

For the French Republic:

Professor André GROS, Legal Adviser to the Ministry for Foreign Affairs, *as Agent*;

Professor Paul REUTER, Assistant Legal Adviser to the Ministry for Foreign Affairs, *as Assistant Agent*;

assisted by, as Counsel:

M. Henry MARCHAT, Minister plenipotentiary;

and by, as Expert Advisers:

M. FOUGÈRE, Maître des Requêtes au Conseil d'État;

M. DE LAUBADÈRE, Professor of the Paris Law Faculty.

For the United States of America:

The Honorable Adrian S. FISHER, the Legal Adviser, Department of State, *as Agent*;

assisted by, as Counsel:

Mr. Joseph M. SWEENEY, Assistant to the Legal Adviser, Department of State;

and by, as Expert Advisers:

Mr. John A. BOVEY, Jr., Consul, United States Consulate-General, Casablanca;

Mr. Edwin L. SMITH, Legal Adviser, United States Legation, Tangier;

Mr. John E. UTTER, First Secretary, United States Embassy, Paris.

The PRESIDENT stated that the Court had met to begin the hearing of a case brought by the Republic of France against the United States of America.

He noted the presence in Court of the Agents of both Parties with their Counsel, and called upon M. André Gros, representing the French Government, to begin.

M. André GROS commence l'exposé reproduit en annexe ¹.

L'audience est levée à 18 h.50.

Le Président de la Cour,
(Signé) ARNOLD McNAIR.

Le Greffier de la Cour,
(Signé) E. HAMBRO.

DIX-SEPTIÈME SÉANCE PUBLIQUE (16 VII 52, 10 h.)

Présents : [Voir séance du 15 juillet, à l'exception de M. Edwin L. Smith, qui a assisté seulement à la séance du matin.]

Le PRÉSIDENT donne la parole à l'agent du Gouvernement français.

M. André GROS termine l'exposé reproduit en annexe ².

(L'audience, interrompue à 12 h. 40, est reprise à 16 heures.)

Le PRÉSIDENT donne la parole à l'agent adjoint du Gouvernement français.

M. Paul REUTER commence l'exposé reproduit en annexe ³.

L'audience est levée à 18 h. 45.

[Signatures.]

DIX-HUITIÈME SÉANCE PUBLIQUE (17 VII 52, 10 h.)

Présents : [Voir séance du 15 juillet.]

Le PRÉSIDENT donne la parole à l'agent adjoint du Gouvernement français ; celui-ci reprend l'exposé reproduit en annexe ⁴.

(L'audience, interrompue à 12 h. 45, est reprise à 16 heures.)

A l'invitation du Président, M. Paul REUTER poursuit et termine l'exposé reproduit en annexe ⁵.

L'AGENT DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS prononce la déclaration reproduite en annexe ⁶ dans laquelle il maintient les conclusions de son gouvernement, telles qu'elles ont été déposées par la requête du 28 octobre 1950, ainsi que les conclusions déposées en réponse à la demande reconventionnelle du Gouvernement des États-Unis d'Amérique, telles qu'elles ont été énoncées aux pages 72 et 73 de la réplique.

L'audience est levée à 17 h. 20.

[Signatures.]

¹ Voir pp. 148-165.

² » » 165-179.

³ » » 180-195.

⁴ » » 195-212.

⁵ » » 212-219.

⁶ » » 219-220.

M. André GROS began the statement reproduced in the annex ¹.
The Court rose at 6.50 p.m.

(Signed) ARNOLD D. McNAIR,
President.

(Signed) E. HAMBRO,
Registrar.

SEVENTEENTH PUBLIC SITTING (16 VII 52, 10 a.m.)

Present : [See sitting of July 15th, with the exception that Mr. Edwin L. Smith attended the morning sitting only.]

The PRESIDENT called upon the Agent of the French Government. M. André GROS concluded his statement reproduced in the annex ².
(The Court adjourned from 12.40 p.m. to 4 p.m.)

The PRESIDENT called upon the Assistant Agent of the French Government.

M. Paul REUTER began the statement reproduced in the annex ³.
The Court rose at 6.45 p.m.

[Signatures.]

EIGHTEENTH PUBLIC SITTING (17 VII 52, 10 a.m.)

Present : [See sitting of July 15th.]

The PRESIDENT called upon the Assistant Agent of the French Government, who continued his statement, reproduced in the annex ⁴.

(The Court adjourned from 12.45 p.m. to 4 p.m.)

M. Paul REUTER concluded the statement reproduced in the annex ⁵.

The AGENT OF THE FRENCH GOVERNMENT made the statement reproduced in the annex ⁶ in which he maintained the Submissions of his Government filed in the Application of October 28th, 1950, as well as the Submissions in reply to the counter-claims of the Government of the United States of America, as those Submissions had been set out on pages 72 and 73 of the Reply.

The Court rose at 5.20 p.m.

[Signatures.]

¹ See pp. 148-165.
² „ „ 165-179.
³ „ „ 180-195.
⁴ „ „ 195-212.
⁵ „ „ 212-219.
⁶ „ „ 219-220.

DIX-NEUVIÈME SÉANCE PUBLIQUE (21 VII 52, 10 h.)

Présents : [Les mêmes qu'à la séance du 15 juillet avec, en outre, comme *expert* pour la France : M. DE LAVERGNE, inspecteur des finances ; comme *conseil* pour les États-Unis : M. Seymour J. RUBIN, membre du barreau du district de Columbia.]

Le PRÉSIDENT donne la parole à l'agent du Gouvernement des États-Unis d'Amérique.

M. Adrian S. FISHER commence l'exposé reproduit en annexe ¹.
(L'audience, interrompue à 12 h. 40, est reprise à 16 heures.)

L'agent du Gouvernement des États-Unis d'Amérique poursuit l'exposé reproduit en annexe ².

L'audience est levée à 18 h. 40.

[Signatures.]

VINGTIÈME SÉANCE PUBLIQUE (22 VII 52, 10 h.)

Présents : [Voir séance du 21 juillet.]

Le PRÉSIDENT donne la parole à l'agent du Gouvernement des États-Unis d'Amérique.

M. Adrian FISHER poursuit l'exposé reproduit en annexe ³.

L'AGENT DU GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE formule une réserve à propos d'un document mentionné par l'agent du Gouvernement des États-Unis d'Amérique au cours de son exposé.

Le PRÉSIDENT prend acte de la réserve formulée par l'agent du Gouvernement de la République française.

L'AGENT DU GOUVERNEMENT DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE termine l'exposé reproduit en annexe ⁴.

Le PRÉSIDENT donne alors la parole au conseil du Gouvernement des États-Unis d'Amérique.

M. Joseph SWEENEY prononce l'exposé reproduit en annexe ⁵.

L'audience est levée à 12 h. 40.

[Signatures.]

¹ Voir pp. 221-238.

² » » 239-257.

³ » » 257-262.

⁴ » » 262-263.

⁵ » » 264-273.

NINETEENTH PUBLIC SITTING (21 VII 52, 10 a.m.)

Present: [The same as at the July 15th sitting with, in addition, as *Expert* for France: M. DE LAVERGNE, *inspecteur des finances*; as *Counsel* for the United States: Mr. Seymour J. RUBIN, member of the Bar of the District of Columbia.]

The PRESIDENT called upon the Agent of the Government of the United States of America.

Mr. Adrian S. FISHER began the statement reproduced in the annex ¹.

(The Court adjourned from 12.40 p.m. to 4 p.m.)

The Agent of the Government of the United States of America continued the statement reproduced in the annex ².

The Court rose at 6.40 p.m.

[Signatures.]

TWENTIETH PUBLIC SITTING (22 VII 52, 10 a.m.)

Present: [See sitting of July 21st.]

The PRESIDENT called upon the Agent of the Government of the United States of America.

Mr. Adrian FISHER continued the statement reproduced in the annex ³.

The AGENT OF THE GOVERNMENT OF THE FRENCH REPUBLIC made a reservation in respect of a document referred to by the Agent of the Government of the United States of America in the course of his speech.

The PRESIDENT noted the reservation of the Agent of the Government of the French Republic.

The AGENT OF THE GOVERNMENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA concluded the statement reproduced in the annex ⁴.

The PRESIDENT called upon Counsel for the Government of the United States of America.

Mr. Joseph SWEENEY made the statement reproduced in the annex ⁵.

The Court rose at 12.40 p.m.

[Signatures.]

¹ See pp. 221-238.

² " " 239-257.

³ " " 257-262.

⁴ " " 262-263.

⁵ " " 264-273.

VINGT-DEUXIÈME SÉANCE PUBLIQUE (23 VII 52, 10 h.)

Présents : [Voir séance du 21 juillet, à l'exception de M. de Lavergne, absent.]

Le PRÉSIDENT donne la parole à l'agent du Gouvernement des États-Unis d'Amérique.

M. Adrian FISHER commence l'exposé reproduit en annexe ¹.

(L'audience, interrompue à 12 h. 35, est reprise à 16 heures)

M. Adrian FISHER poursuit et termine l'exposé reproduit en annexe ².

En réponse à une question posée par le Président, l'agent du Gouvernement des États-Unis d'Amérique confirme le maintien par lui des conclusions énoncées dans le contre-mémoire, maintenues dans la duplique et modifiées par sa lettre en date du 12 juillet 1952.

L'audience est levée à 16 h. 45.

[Signatures.]

VINGT-TROISIÈME SÉANCE PUBLIQUE (24 VII 52, 16 h.)

Présents : [Voir séance du 21 juillet, à l'exception de MM. de Lavergne, de Laubadère et Seymour J. Rubin, absents.]

Au nom de la Cour, le PRÉSIDENT pose cinq questions aux agents des Parties (questions reproduites en annexe ³).

Il prie l'agent du Gouvernement français de commencer sa réponse orale.

M. André GROS fait l'exposé reproduit en annexe ⁴.

Le PRÉSIDENT pose une question supplémentaire aux agents des Parties (question reproduite en annexe ⁵.)

L'audience est levée à 19 h. 5.

[Signatures.]

VINGT-QUATRIÈME SÉANCE PUBLIQUE (26 VII 52, 10 h.)

Présents : [Voir séance du 21 juillet, à l'exception de M. de Lavergne, absent.]

Le PRÉSIDENT invite l'agent du Gouvernement des États-Unis d'Amérique à commencer sa duplique orale.

M. Adrian FISHER prononce l'exposé reproduit en annexe ⁶.

¹ Voir pp. 274-290.

² » » 290-295.

³ » » 296-298.

⁴ » » 299-315.

⁵ » » p. 315.

⁶ » » pp. 316-323.

TWENTY-SECOND PUBLIC SITTING (23 VII 52, 10 a.m.)

Present: [See sitting of July 21st, with the exception of M. de Lavergne, absent.]

The PRESIDENT called upon the Agent of the Government of the United States of America.

Mr. Adrian FISHER began the statement reproduced in the annex ¹.
(The Court adjourned from 12.35 p.m. to 4 p.m.)

Mr. Adrian FISHER concluded the statement reproduced in the annex ².

In reply to a question from the President, the Agent of the Government of the United States of America confirmed that he maintained the Submissions stated in the Counter-Memorial, maintained in the Rejoinder and amended in his letter of July 12th, 1952.

The Court rose at. 4.45 p.m.

[Signatures.]

TWENTY-THIRD PUBLIC SITTING (24 VII 52, 4 p.m.)

Present: [See sitting of July 21st, with the exception of M. de Lavergne, M. de Laubadère and Mr. Seymour J. Rubin, absent.]

On behalf of the Court, the PRESIDENT put five questions to the Agents of the Parties (reproduced in the annex) ³.

He called upon the Agent of the French Government to begin his oral reply.

M. André GROS made the statement reproduced in the annex ⁴.

The PRESIDENT put a further question to the Agents of the Parties (reproduced in the annex) ⁵.

The Court rose at 7.5 p.m.

[Signatures.]

TWENTY-FOURTH PUBLIC SITTING (26 VII 52, 10 a.m.)

Present: [See sitting of July 21st, with the exception of M. de Lavergne, absent.]

The PRESIDENT called upon the Agent of the Government of the United States of America to begin his oral rejoinder.

Mr. Adrian FISHER made the statement reproduced in the annex ⁶.

¹ See pp. 274-290.

² " " 290-295.

³ " " 296-298.

⁴ " " 299-315.

⁵ " p. 315.

⁶ " pp. 316-323.

L'agent-adjoint du Gouvernement de la République française, répondant à la question I posée par la Cour aux agents des Parties à l'audience du 24 juillet 1952, prononce l'exposé reproduit en annexe ¹.

Le conseil du Gouvernement des États-Unis d'Amérique, répondant à la même question, présente l'exposé reproduit en annexe ².

L'agent du Gouvernement de la République française, répondant à la question III posée par la Cour aux agents des Parties à l'audience du 24 juillet 1952, présente l'exposé reproduit en annexe ³.

L'agent du Gouvernement des États-Unis d'Amérique, répondant à la même question, présente l'exposé reproduit en annexe ⁴.

L'agent-adjoint du Gouvernement de la République française, répondant aux questions IV et VI posées par la Cour aux agents des Parties à l'audience du 24 juillet 1952, présente l'exposé reproduit en annexe ⁵.

L'agent du Gouvernement des États-Unis d'Amérique, répondant aux mêmes questions, présente l'exposé reproduit en annexe ⁶.

L'agent du Gouvernement de la République française, répondant à la question V, posée par la Cour aux agents des Parties à l'audience du 24 juillet 1952, prononce l'exposé reproduit en annexe ⁷.

L'agent du Gouvernement des États-Unis d'Amérique, répondant à la même question, prononce l'exposé reproduit en annexe ⁸.

Au nom de la Cour, le PRÉSIDENT remercie les agents et conseils des deux Parties pour l'assistance qu'ils ont donné à la Cour dans les exposés présentés par eux au nom des deux gouvernements.

La Cour prend acte des réponses données par eux aux questions posées et du fait que certains documents supplémentaires seront déposés dans le délai le plus bref, après avoir été communiqués à la Partie adverse.

La Cour prend également acte du fait que la réponse à la dernière question relative aux sentences arbitrales et décisions judiciaires sera donnée par écrit avant le 1^{er} août inclus, étant entendu que les Parties se communiqueront préalablement leur réponse.

Le Président demande à l'agent de la République française et à l'agent du Gouvernement des États-Unis si ceux-ci maintiennent leurs conclusions respectives. Ce disant, il se réfère aux conclusions présentées au nom du Gouvernement de la République française, à l'audience du 17 juillet, ainsi qu'aux conclusions énoncées dans le contre-mémoire du Gouvernement des États-Unis, amendées par une lettre du 12 juillet 1952 et maintenues par l'agent de ce gouvernement à l'audience du 23 juillet.

¹ Voir pp. 324-326.

² » » 326-327.

³ » » 327-330.

⁴ » » 330-331.

⁵ » » 331-334.

⁶ » p. 334.

⁷ » pp. 334-336.

⁸ » » 336-337.

The Assistant Agent of the Government of the French Republic, in reply to question I put by the Court to the Agents of the Parties at the sitting of July 24th, 1952, made the statement reproduced in the annex ¹.

Counsel for the Government of the United States of America, in reply to the same question, made the statement reproduced in the annex ².

The Agent of the Government of the French Republic, in reply to question III put by the Court to the Agents of the Parties at the sitting of July 24th, 1952, made the statement reproduced in the annex ³.

The Agent of the Government of the United States of America, in reply to the same question, made the statement reproduced in the annex ⁴.

The Assistant Agent of the Government of the French Republic, in reply to questions IV and VI put by the Court to the Agents of the Parties at the sitting of July 24th, 1952, made the statement reproduced in the annex ⁵.

The Agent of the Government of the United States of America, in reply to the same questions, made the statement reproduced in the annex ⁶.

The Agent of the Government of the French Republic, in reply to question V put by the Court to the Agents of the Parties at the sitting of July 24th, 1952, made the statement reproduced in the annex ⁷.

The Agent of the Government of the United States of America, in reply to the same question, made the statement reproduced in the annex ⁸.

On behalf of the Court the PRESIDENT thanked the Agents and Counsel of both Parties for the assistance that had been given to the Court in the arguments that had been presented to it on behalf of the two Governments.

The Court took note of the replies which they had given to the questions which were put to them, and of the fact that certain supplementary documents would be filed as soon as possible after being shown by each Party to the other.

The Court also noted that the replies to the outstanding question relating to arbitral awards and judicial decisions would be submitted in writing on or before August 1st, it being understood that the Parties would first communicate their answers to each other.

The President asked the Agent of the French Republic and the Agent of the United States of America whether they maintained their respective Submissions. In saying that, he referred to the Submissions that were made on behalf of the Government of the French Republic at the hearing of July 17th, and to those contained in the Counter-Memorial of the Government of the United States, as amended by the letter of July 12th, 1952, which the Agent of that Government maintained at the hearing of July 23rd.

¹ See pp. 324-326.

² " " 326-327.

³ " " 327-330.

⁴ " " 330-331.

⁵ " " 331-334.

⁶ " " p. 334.

⁷ " " pp. 334-336.

⁸ " " 336-337.

Le Président demande aux deux agents de se tenir à la disposition de la Cour afin d'être en mesure de fournir à la Cour tous renseignements additionnels que celle-ci pourrait leur demander et, sous cette réserve, il prononce la clôture des débats. La Cour va maintenant délibérer et les deux agents seront dûment avertis de la date à laquelle l'arrêt sera rendu en audience publique.

L'AGENT du Gouvernement de la République française répond qu'il maintient ses conclusions.

L'AGENT du Gouvernement des États-Unis d'Amérique répond qu'il maintient ses conclusions.

L'audience est levée à 13 h. 15.

[Signatures.]

VINGT-CINQUIÈME SÉANCE PUBLIQUE (27 VIII 52, 16 h.)

Présents: Le Président et les Juges présents à la séance du 15 juillet ; M. HAMBRO, Greffier ; le professeur André GROS, agent du Gouvernement français ; M. Tanguy DE COURSON DE LA VILLENEUVE, conseiller de l'ambassade de France à La Haye ; M. Selden CHAPIN, ambassadeur des États-Unis d'Amérique à La Haye ; M. J. Harold SHULLAW, premier secrétaire de l'ambassade des États-Unis d'Amérique à La Haye.

Le PRÉSIDENT, ouvrant l'audience, déclare que la Cour se réunit pour prononcer son arrêt dans l'affaire relative aux droits des ressortissants des États-Unis d'Amérique au Maroc entre la République française et les États-Unis d'Amérique. L'instance a été introduite dans cette affaire le 28 octobre 1950, par requête du Gouvernement de la République française.

Conformément à l'article 58 du Statut, les agents des Parties ont été dûment prévenus qu'il serait donné lecture de l'arrêt au cours de la présente audience publique.

Le Président constate la présence devant la Cour des représentants des Parties auxquels une expédition officielle de l'arrêt a été remise.

La Cour ayant décidé, conformément à l'article 39 du Statut, que le texte anglais de l'arrêt ferait foi, le Président annonce qu'il va donner lecture de ce texte.

(Le Président donne lecture de l'arrêt¹.)

Il prie le Greffier de donner lecture du dispositif de l'arrêt en français.

(Le Greffier lit le dispositif en français.)

¹ Voir publications de la Cour: *Recueil des Arrêts, Avis consultatifs et Ordonnances 1952*, pp. 176-213.

The President asked both Agents to hold themselves at the disposal of the Court, in order that they might furnish any further information which the Court might require from them, and subject to that reservation, he declared the hearing closed. The Court would now deliberate, and in due course both Agents would be warned of the date on which Judgment would be delivered in public session.

The AGENT of the Government of the French Republic replied that he maintained his Submissions.

The AGENT of the Government of the United States of America replied that he maintained his Submissions.

The Court rose at 1.15 p.m.

[Signatures.]

TWENTY-FIFTH PUBLIC SITTING (27 VIII 52, 4 p.m.)

Present: the President and the Judges present at the sitting of July 15th; Registrar HAMBRO; Professor André GROS, *Agent of the French Government*; M. Tanguy DE COURSON DE LA VILLENEUVE, *Counsellor, French Embassy, The Hague*; Mr. Selden CHAPIN, *Ambassador of the United States of America, The Hague*; Mr. J. Harold SHULLAW, *First Secretary, Embassy of the United States of America, The Hague*.

The PRESIDENT opened the sitting and stated that the Court had met for the reading of its Judgment in the case concerning the rights of nationals of the United States of America in Morocco, between the Republic of France and the United States of America. Proceedings in this case were instituted on October 28th, 1950, by an application of the Government of the Republic of France.

In accordance with Article 58 of the Statute, due notice had been given to the Agents of the Parties that the Judgment would be read in open Court at the present public sitting.

He noted the presence in Court of the representatives of the Parties, to whom an official copy of the Judgment had been handed.

The Court had decided, in conformity with Article 39 of the Statute, that the English text of the Judgment would be the authoritative text. He would read that text.

(The President read the Judgment¹.)

He called upon the Registrar to read the operative part of the Judgment in French.

(The Registrar read the operative part in French.)

¹ See Court's publications: *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders 1952*, pp. 176-213.

Le PRÉSIDENT annonce que M. Hsu Mo a joint à l'arrêt une déclaration¹ exprimant l'avis que les États-Unis ne sont pas fondés à exercer la juridiction consulaire dans des affaires qui entraînent l'application aux citoyens des États-Unis de celles des dispositions de l'acte d'Algésiras dont l'exécution comporte certaines sanctions.

Le Président ajoute que MM. Hackworth, Badawi, Carneiro et sir Benegal Rau, se prévalant du droit qui leur est conféré par l'article 57 du Statut, ont joint à l'arrêt l'exposé commun de leur opinion dissidente². Les auteurs de l'opinion dissidente ont fait savoir au Président qu'ils ne désiraient pas en donner lecture.

Le Président lève l'audience.

L'audience est levée à 18 h. 10.

[Signatures.]

¹ Voir publications de la Cour: *Recueil des Arrêts, Avis consultatifs et Ordonnances 1952*, p. 214.

² *Idem*, pp. 215-233.

The PRESIDENT stated that Judge Hsu Mo had appended to the Judgment a declaration¹ expressing his opinion that the United States were not entitled to exercise consular jurisdiction in cases involving the application to United States citizens of those provisions of the Act of Algeciras which, for their enforcement, carried certain sanctions.

The President added that Judges Hackworth, Badawi, Carneiro and Sir Benegal Rau, availing themselves of the right conferred on them by Article 57 of the Statute, had appended to the Judgment the common statement of their dissenting opinion². The authors of the dissenting opinion had informed the President that they did not wish it to be read in Court.

The President closed the sitting.

The Court rose at 6.10 p.m.

[Signatures.]

¹ See Court's publications, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders 1952*, p. 214.

² *Idem*, pp. 215-233.

**ANNEXE AUX PROCÈS-VERBAUX
ANNEX TO THE MINUTES**

**I. PLAIDOIRIE DE M. LE PROFESSEUR GROS
(AGENT DU GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE)
AUX SÉANCES PUBLIQUES DES 15 ET 16 JUILLET 1952**

[Séance publique du 15 juillet 1952, après-midi]

Monsieur le Président, Messieurs de la Cour.

Le Gouvernement de la République française se félicite d'apparaître à nouveau dans ce Palais de la Paix où, de 1922 à 1939, il a, par cinq fois, soumis à la Cour permanente de Justice internationale d'importants litiges le concernant directement.

Le Gouvernement de la République française réaffirme sa conviction que tout différend relevant du droit international qui n'a pu trouver sa solution par la négociation doit être porté devant le juge. Il est heureux que la France et les États-Unis aient donné le bon exemple en saisissant la Cour internationale de Justice du présent différend et il s'incline à l'avance devant la décision de la Cour.

Que la Cour me permette donc, après lui avoir exprimé l'hommage que le Gouvernement de la République rend à sa juridiction, de saluer chaleureusement la présence, pour la première fois, dans cette salle d'audience, du Gouvernement des États-Unis d'Amérique. Depuis l'institution de la Cour permanente de Justice internationale, tous souhaitaient voir les États-Unis participer à l'œuvre contentieuse de la Cour. C'est aujourd'hui chose faite, et c'est un grand événement qui prendra sa place dans l'histoire de la juridiction internationale.

Il existe des différends où les intérêts vitaux des États sont en cause et où l'arbitre a parfois des difficultés à séparer le droit des circonstances. Ainsi, lors de la querelle de l'*Alabama*, la paix et la guerre étaient dans la balance. Mais, dans la présente affaire, comme l'ont dit les États-Unis dans leur contre-mémoire :

« Les relations politiques normales des Parties n'ont été affectées en rien, ni dans le passé, ni actuellement, par la divergence de leurs points de vue sur les diverses questions que soulève la présente instance.... Il s'agit, dans le sens le plus littéral du terme, de questions juridiques qui sont soumises à la Cour dans l'idée que le recours au règlement judiciaire non seulement permettra d'arriver à une décision juste et satisfaisante pour les deux Parties, mais qu'il contribuera également à développer la tradition de l'ordre juridique traditionnel que les États-Unis comme la France désirent encourager. » (Vol. I, C.-M., p. 258.)

Le Gouvernement de la République est heureux de constater l'accord du Gouvernement des États-Unis sur le caractère purement juridique du présent litige et l'absence de tout différend grave entre les deux gouvernements. Devant la haute juridiction internationale où le droit doit être exposé, recherché et dit, les circonstances de fait ne sont qu'un décor qui doit rester dans la perspective, comme un fond nécessaire, mais à sa place.

Les questions soumises à la Cour concernent l'interprétation de plusieurs traités liant l'Empire chérifien et les États-Unis.

Le Gouvernement des États-Unis estime que l'interprétation de ces textes conventionnels doit être trouvée dans les principes applicables à la situation des étrangers chrétiens dans un pays musulman, à l'époque où ces traités ont été signés.

Il considère en conséquence que le principe de l'application de la loi personnelle, origine du régime des capitulations, constitue le principe directeur de l'interprétation. Le maintien en vigueur d'une règle conventionnelle établie au début du XIX^{me} siècle entraînerait donc au Maroc l'application en faveur des États-Unis de l'ensemble du corps de droit qui se trouvait applicable au moment de l'établissement de cette règle.

Le Gouvernement français ne trouve aucune justification dans les mémoires présentés par le Gouvernement des États-Unis d'une semblable méthode d'interprétation qui n'a jamais été préconisée en doctrine ou pratiquée en jurisprudence.

Pour lui, l'interprétation d'un texte doit se faire en partant des termes mêmes dont les parties sont convenues en les éclairant par les principes du droit international positif en vigueur au moment où surgit la contestation. Un traité est destiné à s'appliquer dans un certain milieu juridique ; c'est le milieu juridique existant au moment où se pose la question d'interprétation qu'il convient de prendre en considération.

Sans doute la connaissance de l'histoire du texte peut-elle éclairer les raisons qui en expliquent l'apparition dans le corps de droit, mais le texte comme tel s'insère dans un ensemble juridique qui doit être considéré au moment où surgit la contestation.

Parmi les principes de droit international auxquels il y aura lieu de faire appel dans la présente affaire, on peut indiquer des règles bien connues telles que la règle *Pacta sunt servanda*, le principe de la compétence territoriale de l'État, et le principe d'après lequel les restrictions aux compétences de l'État définies par le droit international doivent être expressément consenties.

Le litige actuel auquel sont parties, d'une part, le Gouvernement des États-Unis, la France d'autre part, représentant l'Empire chérifien en conformité avec le traité de mars 1912, instituant un protectorat de la France sur le Maroc, porte sur la régularité au regard du droit international de l'application aux ressortissants des États-Unis au Maroc de l'arrêté résidentiel du 30 décembre 1948 portant réglementation des importations sans devises. Cet arrêté est une conséquence de l'existence au Maroc d'un régime du contrôle des changes. Problème apparemment simple : un texte de droit interne marocain est-il contraire à une obligation internationale de l'Empire chérifien ?

Le problème se complique en raison de l'interprétation que les États-Unis veulent donner à la situation de droit entre le Maroc et les États-Unis. Car les États-Unis disent que, même si les traités internationaux permettaient au Maroc de prendre des mesures telles que l'arrêté du 30 décembre 1948 vis-à-vis de tous les autres États, ces mesures ne leur sont pas opposables, parce que les États-Unis ne les ont pas acceptées. Il ne suffit donc jamais pour le Maroc d'agir à l'intérieur d'une compétence internationale que les traités lui reconnaissent, il faudrait encore que chaque action de la puissance publique soit validée en somme par les États-Unis en ce qui concerne leurs propres ressortissants. Aussi, en la présente espèce, il ne servirait de rien de démontrer que l'arrêté du

30 décembre 1948 ne viole pas la règle de liberté économique instituée par l'acte d'Algésiras si nous ne démontrons pas également que ce règlement était applicable aux ressortissants des États-Unis sans le consentement du Gouvernement des États-Unis.

Telle est la raison pour laquelle, pour résoudre la question apparemment simple de savoir si la réglementation du 30 décembre 1948 est conforme aux obligations internationales du Maroc, il nous faudra examiner le statut, dit capitulaire, des États-Unis au Maroc. Et ce statut devra être examiné en premier lieu, car si la thèse des États-Unis était exacte sur ce point, si aucune loi, aucun décret, aucun règlement au Maroc ne s'appliquaient à leurs ressortissants sans le consentement du Gouvernement des États-Unis, point ne serait besoin de se demander si la réglementation du 30 décembre 1948 est ou non conforme en soi au droit international. Il suffirait de dire qu'elle est dépourvue de valeur, pour la seule raison que les États-Unis, après l'avoir acceptée, ont retiré leur assentiment à son application le 3 octobre 1950. (Vol. I, annexes au C.-M., p. 776.)

Pour résoudre le litige, l'examen de l'ensemble des règles générales de droit international applicables au Maroc sera donc nécessaire, d'où une certaine complication de l'exposé en raison de la division qui s'imposera dans l'argumentation entre deux grands problèmes juridiques soulevés.

Premier problème : L'existence et l'étendue de droits capitulaires des États-Unis au Maroc.

Deuxième problème : Le sens des dispositions conventionnelles fixant le régime économique du Maroc.

C'est pour la même raison que la France apparaît comme demandeur dans la présente instance. En effet, il ne s'agit plus d'une simple contestation d'un État contre l'État territorialement compétent pour violation d'un traité, mais il s'agit d'une prétention des États-Unis à un véritable titre de compétence territoriale concurrente au Maroc. Les États-Unis ne veulent pas être demandeur, parce qu'ils prétendent qu'au Maroc, en ce qui concerne leurs ressortissants, le seul souverain est le Gouvernement des États-Unis et que, par conséquent, toute atteinte à leurs droits est une atteinte au droit de l'État compétent en principe.

Que pouvaient faire les autorités chérifiennes, dont la compétence territoriale était ainsi contestée par une affirmation de compétence concurrente et égale ? Pour affirmer leur droit propre, les autorités locales auraient sans doute pu poursuivre les citoyens américains contrevenant à leur législation, arrêter leurs importations illégales en douane, affirmer en somme leur juridiction sur les ressortissants des États-Unis d'Amérique. Mais c'eût été en même temps compromettre les rapports d'amitié qui existent entre la France et les États-Unis et terminer avec brutalité une négociation qui est entamée depuis 1912. Plutôt que d'obliger les États-Unis à protester contre de telles manifestations matérielles des droits, que l'Empire chérifien estime avoir conservés, de légiférer et de réglementer librement sur son territoire, il a été jugé plus sage de prendre la position technique de demandeur devant la Cour. Ce souci de ménager les bonnes relations entre États était, à l'époque du différend, particulièrement vif, et le Gouvernement de la République ne regrette pas d'avoir été ainsi amené à saisir la Cour, au lieu d'apparaître comme défendeur, si cette attitude était nécessaire pour permettre de porter le différend devant la Cour et si

elle a pu, comme il le croit, contribuer au climat favorable où se déroule ce procès.

* * *

Avant de passer à la discussion au fond, il ne sera sans doute pas complètement inutile de rappeler très brièvement les faits et de concentrer notre attention sur l'acte qui est cité dans les conclusions des deux Parties comme étant en somme le point de cristallisation du différend : l'arrêté du 30 décembre 1948 portant réglementation des importations sans devises.

Quel est l'objet précis de l'arrêté ? Ce sera le premier travail nécessaire, avant de discuter les raisons juridiques pour lesquelles les États-Unis s'opposent à son application aux ressortissants américains au Maroc.

* * *

L'arrêté est un texte laconique de deux articles complété par un avis aux importateurs. Ces textes aménagent le contrôle des changes au Maroc. (Annexe VII au Mémoire.)

Il n'est plus besoin en 1952 de s'attarder longuement sur le contrôle des changes, institution connue de la plupart des pays, dont nous rappellerons très brièvement les traits généraux. Sous ce vocable, on entend les mesures de contrôle des instruments monétaires, billets, chèques, moyens de paiement, et les mesures de contrôle des importations et exportations qui entraînent par définition un paiement international. Parce qu'il existe une pénurie de certaines devises étrangères, un État est amené à soumettre à son autorisation les importations de marchandises qu'il lui faut payer avec des devises rares. Si un État manque de dollars, et cette hypothèse est quasi générale dans le monde, il ne peut accepter de payer en dollars que les produits indispensables à son économie, et il contrôle les importations en les soumettant à licence.

À côté de ces importations dont l'État peut toujours contrôler l'ampleur, puisque celle-ci dépend de ses propres réserves de devises, il existe des « importations dites sans paiement » ou « sans devises », procédé qui consiste pour l'État importateur à laisser entrer des marchandises en provenance de l'étranger sans fournir de devises au commerçant qui paie par des devises qu'il détient personnellement, ou en monnaie nationale si l'étranger exportateur accepte ce mode de paiement. Ainsi, un commerçant français détenant légalement des dollars à New-York peut commander des marchandises aux États-Unis et les importer en France, sans avoir à demander des dollars à la Banque de France. Il n'y a pas de sortie de devises du Trésor, il y a paiement par des devises détenues à titre personnel par l'importateur. De même, le vendeur américain pourrait accepter d'être payé en francs français ; c'est donc une importation dite sans devises parce qu'il n'y a pas délivrance de devises par le Trésor français, qu'il n'y a donc pas appauvrissement des ressources en devises de l'État.

Ce procédé présente donc des avantages incontestables, mais il suppose un contrôle constant, car il permet des fraudes dangereuses pour la stabilité monétaire. En effet, le résultat dans l'exemple que je viens de prendre de l'importation de marchandises des États-Unis en France, c'est d'obtenir en France une marchandise qu'on vend en francs. Si ces

francs sont convertis en dollars par un achat sur ce qu'il est convenu d'appeler le marché parallèle, nous voyons s'amorcer un circuit complet et sans fin, fondé sur la fraude. L'importateur achète des dollars au marché parallèle, importe des marchandises des États-Unis en prétendant qu'il y a importation sans paiement, vend les marchandises en francs et rachète des dollars : le circuit est amorcé et il n'y a plus aucune raison qu'il s'arrête.

Ainsi la politique monétaire, la stabilité économique du pays sont en cause, et les importations sans devises ne sont possibles que sous de sérieuses garanties. Il faut donc les réglementer. Il existe des réglementations des importations sans devises dans chacun des États qui accepte l'usage de ce procédé. Il en existe une actuellement au Maroc : c'est la réglementation du 30 décembre 1948. Mais elle remonte plus haut, car, dès le 10 septembre 1939, le Maroc avait pris des mesures de contrôle des importations sans devises. Septembre 1939, c'est le début de la guerre 1939-1945, le Maroc prend des mesures de protection en matière de change et d'importation. Des modifications seront ensuite apportées à ce premier texte parce que les circonstances imposent des modifications selon les besoins du moment, car il s'agit tantôt de permettre plus facilement les importations sans devises quand la situation économique du pays le permet, tantôt de les restreindre lorsque la stabilité monétaire est menacée. Il suffit, pour les besoins de cet exposé, de rappeler que le Maroc, en soumettant dès le 10 septembre 1939 à autorisation l'importation de marchandises étrangères n'entraînant pas paiement de devises, a voulu, comme bien d'autres États utilisant le même procédé, empêcher toute manœuvre frauduleuse vis-à-vis de la réglementation des changes.

La légalité en droit international du contrôle des changes et du contrôle des importations ne semble pas contestée : aucune règle du droit international général n'interdit à un État de soumettre à un régime d'autorisation toutes ses importations ou certaines d'entre elles. D'autres États que le Maroc soumettent les importations sans devises à une réglementation très stricte et, dans un cas précis — la Grèce —, cette réglementation a été suggérée par une mission économique du Gouvernement des États-Unis qui se trouve en permanence en Grèce. Nous n'insisterons donc pas sur la légalité du procédé, en droit international général, ni sur son utilité économique pour la protection de la monnaie, singulièrement reconnue par les États-Unis dans le cas de la Grèce.

Pour établir que le Maroc n'a pas le droit, comme l'aurait n'importe quel autre État, d'établir une réglementation des importations sans devises applicable aux ressortissants des États-Unis, il faudrait donc s'appuyer sur des règles conventionnelles spéciales, acceptées par le Maroc et lui interdisant le recours à cette réglementation vis-à-vis des États-Unis, conformément à la règle exprimée par la Cour permanente que « les limitations de l'indépendance des États ne se présument pas ».

Le problème de la légalité des mesures prises par le Maroc vis-à-vis des importations sans devises doit être traité comme tout autre différend portant sur la compétence d'un État. « Les limitations de la compétence ne se présument pas » : le Maroc étant compétent en principe pour régir toute situation sur son territoire, les États-Unis peuvent-ils invoquer des dispositions conventionnelles spéciales empêchant les autorités chérifiennes de réglementer les importations sans devises en ce qui concerne les ressortissants américains seuls ? C'est là tout le problème, et c'est un problème de droit positif. Autrement dit, pour que

les ressortissants américains échappent à l'arrêté du 30 décembre 1948, dont les États-Unis ne contestent pas la régularité à l'égard de tous les autres étrangers au Maroc, il faudrait que les États-Unis établissent que le Maroc est tenu par un engagement conventionnel de les exonérer d'une telle réglementation.

Après avoir ainsi rappelé les traits généraux des contrôles fiscaux et douaniers auxquels se rattache l'arrêté du 30 décembre 1948, il nous faut indiquer brièvement les circonstances dans lesquelles les autorités chérifiennes ont été amenées à prendre ce texte.

Ce n'est qu'après la guerre de 1939-1945 que l'application du contrôle des changes au Maroc souleva des difficultés sérieuses avec le Gouvernement des États-Unis. Pendant plus de trois ans et demi la question des importations sans devises fit l'objet de négociations continues entre les autorités diplomatiques et consulaires américaines au Maroc et la Résidence générale de France à Rabat ; du 8 mai 1947 jusqu'à la fin de 1950, les notes échangées ont été intégralement reproduites par les Parties dans les annexes à leur mémoire et à leur contre-mémoire ; elles font l'histoire complète des rapports entre les autorités chérifiennes et les États-Unis pendant cette période où les deux Parties ont recherché un compromis pratique, en évitant de discuter les grands principes. Il est, en effet, remarquable que ces grands principes de liberté économique, de non-discrimination, font parfois l'objet d'un rappel dans les notes échangées, dans une phrase de note du Gouvernement des États-Unis, mais le débat ne porte jamais sur la validité et l'extension de ces principes dans toute la correspondance entre 1947 et 1950 ; la controverse des notes montre clairement que les deux Parties tentent de régler, de manière pragmatique, ce qui n'est alors pour elles qu'un très petit problème.

Cette suite de notes montre bien la persistance des autorités chérifiennes à rechercher une solution par la voie diplomatique, en toute bonne foi, pour régler une difficulté qui cependant mettait en cause des intérêts essentiels du Maroc.

Quel fut le contenu du débat diplomatique et quelles sont les raisons de l'échec de la négociation ? Tels seront les seuls points que nous mettrons en relief en examinant rapidement les notes échangées de 1947 à 1950.

La controverse peut être divisée, pour les besoins de l'exposé, en deux parties : jusqu'au 30 décembre 1948 et depuis cette date.

1° Les États-Unis dans une première phase n'ont pas soulevé de difficultés en ce qui concerne les importations sans paiement. Il faut remarquer que, depuis des dahirs de S. M. le Sultan, des 9 et 10 septembre 1939, et des arrêtés résidentiels des mêmes dates, l'importation des marchandises acquises sans devises était déjà contrôlée. (Annexe I au Mémoire.)

De 1939 à 1944, les États-Unis n'ont pas considéré que l'état de guerre justifiait des restrictions quelconques aux droits des ressortissants américains au Maroc, et il fallut attendre, par un curieux paradoxe, la période finale des hostilités pour voir les États-Unis admettre que le contrôle des changes était nécessaire en temps de guerre au Maroc.

Jusqu'en 1946 les ressortissants des États-Unis au Maroc étaient peu nombreux. Leur activité ne créait pas de difficultés. De nouveaux immigrants s'installant alors au Maroc formulèrent de nombreuses demandes d'importation sans paiement en assurant qu'ils possédaient

les devises nécessaires pour payer en dollars les marchandises dont ils proposaient l'importation. De ces demandes et de leurs effets provient l'aggravation du problème. Les autorités consulaires américaines soutiennent alors, dans les notes de 1947 et 1948 qui figurent au dossier, que toute importation sans devises doit être autorisée automatiquement par les autorités chérifiennes. (Vol. I, annexes au C.-M., pp. 734-736, 741-743, 748.)

Le raisonnement, apparemment, est celui-ci : les importateurs ne demandent pas de dollars au Maroc et lui apportent des marchandises ... de quoi le Maroc se plaint-il ?

La réponse, très simple, a été donnée dans les notes de la Résidence qui se trouvent en annexe à la fois au mémoire et au contre-mémoire. (Vol. I, annexes au C.-M., pp. 737, 738, 743 ; annexes au mémoire, p. 94.) Les autorités chérifiennes sont responsables, à la fois vis-à-vis de la population qu'elles ont charge de protéger et vis-à-vis des étrangers qui vivent au Maroc, du maintien de l'ordre et de la sécurité. Les autorités chérifiennes ont voulu, par la réglementation des importations sans devises, assurer des prix stables et bas pour des marchandises nécessaires au peuple marocain et éviter la fraude, c'est-à-dire assurer l'ordre sous sa forme essentielle qu'est l'équilibre économique.

Cette nécessité d'assurer l'ordre se traduit par une intervention de l'État, chaque fois que des causes de trouble se manifestent. Au Maroc, comme ailleurs, les autorités locales ne peuvent pas se contenter de regarder les troubles se développer, elles doivent, lorsque cela est nécessaire, prendre des mesures pour y mettre fin. Il n'y a pas que l'ordre dans la rue, la menace à la vie ou aux biens des personnes, dont on ne pense pas que le Gouvernement des États-Unis refuse d'attribuer la responsabilité aux autorités chérifiennes. Les autorités doivent protéger le pays non seulement contre ces troubles, mais aussi contre ceux qui menacent l'équilibre économique. Les autorités chérifiennes n'avaient pas en 1947-1948 d'autres motifs que de maintenir des prix stables et bas pour des denrées essentielles, et d'éviter la fraude des devises. Tel est en effet le deuxième motif que nous retrouvons constamment dans les notes des autorités chérifiennes aux autorités consulaires américaines. En fin 1947, des fraudes de l'ordre de cent millions de francs par mois apparaissent. Le principe que la fraude est possible n'est pas contesté par les États-Unis. (Vol. I, annexes au C.-M., pp. 735-736, 739-741.) Mais ils refusent, en même temps, de reconnaître que leur attitude prive les autorités chérifiennes des moyens nécessaires à réprimer ces fraudes. Qu'elles aient lieu, ces fraudes, l'incident de Port-Lyautey rapporté au dossier, divers dossiers instruits présentement en sont la preuve. Ces dossiers sont à l'instruction. Mais s'il fallait les produire pour mettre fin à l'argument des États-Unis que ces fraudes par des ressortissants américains ne sont qu'un mythe, nous sommes prêts à les déposer devant la Cour.

Le Gouvernement des États-Unis dira-t-il que quelques exemples sont peu pour parler de fraudes importantes, répétées et pesant sur l'équilibre financier du Maroc ?

Rappelons que, dans ses notes et dans la procédure écrite, le Gouvernement des États-Unis prétend que les règlements, lois et décrets au Maroc ne s'appliquent pas à ses ressortissants, sauf assentiment.

Rappelons que, toujours selon le Gouvernement des États-Unis, la police locale ne peut pas arrêter un citoyen américain, qu'elle ne peut pas perquisitionner, qu'elle ne peut pas saisir des documents appartenant

à un ressortissant américain ou concernant un citoyen américain. Je demande alors : comment des preuves de fraude pourraient-elles être aisément recueillies ? Sans parler, pour l'instant, du problème des poursuites, puisque les États-Unis revendiquent la compétence complète de leurs tribunaux consulaires vis-à-vis de leurs propres ressortissants et que le Maroc de son côté ne peut pas admettre que ces infractions à une réglementation d'ordre public, que ces fraudes échappent à sa compétence.

Ainsi apparaît l'impasse où le Gouvernement des États-Unis place les autorités chérifiennes. Les États-Unis prétendent blâmer les fraudeurs, mais ils agissent de telle sorte que ceux-ci ne peuvent être ni saisis sur le fait ni poursuivis. Cette position est insoutenable, car si le contrôle des changes est légal pour le Maroc, si le contrôle des importations est légal pour le Maroc, c'est au Maroc seul d'en assurer l'application.

Toute la question est là, et elle n'est que là : le contrôle des importations est-il ou non conforme au droit ? S'il l'est, il ne peut appartenir aux États-Unis de l'appliquer, car ils n'ont ni police, ni douane au Maroc et, au surplus, il ne s'agit pas d'atteinte à leur loi.

Or, notons que dans la première phrase de la controverse, les États-Unis ne nient pas que s'il y a des fraudes, il faut les réprimer. (Vol. I, ann. au C.-M., pp. 735-736, 740.) Mais ils refusent de prêter leur concours à la découverte de la fraude. C'est pourtant ce que, avec une très grande logique, les autorités chérifiennes demandaient. (Vol. I, annexe 54 au C.-M., p. 739) : elles ont demandé la garantie morale du consulat des États-Unis que M. X, importateur américain, disposait bien de devises lorsqu'il demandait une autorisation d'importer. Ceci montre bien l'esprit amical dans lequel les autorités chérifiennes traitaient avec les autorités consulaires des États-Unis, puisqu'on fait confiance entière à la Puissance étrangère dont les ressortissants sont en cause. Le consul général des États-Unis à Casablanca ne répond qu'en esquivant la question, sous prétexte que le régime d'économie libre aux États-Unis rend « littéralement impossible de vérifier l'étendue des dépôts de capitaux ». Peut-être, bien que les comptes rendus de certaines enquêtes récentes sur la fraude aux États-Unis ne laissent pas exactement cette impression.

Le consulat général des États-Unis, à l'époque, demande à être informé des autres mesures de contrôle de la fraude possibles, celles, dit-il, qui sont appliquées aux autres étrangers. Nous retrouvons la source de tout le mal : la fraude des Marocains, des Français ou de tous les autres étrangers au Maroc est surveillée et elle est réprimée par les autorités chérifiennes, qui peuvent les atteindre et les punir. La fraude des ressortissants des États-Unis est impunie, parce que la police et la justice locales ont les bras liés.

Pour le Maroc, accepter que le contrôle des changes comporte une fissure en ce qui concerne les actions quelconques des ressortissants des États-Unis, accepter que toute importation sans devise, faite par des ressortissants américains, est libre eût été se condamner à rester impuissant devant des attaques contre son économie et ses finances, sans pouvoir protester. C'était l'abandon de sa compétence dans le règlement d'intérêts économiques vitaux.

Aussi, les autorités chérifiennes prenaient-elles, le 30 décembre 1948, l'arrêté portant réglementation des importations sans devises qui est le centre du présent différend.

2° Deuxième phase : la décision du 30 décembre 1948 et la négociation qu'elle provoque.

Les autorités chérifiennes, par cette décision, instituent un contrôle des importations sans devises en les soumettant à une autorisation préalable.

Les documents relatifs à cette période 1949-1950 sont publiés dans les annexes du mémoire et du contre-mémoire. Les États-Unis maintiennent que tout texte législatif et réglementaire au Maroc doit être approuvé par eux avant d'être appliqué à leurs ressortissants. De ce principe ils tirent des conséquences, tant en ce qui concerne le droit des ressortissants américains d'importer toute marchandise sans licence que pour le remboursement qu'ils demandent de tous impôts et taxes qui ont été perçus sur leurs ressortissants en exécution de la loi locale.

Sur un point de fait, nous noterons cependant avec intérêt les déclarations du secrétaire d'État des États-Unis, qui se trouvent en annexe au mémoire (p. 139, vol. I), et où M. Acheson indique que le Gouvernement des États-Unis se rendait pleinement compte de la gravité de la situation financière du Maroc, et que ce gouvernement gardait constamment présente à l'esprit la nécessité, pour le Maroc français, de contrôler ses importations, compte tenu des conditions actuelles dans le monde. (Lettre du 20 juillet 1949.)

Le Gouvernement de la République française était sans doute dans l'erreur lorsqu'il pensait à la lecture de ce texte que le contrôle des importations était tenu par les États-Unis comme une nécessité de la vie économique actuelle et que les États-Unis comprenaient que la restauration économique des pays qu'ils aidaient ne comportait pas de lacunes. Car si tel est bien le cas, admis par le secrétaire d'État le 20 juillet 1949, pourquoi cette admission n'est-elle pas devenue une reconnaissance de la légitimité des mesures prises le 30 décembre 1948 par les autorités chérifiennes ?

Il n'appartient pas à des étrangers de juger l'évolution politique d'un État. Remarquons simplement que les observations du secrétaire d'État, en juillet 1949, doivent être encore applicables, car, à notre connaissance, en premier lieu, la restauration économique des pays auxquels les États-Unis prêtent un généreux concours n'est, hélas, pas achevée, en second lieu, les conditions mondiales présentes ne sont pas plus favorables du point de vue économique que celles de juillet 1949.

Mais le ton de la controverse s'élève, les intérêts particuliers en question sont présentés à Washington par ce qu'on appelle, semble-t-il, un « lobby » assidu, et le résultat est, en octobre 1950, qu'un amendement à la loi des États-Unis sur l'aide économique permet au Président des États-Unis de retirer toute aide aux pays qui violent, selon lui, un traité auquel les États-Unis sont parties.

L'aide économique est un don généreux du peuple américain et, certes, personne ne peut l'obliger à la continuer ; mais il est grave que des traités, des engagements de bonne foi entre plusieurs États puissent être considérés comme relevant de l'appréciation discrétionnaire de l'une des parties. Cela ne serait pas conforme au droit, et, autant un refus d'aide économique que les États-Unis ne prétendraient pas justifier serait licite, autant une décision qui serait justifiée par les États-Unis par une prétendue violation de traités internationaux jugée telle par les États-Unis seuls, provoquerait le doute et la gêne.

Nous trouvons ici la raison profonde pour laquelle la négociation diplomatique a échoué. La négociation aurait sans doute pu aboutir si, comme les négociations commerciales habituelles, son objet avait été uniquement d'ajuster des intérêts économiques. Les parties trouvent alors le moyen de régler par approximation la balance de leurs intérêts. Mais dans la controverse diplomatique que nous avons décrite — 1947-1950 —, la prétention du Gouvernement des États-Unis de faire accepter ses conceptions juridiques sur l'étendue de ses propres droits au Maroc et la confusion qu'il établissait entre le règlement de certains intérêts économiques particuliers et la définition des droits propres des États-Unis au Maroc rendaient les efforts de conciliation des autorités chériennes vains.

Comment aboutir à un règlement pratique quand une des parties met à l'acceptation de ce règlement la condition formelle que l'autre partie abandonne définitivement sa position juridique ? Pour arriver à un règlement des problèmes économiques, il eût fallu que les États-Unis réservent, laissent de côté, leurs prétentions de droit. En déclarant n'accepter de règlement pratique que sous la condition purement protestative d'une annulation possible à tout instant de ce règlement, et sous le prétexte que les États-Unis avaient le droit inné de refuser l'application du droit local à leurs ressortissants, les États-Unis détruisaient la portée de tout arrangement.

À côté des expédients pratiques parfois trouvés par les négociateurs entre 1947 et 1950, la doctrine des deux parties se figeait et il devenait clair désormais que, pour que les États-Unis puissent accepter des arrangements pratiques, il fallait que le règlement du problème de droit soit assuré en premier.

C'est dans ces conditions que la Cour fut saisie, le 28 octobre 1950, par requête, le Gouvernement des États-Unis n'ayant pu accepter de négocier un compromis pour des raisons purement internes et que les pièces écrites ont fait apercevoir.

Le Gouvernement de la République française, représentant l'Empire chérifien dans la défense de ses droits et de ses intérêts, se trouve donc amené à demander à la Cour la définition de l'étendue des droits que les États-Unis tiennent des traités qui les lient à l'Empire chérifien. La logique eût voulu que les États-Unis réclament contre une prétendue violation par le Maroc de ses obligations conventionnelles vis-à-vis des États-Unis. Les circonstances, que le dossier ne dissimule pas, ont rendu l'illogique nécessaire, et l'État qui devrait être défendeur s'est vu contraint de demander que sa compétence d'agir pour la défense de son économie et de sa population soit reconnue.

Nous ne tirons aucune conséquence de cette situation, mais l'explication n'était pas inutile. La France a, dans le passé, démontré amplement sa croyance dans la justice internationale. Elle ne pouvait admettre qu'un organe constitutionnel d'un État, si élevé soit-il et si puissant l'État, soit le maître de l'interprétation des traités internationaux. Le différend est donc en soi un hommage rendu au juge international, et il est bon que les deux gouvernements, de la France et des États-Unis, en aient ainsi convenu.

Ayant ainsi rappelé la question qui fait l'objet précis du litige — la réglementation du 30 décembre 1948 est-elle ou non conforme aux engagements internationaux du Maroc vis-à-vis des États-Unis — et

brèvement le déroulement de la controverse diplomatique, nous pouvons aborder le problème du fond du droit.

Nous étudierons successivement les deux ordres de droits invoqués par les États-Unis :

Premièrement, les États-Unis prétendent que le régime juridique des ressortissants des États-Unis au Maroc est un régime capitulaire, dans lequel ce sont les États-Unis qui exercent la souveraineté sur leurs ressortissants au Maroc en matière législative et juridictionnelle, et en vertu duquel aucune mesure locale ne leur est applicable sans l'assentiment des États-Unis.

Deuxième ordre de droits : les États-Unis ajoutent qu'ils ont des droits économiques particuliers, notamment le droit à une liberté absolue d'importation et des exemptions fiscales absolues.

Ce sont les deux ordres de questions que les agents du Gouvernement de la République française étudieront successivement, afin de démontrer la légalité de l'arrêté du 30 décembre 1948 réglementant les importations sans devises.

Première question : Quelle est l'étendue des droits auxquels les États-Unis peuvent prétendre au Maroc en ce qui concerne la situation de leurs ressortissants ?

Conformément à la méthode que nous avons exposée en débutant, recherchons quel est le droit positif applicable.

Les États-Unis soutiennent que leurs ressortissants échappent à la loi territoriale, sauf lorsqu'ils ont expressément consenti à son application ; les États-Unis prétendent par là à l'application d'un régime capitulaire, en 1952, au Maroc.

Il serait sans objet de développer devant la Cour des notions théoriques sur la portée des capitulations, les aspects généraux de ce régime ne faisant pas l'objet de contestation. Le Gouvernement de la République française a insisté dans la procédure écrite sur un principe qu'il lui paraît nécessaire de rappeler avant toute autre considération. Il n'existe pas un régime capitulaire, mais des traités de capitulation, et c'est pour chaque pays dans les textes conventionnels, ou les usages lorsqu'il en existe, qu'il faut chercher la solution des problèmes posés par la présence dans un pays donné d'étrangers privilégiés. Dans le cas présent, quels sont les textes conventionnels acceptés par le Maroc qui donnent aux États-Unis le droit de réclamer pour leurs ressortissants un traitement différent de celui des ressortissants de l'Empire chérifien et de celui de tous les autres étrangers vivant au Maroc ? Quelles sont les conventions qui permettent aux ressortissants des États-Unis d'échapper à une législation marocaine sur les importations sans devises et notamment à l'arrêté du 30 décembre 1948 ? Quels sont ces textes ? Quelle est leur portée ? Le différend pose un problème d'interprétation d'une situation conventionnelle.

Nous rechercherons d'abord les règles de droit positif applicables, car les États-Unis et la France ne sont pas d'accord sur ce point. Le traité de 1836 seul, dit la France. Le traité de 1836, le traité de 1856 avec la Grande-Bretagne, et le traité de 1861 avec l'Espagne, par application de la clause de la nation la plus favorisée, la coutume et les usages, disent les États-Unis.

Le traité de 1836

Le texte a été communiqué par les deux Parties et commenté. Certaines clauses seraient apparemment d'une application difficile aujourd'hui, mais cela n'entraîne en rien la nullité du traité tout entier. Par exemple, je citerai l'article XII :

« Si un vaisseau de guerre des États-Unis relâche dans un de nos ports, il ne sera visité sous aucun prétexte que ce soit, même s'il a des esclaves fugitifs à bord »,

ou l'article XVI :

« En cas de guerre entre les deux Puissances, les prisonniers ne seront point esclaves mais ils seront échangés tête pour tête, capitaine pour capitaine, officier pour officier, particulier pour particulier, et s'il y avait carence d'un côté elle serait compensée par le paiement de 100 dollars marocains par tête. »

En ce qui les concerne, les États-Unis n'ont pas respecté l'article XXIV du traité de 1836 pendant la guerre 1941-1945 ; mais les États-Unis invoquent formellement aujourd'hui la validité du traité et, de son côté, la France reconnaît que le traité reste en vigueur tant que la dénonciation prévue à l'article XXV n'est pas notifiée par l'une ou l'autre des Parties. Le caractère obligatoire du traité de 1836 n'est donc pas contesté ; nous n'insisterons pas puisque les Parties sont d'accord.

Examinons donc le contenu du traité.

Le traité de 1836 contient deux articles, les articles XX et XXI, qui traitent de la juridiction consulaire. Le Gouvernement de la République française estime que le sens naturel de ces dispositions ne laisse pas place au doute et que la compétence de la juridiction consulaire est doublement limitée.

Premièrement, dans l'article XX : en matière civile, aux procès entre citoyens ou protégés des États-Unis, donc les consuls des États-Unis n'ont aucune compétence dans les litiges mixtes où un Marocain ou un autre étranger serait partie.

Deuxième article, l'article XXI, en matière pénale, la compétence consulaire n'existe pas sous forme d'un droit de juger les ressortissants des États-Unis, mais seulement d'un droit d'assister au jugement par le juge local. C'est ce qu'on appelait traditionnellement le droit de « regarder juger ».

Tels sont les textes dont les États-Unis veulent faire surgir une exemption de juridiction et de législation en faveur de leurs ressortissants au Maroc :

D'abord en élargissant à l'extrême les articles XX et XXI eux-mêmes. Ensuite en transformant le sens du traité de 1836 tout entier par le recours à deux théories générales, l'une sur la clause de la nation la plus favorisée dans les pays musulmans, l'autre sur l'usage dans les pays musulmans.

Rappelons en premier lieu le commentaire présenté par les États-Unis du traité de 1836 et de ses deux articles très précis, les articles XX et XXI.

Bien qu'il semble difficile de contester le sens littéral de ces dispositions, les États-Unis prétendent d'abord, en ce qui concerne l'article XX,

que le mot « litige » comprend à la fois les questions de droit privé et les affaires pénales concernant les ressortissants et les protégés américains.

Le sens exact de l'article XX n'a pas d'importance réelle dans le présent différend, car il est évident que les poursuites pour non-paiement d'impôts ou fraude sur la monnaie ne sont pas des litiges « entre citoyens ou protégés des États-Unis ». Les questions juridiques soulevées à l'occasion de la présente affaire sont si nombreuses que nous maintiendrons purement et simplement les considérations exposées sur ce point dans la réplique (pp. 127-128), notamment sur la notion de vengeance privée. En effet, pour que l'article XX du traité de 1836 permette de revendiquer aujourd'hui la connaissance par les tribunaux consulaires des États-Unis de toutes les affaires pénales où un ressortissant américain serait en cause, il faudrait littéralement oublier son texte : « tout litige entre citoyens ou protégés des États-Unis ».

Mais le vrai problème n'est pas dans l'article XX ; il est dans l'article XXI, qui prévoit la compétence de la loi locale dans les affaires pénales mixtes. Si la Cour le permet, en raison de l'importance du texte, j'en ferai la lecture :

« Si un citoyen des États-Unis tue ou blesse un Maure ou si, à l'inverse, un Maure tue ou blesse un citoyen des États-Unis, l'on appliquera la loi locale, et justice sera faite en présence du consul. Si le coupable s'évade, le consul ne saurait être responsable pour lui en quelque façon que ce soit. »

Pour écarter l'application de ce texte qui ne donne aucun droit de juger au consul des États-Unis, mais seulement de regarder juger, les États-Unis soutiennent divers arguments :

1° Il faut interpréter le traité de 1836 selon l'intention des parties au moment de la rédaction. (Duplique, p. 119.)

2° Il faut interpréter le traité de 1836 par analogie avec les traités contemporains antérieurs et postérieurs. (Duplique, p. 119.)

3° Il faut interpréter ce traité en se référant au principe de la personnalité des lois. (Vol. I, C.-M., pp. 362 *et sqq.* Duplique, p. 119.)

4° Les usages et la coutume. (Vol. I, C.-M., pp. 386 *et sqq.*)

5° La clause de la nation la plus favorisée. (Vol. I, C.-M., pp. 371 *et sqq.* Duplique, pp. 119-121.)

6° La pratique des autorités chérifiennes depuis la renonciation par la Grande-Bretagne aux capitulations, en 1937. (Vol. I, C.-M., pp. 389 *et sqq.*)

Il semble que le moyen le plus simple de réfuter ces thèses soit d'examiner successivement les arguments des États-Unis qui tous, on le remarquera, sont relatifs à l'interprétation des traités, sauf pour l'argument de la clause de la nation la plus favorisée qui pose un problème de recherche de la règle de droit applicable.

Ce sans doute des questions bien générales et sur lesquelles on ne saurait prétendre apporter des idées nouvelles après tout ce qui a été écrit et jugé sur ces sujets. Aussi le Gouvernement de la République française souhaiterait faire une remarque préliminaire sur le recours aux principes d'interprétation des traités.

Lorsqu'on est en présence d'un texte dont le sens naturel n'échappe à personne, le rôle du juge n'est-il pas simplement de donner effet à ce texte ? Il serait inutile de rappeler cette règle de bon sens si,

dans la présente affaire, il n'était fait appel par l'une des Parties à quatre principes d'interprétation des traités en même temps : à notre sens, ce recours à l'interprétation est inutile et, avec peut-être beaucoup de naïveté, nous suggérons que les principes d'interprétation nombreux que connaissent la jurisprudence internationale et la doctrine doivent être totalement laissés de côté, car, en vérité, le texte en question n'est pas contesté. Nous n'avons pas véritablement à résoudre un problème d'interprétation de traité, le sens du traité de 1836 n'est pas en cause, mais bien la question de savoir si le traité de 1836 s'applique dans ses dispositions formelles ou s'il est écarté. Quelle est en effet la position prise par le Gouvernement des États-Unis vis-à-vis du traité de 1836 ? Rappelons-la dans tous ses éléments :

A aucun moment de la procédure écrite, le Gouvernement des États-Unis n'insiste sur le traité de 1836 en soi. Ce texte apparaît comme le support d'une construction juridique, le point d'appui par lequel les États-Unis demandent le bénéfice d'autres traités, par l'effet de la clause de la nation la plus favorisée qui est contenue dans l'article XXIV de façon générale.

Les États-Unis ne demandent pas à la Cour d'appliquer le traité de 1836, mais de l'écartier en ce qui concerne la compétence de la juridiction consulaire en matière pénale. Il ne s'agit pas pour eux d'interpréter l'article XXI, c'est-à-dire de lui donner un certain sens, mais bien de ne pas l'appliquer.

Telle est la position des États-Unis.

Le Gouvernement de la République française soumet respectueusement à la Cour que, selon la formule toujours citée de Vattel :

« la première maxime générale sur l'interprétation est qu'il n'est pas permis d'interpréter ce qui n'a pas besoin d'interprétation. Quand un acte est conçu en termes clairs et précis, quand le sens en est manifeste, et ne conduit à rien d'absurde, on n'a aucune raison de se refuser au sens que cet acte présente naturellement. Aller chercher ailleurs des conjectures, pour le restreindre ou pour l'étendre, c'est vouloir l'éluder. »

Peut-on, comme le fait le Gouvernement des États-Unis, éluder un texte en cherchant à établir que d'autres principes, d'autres traités ou les usages, comportent un régime différent ? Cela n'est pas faire appel à des principes d'interprétation ; c'est dire que des principes généraux du droit international, d'autres traités ou les usages, abrogent ou suspendent un texte applicable. L'argumentation des États-Unis aboutit à décider que les dispositions du traité de 1836 sont désormais sans objet, puisque ces clauses du traité de 1836 ne seront plus jamais appliquées, à l'exception d'une seule : l'article qui contient la clause de la nation la plus favorisée, par laquelle les États-Unis prétendent obtenir le bénéfice de façon perpétuelle d'un régime éteint, celui du traité de 1856 avec la Grande-Bretagne et la consolidation coutumière dudit régime. Rappelons que les États-Unis prétendent que la clause de dénonciation formellement inscrite dans le dernier article du traité de 1836 ne peut pas être utilisée par le Maroc pour leur faire perdre leurs droits d'exterritorialité. (Vol. I, annexes au mémoire, p. 199.) Il s'agit donc bien de lier le Maroc de façon perpétuelle.

Toute cette argumentation n'a qu'un sens, c'est que le traité de 1836 intéresse uniquement les États-Unis comme point de départ de

leurs prétentions, mais que son contenu les gêne. Comment peuvent-ils dire que le traité de 1836 est en vigueur et en même temps le vider de tout son contenu de façon définitive, perpétuelle, pour demander l'application d'accords caducs, de coutumes dont le caractère obligatoire est contesté de la façon la plus formelle par la Partie contre laquelle on invoque cette prétendue coutume, et de principes d'interprétation aussi contestés que l'analogie ou l'idée de la personnalité des lois en pays musulman ?

Nous allons donc reprendre soigneusement tous les éléments de la thèse américaine afin d'établir cette vérité première que, si un texte est en vigueur, il faut l'appliquer.

La Cour voudra bien remarquer que la thèse du Gouvernement de la République est simplement qu'il faut appliquer le traité de 1836 tant qu'il n'est pas dénoncé, et particulièrement l'article XXI sur l'étendue de la compétence des tribunaux consulaires des États-Unis en matière pénale. Le Gouvernement des États-Unis, qui affirme que le traité est en vigueur, prétend ne pas l'appliquer et appliquer d'autres règles de droit. Pour justifier la non-application d'un traité en vigueur, il faut invoquer des causes valables de suspension des effets de ce traité. Parmi les six arguments des États-Unis relevés plus haut, un seul pourrait être considéré comme une cause de suspension d'un traité : c'est l'invocation d'une règle différente contenue dans un autre traité qu'on peut appliquer grâce à la clause de la nation la plus favorisée. Comme il s'agit là d'une pièce essentielle du raisonnement des États-Unis et puisque les bases de la construction présentée par le Gouvernement des États-Unis s'écrouleront si cette théorie des effets de la clause de la nation la plus favorisée n'est pas admise, c'est par cet argument que nous commencerons.

Personne ne conteste que le traité de 1836 donne le droit aux États-Unis, aussi longtemps qu'il est en vigueur, de revendiquer le bénéfice des traités applicables dans les mêmes matières entre le Maroc et d'autres États. Si de tels traités étaient en vigueur aujourd'hui, et s'ils établissaient, en matière de compétence des tribunaux consulaires, en matière pénale, un régime différent de l'article XXI du traité de 1836, les États-Unis pourraient en réclamer l'application. Le Gouvernement de la République française a démontré dans la procédure écrite qu'il n'en était pas ainsi et que le traité de 1836 est aujourd'hui le dernier vestige au Maroc d'un régime capitulaire.

Nous sommes ici à un point essentiel : en effet, si la clause de la nation la plus favorisée a le sens que lui prêtent les États-Unis, c'est-à-dire si elle a pour effet, en pays musulman, de consolider de façon perpétuelle les avantages acquis par le bénéfice des traités conclus par les États tiers, même après caducité de ces traités, le Maroc est soumis aujourd'hui et peut-être pour toujours (puisqu'il dépend de la seule volonté discrétionnaire des États-Unis d'y renoncer) au régime institué au XVIII^{me} siècle au Maroc et développé au maximum en 1856 en faveur de la Grande-Bretagne, régime auquel tous les États du monde sauf les États-Unis ont renoncé aujourd'hui.

Nous aurons donc à examiner à fond la question.

Monsieur le Président, je suis aux ordres de la Cour, mais je constate que nous sommes à quelques minutes du temps que je crois traditionnellement requis pour la levée de l'audience. Si la Cour désire que je continue, je poursuivrai, sinon je pourrai remettre à demain matin la continuation de ces explications.

Sir Arnold McNAIR, President : I should prefer M. Gros that you should go on for another ten or fifteen minutes if you can arrange that.

M. André GROS : Monsieur le Président, le Gouvernement de la République française a donné sur les effets de la clause de la nation la plus favorisée des explications qui ont été acceptées par le Gouvernement des États-Unis en ces termes (je cite le contre-mémoire, p. 372, vol. I) :

« Le Gouvernement des États-Unis reconnaît que la théorie relative à la clause de la nation la plus favorisée, sur laquelle le Gouvernement de la République française fonde son argumentation, est une théorie valable en droit moderne. Il consent que, dans la pratique moderne, la clause n'a pas, de façon générale, pour effet de maintenir en vigueur des droits qui n'ont été acquis que par le jeu de cette clause, après que le traité dont ces droits tiraient leur existence a été frappé de caducité. Le Gouvernement des États-Unis n'estime toutefois pas que ce principe puisse prévaloir lorsqu'on procède à une analyse de la clause de la nation la plus favorisée dans l'histoire des traités marocains. »

Si la théorie exposée par la France est valable dans la pratique et en droit moderne, si les États-Unis l'invoquent eux-mêmes dans leur pratique, il leur faut établir la cause juridique de la non-application de cette théorie aux seuls rapports entre le Maroc et les États-Unis. Nous avons déjà indiqué notre souci de ne pas importuner la Cour de recherche d'interprétations inutiles, lorsque le droit positif apporte une solution naturelle. Nous laissons donc au Gouvernement des États-Unis le soin d'établir que, « faute de preuves contraires, la clause de la nation la plus favorisée figurant dans les traités de capitulation conclus avec les pays musulmans, contrairement à la même clause dans la pratique américano-européenne, n'a pas pris la forme d'un procédé, dont l'objet exclusif était de garantir à son bénéficiaire, à tout moment, une position d'égalité avec les États tiers et de maintenir en vigueur des droits qui avaient été acquis par le jeu de cette clause pour la seule période où demeureraient en vigueur les traités conclus avec les États tiers et stipulant ces droits... ». (Vol. I, C.-M., p. 378.)

Il ne suffit pas, en effet, d'affirmer pour prouver. Le Gouvernement des États-Unis, après avoir accepté que la thèse exposée par le Gouvernement français sur les effets de la clause de la nation la plus favorisée était valable pour tous les États, ne peut en excepter le Maroc, alors que ses explications s'appliquent à un texte qui dit :

Article 24 du traité de 1836 : « Toute faveur en matière de commerce ou autre, qui viendrait à être accordée à une autre Puissance chrétienne, s'appliquera également aux citoyens des États-Unis. »

Je souligne « également », qui montre bien que les ressortissants américains ne peuvent prétendre qu'à un régime appliqué à d'autres. Il s'agit là d'un état de fait, comme dans l'article 23 qui prévoit le traitement des consuls des États-Unis au Maroc : « ils jouiront des mêmes privilèges que les consuls des autres nations ». Comment donner un sens à l'article 24 « toute faveur s'appliquera également », si les États-Unis prétendent à un traitement exclusif dont, en fait, il est incontestable qu'aucune autre nation ne bénéficie plus aujourd'hui ?

La clause de la nation la plus favorisée du traité de 1836, comme toute autre clause de la nation la plus favorisée, ne peut créer au bénéfice des États-Unis un droit exclusif, ni des droits définitifs ; elle signifie que les États-Unis ne pourront jamais, dans l'avenir, être défavorisés par rapport à une autre Puissance, donc dans la mesure où un État tiers bénéficie d'autres avantages. Cette clause, qui sert traditionnellement à empêcher une discrimination contre l'État qui l'invoque, les États-Unis la transforment en une source de discrimination contre toutes les autres Puissances. Nous croyons donc pouvoir demeurer sur nos observations de la procédure écrite sur le sens théorique de la clause et sur ses effets. (Vol. I, mémoire, pp. 57-63. Réplique, pp. 47-54.) Tant que des traités ont lié le Maroc et des États tiers, les États-Unis en ont bénéficié ; lorsque ces traités ne sont plus appliqués, les États-Unis ne peuvent plus les invoquer. C'est le droit et c'est le bon sens.

Si tel n'était pas le cas, nous aurions un phénomène de perpétuation de règles juridiques puisque des traités caducs entre les États contractants demeureraient valables *ad eternum* pour les États-Unis.

Ceux-ci ont si bien senti la faiblesse de cette extraordinaire prétention qu'ils ont tenté d'ajouter d'autres arguments au caractère spécial des pays musulmans. Ils ont insensiblement modifié leur attitude. En effet, ils ne se fondent pas, dans leur contre-mémoire (pp. 378 *et sqq.*, vol. I), sur l'article 24 du traité de 1836 seulement, comme l'avait fait le secrétaire d'État adjoint au département d'État, M. Thorp, devant le tribunal de Washington, mais aussi sur l'article 17 de la convention de Madrid, pour tenter de dire : En 1856 et en 1861, le Maroc a donné des droits extraterritoriaux à la Grande-Bretagne et à l'Espagne. En 1880, donc postérieurement à ces deux traités, la convention de Madrid, à l'article 17, a dit : « Le droit au traitement de la nation la plus favorisée est reconnu par le Maroc à toutes les Puissances représentées à la conférence de Madrid. »

Et les États-Unis concluent : « il y a eu en 1880 incorporation à titre permanent des droits précédemment accordés à des États tiers ».

La clause de la nation la plus favorisée ne peut servir qu'à égaliser un régime juridique et non pas à perpétuer un régime spécial en faveur d'un État. C'est la détourner entièrement de son rôle que de parler d'incorporation à titre permanent de règles juridiques par l'effet de la clause de la nation la plus favorisée.

Il est à peine besoin de dire que la clause de la nation la plus favorisée n'a jamais rien « incorporé à titre permanent », qu'au surplus, elle ne porte que sur les matières visées dans le traité qui la comporte et que la convention de Madrid vise seulement la protection des Marocains par les consuls étrangers et, enfin, que cette conférence de Madrid fut réunie pour limiter les abus de la protection consulaire, certes pas pour rendre perpétuels des droits d'extraterritorialité en faveur des ressortissants étrangers. La duplique (p. 121) parle d'une collectivisation des droits juridiques des parties, entraînant leur caractère perpétuel. Cette théorie est exposée pour la première fois, ce qui étonne, car, lorsqu'il s'agit de faire d'un texte aussi connu que la convention de 1880 l'origine d'une extraterritorialité perpétuelle, on s'attendrait à ce que des commentaires aient déjà été apportés par la doctrine sur ce point. En vérité, la convention de Madrid n'a jamais envisagé cette collectivisation, et ses dispositions ne dépassent pas le but que les Puissances s'étaient tracé : la limitation de leurs propres droits de protection sur les Marocains. Bien loin

d'être la source de privilèges nouveaux en matière juridictionnelle, la convention de Madrid est le premier acte international où les Puissances étrangères acceptent de soumettre leurs ressortissants à des obligations fiscales vis-à-vis du Maroc sur un pied d'égalité avec les sujets marocains.

Dans la réplique, nous disions ne pas comprendre par quel phénomène juridique une clause de la nation la plus favorisée (qu'elle soit celle du traité de 1836 ou celle de la convention de Madrid) avait pour effet l'acquisition, à titre perpétuel, de droits contenus dans les traités des États tiers, même après caducité de ces traités. La question reste posée.

[Séance publique du 16 juillet 1952, matin]

Monsieur le Président, Messieurs de la Cour, nous en étions restés hier à l'exposé des thèses du Gouvernement de la République française sur les effets de la clause de la nation la plus favorisée. Nous avons indiqué que le Gouvernement français ne comprenait pas par quel phénomène juridique une clause de la nation la plus favorisée pouvait avoir pour effet, comme le prétendent les États-Unis, l'acquisition à titre perpétuel des droits contenus dans les traités des États tiers, même après caducité de ces traités. De tels effets juridiques n'ont jamais découlé de la clause de la nation la plus favorisée et ils seraient contraires au sens de cette clause. Les États-Unis ont tenté de répondre à ces objections. En premier lieu, par une citation de documents diplomatiques français. Cette citation faite dans la duplique (p. 121) est utilisée contre le sens éclatant du texte. Le ministère des Affaires étrangères de France, voulant obtenir en 1905 l'appui des Puissances pour la libération d'un citoyen français — arrêté au Maroc en violation des traités capitulaires —, indique que si, en 1880, donc 25 ans avant l'événement, le Maroc a accepté de laisser aux consuls la compétence pour juger les Marocains protégés *a fortiori* les sujets étrangers, dit le ministère des Affaires étrangères de France, doivent aller devant leur consul ; mais la raison en est évidente, c'est qu'ils bénéficient en 1905 (date de la dépêche) des traités capitulaires, et la convention de 1880 n'est invoquée que pour permettre l'argument *a fortiori*. C'est l'évidence, et, au surplus, cela est dit formellement dans la dépêche. D'autre part, dans la duplique (pp. 119-120), le Gouvernement des États-Unis propose de nouveau « des considérations historiques pour déterminer si la clause a toujours eu dans les traités marocains le sens » que nous lui donnons tous aujourd'hui. Il faut rappeler, encore une fois, qu'il n'y a pas ici de problème d'interprétation de la clause de la nation la plus favorisée. Les États-Unis ne discutent pas le texte d'une clause, pas plus le texte de l'article 24 du traité de 1836 que la clause de la convention de Madrid, qu'ils invoquent également ; ils proposent à la Cour de décider, par une sorte d'arrêt de règlement, que la clause de la nation la plus favorisée dans les traités marocains a toujours eu, et a encore, pour effet l'incorporation perpétuelle des bénéfices contenus dans les traités conclus par le Maroc avec les États tiers.

Les États-Unis déclarent dans leur duplique (p. 120) :

« A quel moment, si jamais la clause a été employée dans les traités marocains pour signifier que le but primitif d'incorporation permanente par renvoi devait prendre fin, c'est là évidemment encore un sujet d'hypothèse. »

Nous répondrons simplement : les engagements d'un État ne sont pas exposés aux conjectures ni aux hypothèses ; ils doivent résulter d'un texte précis, et de ce texte seulement. Lorsque le Maroc a promis en 1836 de faire bénéficier les États-Unis des avantages que recevraient d'autres États, il a pris un engagement précis. Lorsque le Maroc a indiqué, dans le même traité, qu'il pourrait y mettre fin sans condition après 50 ans, donc à partir de 1886, il a pris une assurance formelle. Contre cela, conjectures et hypothèses n'ont pas de place. Si les États-Unis invoquent une sorte de coutume spéciale dans les pays musulmans, il leur appartient de la justifier autrement qu'en l'énonçant. « La partie qui invoque une coutume de cette nature (régionale ou locale) doit prouver qu'elle s'est constituée de telle manière qu'elle est devenue obligatoire pour l'autre partie. » (C'est l'arrêt sur le droit d'asile du 20 novembre 1950, p. 276).

Enfin, au cours du débat écrit, les États-Unis ont, à deux reprises, fait allusion à une controverse franco-brésilienne sur l'application de certains droits que la France eut, selon le contre-mémoire (pp. 376-377, vol. I) et la duplique (p. 120), réclamés du Brésil en se fondant sur la clause de la nation la plus favorisée, bien que les traités invoqués par la France aient été caducs. Dans la réplique, nous pensions avoir mis fin à l'équivoque. Les États-Unis persistant à utiliser cet argument, je dois, en m'excusant de prendre le temps de la Cour, rectifier encore : il est si vrai que la France n'a jamais pris la position que lui prête le Gouvernement des États-Unis, que dans toute la correspondance entre le Brésil et la France on ne trouve à aucun moment une telle demande de la part de la France dans une négociation qui s'est cependant poursuivie de 1831 à 1878. Voici au contraire ce que le ministre de France au Brésil écrivait au ministre des Affaires étrangères à ce sujet — je cite une dépêche du 30 novembre 1851, n° 244, qui a été déposée au Greffe de la Cour : « Toutefois, en annonçant au ministre des Affaires étrangères du Brésil que j'allais en référer sans perte de temps au Gouvernement de la République, j'ai émis le doute qu'il ne convint d'abandonner la position que nous avons ici depuis 1826 il [c'est-à-dire le ministre des Affaires étrangères du Brésil, M. Paulino Soarès] a feint de croire que je réclamais pour nous seuls un traitement privilégié, à l'exclusion des nations qui n'ont jamais eu de traité avec le Brésil, ou de celles, comme l'Angleterre, dont le traité est expiré. Cette insinuation est si dénuée de fondement que je ne l'ai pas même relevée. L'occasion s'en présentera plus tard.... »

Nous voici donc ramenés au seul problème : la clause de la nation la plus favorisée n'effectuant aucune « incorporation permanente » de droits caducs, il faudrait que les États-Unis établissent que d'autres traités que celui de 1836 sont en vigueur pour prétendre au bénéfice de leurs dispositions. Faute de quoi, le traité de 1836, article 21, que les deux Parties estiment en vigueur devra être appliqué seul.

Il n'existe, depuis le traité de 1836, que deux traités prévoyant un régime de compétence consulaire en matière pénale : le traité général entre la Grande-Bretagne et le Maroc du 9 décembre 1856, le traité avec l'Espagne du 20 novembre 1861. Examinons successivement ces deux traités.

I. — *Traité de 1856*

Le traité général entre la Grande-Bretagne et le Maroc du 9 décembre 1856 a été abrogé par la convention du 29 juillet 1937, dont l'article premier dit : « Sa Majesté le Roi de Grande-Bretagne et d'Irlande et des territoires au delà des mers, Empereur des Indes, renonce, en ce qui concerne la zone française de l'Empire chérifien, à tous droits et privilèges ayant un caractère capitulaire. » L'article 2 soumettait les sujets, protégés et sociétés britanniques à la juridiction des tribunaux français dans la zone française de l'Empire chérifien.

La juridiction consulaire britannique en matière civile et pénale a donc pris fin. Le traité général du 9 décembre 1856, qui l'avait maintenue après les nombreux traités antérieurs et qui l'avait organisée de façon si complète qu'il était devenu le régime de référence des autres États, est éteint. Il n'y a donc, au sens de l'article 24 du traité de 1836 qui prévoit la clause de la nation la plus favorisée en faveur des États-Unis, aucune « faveur » au profit des Britanniques en matière juridictionnelle dont puissent bénéficier « également » les ressortissants des États-Unis. Les ressortissants britanniques sont soumis à la réglementation des importations sans devises établie par l'arrêté du 30 décembre 1948 et la Grande-Bretagne n'invoque aucun texte conventionnel entre la Grande-Bretagne et le Maroc pour les y faire échapper. En droit comme en fait, il n'y a plus de traitement plus favorable de la Grande-Bretagne au Maroc.

Ce point ne pouvant être sérieusement contesté, les États-Unis ont, en second lieu, fait appel au traité avec l'Espagne du 20 novembre 1861.

II. — *Traité de 1861*

Si le traité de 1856 entre la Grande-Bretagne et le Maroc est caduc, les États-Unis invoquent le traité du 20 novembre 1861 entre l'Espagne et le Maroc qui, selon eux, ne serait pas caduc, et ils prétendent que, de ce fait, les États-Unis bénéficient des clauses de ce traité de 1861 prévoyant la compétence du juge consulaire espagnol en matière pénale. Nous indiquons simplement, pour mémoire, que cette compétence est moins absolue dans le traité de 1861 que dans le traité de 1856, mais le débat n'est pas là, car le traité de 1861 n'est pas applicable. Remarquons que c'est là le seul point qui nous intéresse pour la solution de l'affaire. Les États-Unis peuvent-ils, ou non, invoquer le bénéfice des clauses prévoyant la compétence du consul espagnol en matière pénale contenues dans le traité de 1861 par l'effet de la clause de la nation la plus favorisée ? Toute autre considération est hors du sujet, notamment la citation faite dans la duplique (p. 122) d'un arrêt de la Cour de Rabat, car il ne vise pas des droits extraterritoriaux.

En premier lieu, il ne s'agit donc pas, présentement et pour la solution du problème des droits extraterritoriaux des États-Unis au Maroc, d'examiner si le traité de 1861 est caduc ou suspendu dans son ensemble ; il s'agit, nous devons insister, d'un seul point : la compétence pénale donnée aux consuls par ledit traité. Oui ou non, cette compétence a-t-elle été formellement abandonnée par l'Espagne, signataire du traité de 1861, et seule compétente pour exercer ses droits extraterritoriaux vis-à-vis du Maroc ?

Or, le 27 novembre 1912, l'Espagne signait un traité dont l'article 24 est ainsi conçu :

« Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Sa Majesté catholique se réservent la faculté de procéder à l'établissement dans leur zone respective d'organisations judiciaires inspirées de leur législation. Une fois ces organisations établies et les nationaux et les protégés de chaque pays soumis dans la zone de celui-ci à la juridiction de ces tribunaux, le Gouvernement de la République française dans la zone d'influence espagnole et le Gouvernement de Sa Majesté le Roi d'Espagne dans la zone d'influence française soumettront également à cette juridiction locale leurs nationaux et protégés respectifs. » (Annexe 38 au mémoire, vol. I, p. 165.)

Le 7 mars 1914, en application de ce principe, l'Espagne déclarait :

« Prenant en considération les garanties d'égalité juridique offertes aux étrangers par les tribunaux français du Protectorat, le Gouvernement royal renonce à réclamer pour ses consuls, ses ressortissants et ses établissements dans la zone française de l'Empire chérifien tous droits et privilèges issus du régime des capitulations. Les traités et conventions de toute nature en vigueur entre la France et l'Espagne s'étendent de plein droit, sauf clause contraire, à la zone française de l'Empire chérifien. » (Déclaration, même ouvrage, p. 141.)

Ainsi l'article 24 du traité de 1912 a pris effet définitif et a remplacé les dispositions du traité de 1861 sur les droits juridictionnels des ressortissants espagnols au Maroc.

Les États-Unis présentent une argumentation fondée uniquement sur la forme de la convention de 1912 entre la France et l'Espagne et disent que ce traité entre la France et l'Espagne ne lie pas le Maroc parce que la France n'a pas écrit dans le texte qu'elle traitait pour le compte du Maroc. D'où, d'après les États-Unis, la non-opposabilité tant du traité de 1912 que de la déclaration franco-espagnole de 1914 prévoyant la renonciation aux capitulations. Il vaut mieux citer :

« Il est clair que la France, en négociant avec l'Espagne sur les intérêts espagnols au Maroc, a négocié pour elle-même seulement, et que les accords avec l'Espagne n'ont pas eu pour effet de produire également un accord avec l'État du Maroc. » (Duplique, p. 124.)

Pour compléter les observations déjà faites par écrit, il suffira sans doute de relever rapidement quelques points. (Cf. Observations en réponse à l'exception préliminaire, vol. I, pp. 251 et 252. Réplique, pp. 52-54.)

La France a négocié en 1912 avec l'Espagne pour la première fois avec un titre nouveau. Il y avait eu entre la France et l'Espagne avant 1912 des accords qui sont connus. Mais la convention du 27 novembre 1912 a une autre portée. L'Espagne reçoit une compétence territoriale dans une zone de l'Empire chérifien qui demeure sous l'autorité du Sultan.

Article premier de la convention de 1912 : « Les régions définies à l'article II resteront placées sous l'autorité civile et religieuse du Sultan, suivant les conditions du présent accord. »

La France, accomplissant la mission que l'article premier du traité de protectorat lui avait confiée, a donc, le 27 novembre 1912, assuré l'unité politique de l'Empire chérifien. Cette convention du 27 novembre 1912 n'est qu'un ensemble de règles juridiques aménageant la compétence de l'Espagne de façon à faire respecter l'unité politique, douanière et économique du Maroc. Ce n'est qu'en ignorant le contenu du texte de 1912 que les États-Unis peuvent dire : « il s'agissait de régler des intérêts espagnols au Maroc ». Est-ce négocier sur les intérêts espagnols au Maroc que de donner à l'Espagne le pouvoir juridique de veiller à la tranquillité publique, de faire des réformes, pouvoir que seul le souverain du pays peut conférer ? (Article 1^{er} de la convention de 1912.)

Est-ce négocier sur les intérêts espagnols au Maroc que d'organiser les rapports publics entre l'Espagne et l'Empire chérifien (droit de présentation de candidats aux fonctions de Khalifa, c'est-à-dire de représentant du sultan ? Article 1^{er}) ? Est-ce négocier sur les intérêts espagnols au Maroc que de libérer le Gouvernement chérifien, et non pas la France, de toute responsabilité internationale pour les faits produisant des dommages dans la zone espagnole (article 1^{er}, *in fine*) ? Enfin, les lettres annexes du 27 novembre 1912 renvoient formellement à l'article 5 du traité de protectorat. Ainsi, vis-à-vis de la convention de 1912, le Maroc n'est pas un tiers ; en vertu de la compétence formelle reçue de Sa Majesté le Sultan par l'article premier du traité de protectorat, la France a conclu un traité qui oblige le Maroc.

L'argument de forme présenté par le Gouvernement des États-Unis s'inspire peut-être des règles du droit privé où la personne qui agit par procuration doit le spécifier, mais il n'y a pas en droit [international de règles de forme pour la conclusion des traités et, par conséquent, il n'existe pas de vice de forme. Sans prendre parti sur les conséquences politiques de la thèse du Gouvernement des États-Unis qui intéressent un État qui n'est pas présent aux débats, il suffira donc de dire que la France, depuis le traité de protectorat, est compétente pour conclure des traités relatifs au Maroc. Si, comme les États-Unis le prétendent, ils se demandent si, en 1912, la France a traité ou non pour le Maroc, il leur suffirait d'examiner le contenu du traité ; et lorsqu'il s'agit particulièrement d'un traité comme celui du 27 novembre 1912 qui vise exclusivement l'Empire chérifien et en aménage les pouvoirs, le traité n'a de sens que s'il oblige l'État protégé.

Il n'y a pas lieu de s'attarder à cet argument, car si la France, en novembre 1912, avait traité des intérêts du Maroc en son propre nom, et non pas pour le compte du Maroc, à quel titre eût-elle aménagé les compétences de Sa Majesté le Sultan sur une partie de son territoire ?

Le Gouvernement des États-Unis ne s'est pas montré si exigeant lorsqu'il a conclu avec la France l'accord de coopération économique de 1948 qui n'inclut le Maroc que dans un tout dernier article portant définition de l'étendue territoriale d'application du traité, mais cet accord ne comporte pas cette formule, que les États-Unis préconisent comme le seul critère valable de l'exercice par la France de sa compétence] d'État protecteur ; la formule : « La France agissant pour le compte de l'Empire chérifien. »

La convention de 1912 inclut le Maroc par bien d'autres traits qu'une clause d'application territoriale, il organise la compétence territoriale du Maroc.

Enfin, lorsque, en 1917, les États-Unis ont reconnu le protectorat de la France sur l'Empire chérifien « sous réserve des droits spéciaux et des privilèges de l'Espagne au Maroc », n'était-ce pas les droits reconnus dans le traité de 1912 ? Mais si ce traité, d'après ce que dit le Gouvernement des États-Unis en 1952, ne lie pas le Maroc, comment l'Espagne a-t-elle des droits spéciaux et des privilèges ? Les États-Unis, s'ils avaient pensé en 1917 comme en 1952, auraient dit : « Les droits reconnus par la France à l'Espagne en ce qui concerne le Maroc. » Car s'il s'agit d'autres droits spéciaux que ceux du traité de novembre 1912, ce sont les droits résultant des traités anciens de l'Espagne avec le Maroc, et l'Espagne n'avait pas besoin d'une mention particulière. Ce n'est pas au Gouvernement de la République française d'interpréter le sens de la réserve faite en 1917 en faveur de l'Espagne, mais il peut se demander quelle serait la valeur de la reconnaissance en 1917 par les États-Unis de droits spéciaux à l'Espagne au Maroc, si la convention de novembre 1912 avait été alors jugée par les États-Unis inopposable au Maroc.

Quelle est donc la situation conventionnelle de l'Espagne, du point de vue des droits extraterritoriaux ? L'Espagne n'invoque pas le traité de 1861 et elle a formellement renoncé aux droits capitulaires. Les États-Unis ne peuvent bénéficier de droits contenus dans un traité qui n'est pas en vigueur. Pour qu'il y ait application de la clause de la nation la plus favorisée, il faudrait qu'il y ait en zone française de l'Empire chérifien un traitement spécial des ressortissants espagnols, tel que celui prévu par le traité de 1861. Or, les ressortissants espagnols, tel est le but de la déclaration de 1914, se voient appliquer tous les textes valables entre la France et l'Espagne et sont soumis aux tribunaux français du Protectorat.

Notre analyse juridique n'a pas besoin d'être poussée plus loin. Nous sommes sur le terrain de la clause de la nation la plus favorisée, et sur ce terrain seulement. Pour que la clause joue, il faut qu'il y ait un traité applicable comme base de référence. Si l'État qui a conclu ce traité a choisi d'en terminer ou d'en suspendre les effets, la base de référence disparaît.

Le traité anglais de 1856 est abrogé. Le traité espagnol de 1861, dans ses clauses capitulaires, ne produit plus d'effets. La clause de la nation la plus favorisée invoquée par les États-Unis pour prétendre à un régime capitulaire au Maroc ne trouve plus présentement de point d'appui. Le traité de 1836 entre les États-Unis et le Maroc est le seul texte applicable, et nous y voici inéluctablement ramenés.

N'est-ce pas pour être appliqué un jour dans son contenu que le traité de 1836 contient 25 articles ? Il établit un régime détaillé, applicable le jour où tout autre traité plus favorable serait caduc. C'est bien la preuve que le traité de 1836 n'a pas opéré cette incorporation définitive dont parle le Gouvernement des États-Unis ; aucun traité postérieur non plus. En effet, un traité d'incorporation définitive du droit existant n'aurait qu'un article, celui accordant la clause de la nation la plus favorisée. Mais telle n'a jamais été la situation. En 1836, les États-Unis ont obtenu de Sa Majesté le Sultan un certain traité, avec un certain contenu. S'ils n'ont pas obtenu davantage, c'est que le Sultan n'a pas accepté de s'engager davantage. Je me réfère à ce sujet au rapport des négociateurs de l'accord de 1836 (v. *Digest* de Moore, t. VII, par. 393). L'intention du Maroc était donc bien de marquer une nuance entre les États avec lesquels il traitait ; certains obtenaient directement des avantages spéciaux :

l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne ; les autres, moins liés avec le Maroc, ne bénéficiaient qu'indirectement de ces avantages, par l'effet de la clause de la nation la plus favorisée. Il y a là une échelle de valeurs qu'il faut respecter. Certains ont des droits propres, d'autres obtiennent le bénéfice indirect de ces droits, mais ils n'ont pas pu les obtenir comme des droits propres.

Lorsque les droits propres des États tiers ne sont plus opposables au Maroc, comment les États-Unis, qui n'en avaient que le bénéfice indirect, pourraient-ils encore les invoquer ?

Les États-Unis n'ont donc droit au Maroc qu'au respect des engagements actuellement valables, et ces engagements se résument au traité de 1836.

Sans doute les États-Unis ont bénéficié du traitement de la Grande-Bretagne de 1856 jusqu'en 1938. Depuis 1938, le débat est ouvert dans des conditions que connaît la Cour. Ceci nous permet de passer rapidement sur l'argument des États-Unis dans la procédure écrite que la coutume aurait, au Maroc, consolidé les droits de juridiction consulaire en matière pénale. Mais quelle coutume, puisque, depuis 1856, le traité britannique était si complet, si développé dans le détail, que des usages ne pouvaient pas trouver place ?

Les États-Unis ont bénéficié longtemps des traités des autres États, mais pas de la coutume ; les voici aujourd'hui amenés à appliquer le traité qu'ils ont eux-mêmes négocié. Il ne nous reste donc qu'à examiner ce que ce traité comporte en matière de droits extraterritoriaux permettant aux États-Unis de prétendre que leurs ressortissants échappent à la réglementation des importations sans devises établie par l'arrêté du 30 décembre 1948.

Selon les États-Unis, ces droits sont : la juridiction consulaire et le droit d'assentiment. Reprenons rapidement ces deux catégories de droits extraterritoriaux, et tout d'abord la juridiction consulaire.

L'article 20 du traité de 1836 établit un système de juridiction consulaire limitée aux litiges civils entre citoyens ou protégés des États-Unis, système que les autorités chérifiennes sont prêtes à respecter. L'article 21 permet au consul des États-Unis d'aider ses ressortissants devant la justice locale. Le Maroc est prêt à respecter cette clause. Mais si les États-Unis veulent rester sur le terrain du traité de 1836, ils ne peuvent en accroître l'étendue en invoquant le principe de la personnalité des lois ou le principe de l'analogie. Sans entrer dans un débat du problème de l'interprétation, il suffira de montrer que l'objet de l'argumentation des États-Unis n'est pas, en l'espèce, d'interpréter l'article 21 du traité de 1836, mais de le remplacer par un système, celui de la personnalité des lois, ou par d'autres traités caducs par l'emploi de l'analogie. Cette entreprise ne rencontrant aucun soutien en droit positif, le Gouvernement de la République française dira simplement que les principes d'interprétation peuvent éclairer un texte, mais non pas créer un texte nouveau. Si l'article 21 dit « on appliquera la loi locale et justice sera faite en présence du consul », aucun principe d'interprétation, ni la personnalité des lois (et les États-Unis nous disent bien qu'ils ne l'invoquent que comme principe d'interprétation — duplique, p. 117), ni l'interprétation par analogie ne permettent de lire « justice consulaire ».

Ceci met un point final aux explications que nous voulions soumettre sur l'étendue des droits juridictionnels des États-Unis au Maroc. La situation est donc : sont applicables les articles 20 et 21 du traité de

1836 et ces articles seulement, c'est-à-dire la compétence de la juridiction consulaire américaine à l'égard des procès civils intéressant uniquement des citoyens ou des protégés américains ; et un droit du consul d'assister aux poursuites pénales provoquées par des crimes ou délits commis par un citoyen américain ou contre lui.

Tels sont les seuls droits de juridiction que le traité de 1836 permet aux États-Unis de revendiquer contre l'Empire chérifien. La France pourrait soutenir, vis-à-vis du Gouvernement des États-Unis, une thèse juridique qui lui permettrait d'aller encore plus loin en ce qui concerne la validité à son encontre des droits de juridiction consulaire inclus dans le traité de 1836. La France peut dire, et elle l'a fait depuis près de quarante ans (annexe 50 au mémoire), que le maintien, après l'établissement du protectorat, de privilèges qui ne se justifiaient que par un état de choses antérieur, la privait de la liberté d'action que tous les États de la communauté internationale lui reconnaissaient pour mener à bien une tâche d'intérêt commun. Nous ne disons pas et nous n'avons jamais dit (cf. mémoire, p. 77, vol. I) que la reconnaissance par les États-Unis en octobre 1917 avait entraîné l'abolition des droits extraterritoriaux des États-Unis, mais cette reconnaissance constatait le droit de la France à obtenir cette abolition des droits extraterritoriaux des États-Unis. Le refus des États-Unis seuls de soumettre leurs ressortissants à la justice commune à tous les étrangers au Maroc est une négation des réformes apportées par la France et qui sont approuvées par la communauté des nations, à la seule exception des États-Unis. C'est une négation dont tous les habitants du Maroc souffrent, Marocains comme étrangers. Les exemples de déni de justice sont au dossier (annexes 63, 64, 65 au mémoire). Et pourtant, c'est en 1914 que le secrétaire d'État des États-Unis nous écrivait : « Le Gouvernement américain a assuré le Gouvernement de la République française de ses dispositions favorables vis-à-vis des réformes que le Protectorat propose. » (Lettre du 24 juillet 1914, récemment déposée au Greffe.)

Il nous restera donc à démontrer que l'autre prétention des États-Unis n'est pas davantage fondée et qu'il ne résulte pas des traités applicables que les États-Unis soient maîtres d'accepter ou de refuser l'application de la loi locale à leurs ressortissants.

Selon le Gouvernement des États-Unis, « aucun dahir ou décret au Maroc n'est applicable aux ressortissants américains sans l'assentiment du Gouvernement des États-Unis ».

Par voie de conséquence, l'arrêté du 30 décembre 1948 portant réglementation des importations sans devises ne serait pas applicable aux ressortissants des États-Unis, faute d'assentiment du Gouvernement des États-Unis. Pour démontrer que les autorités chérifiennes ont pu valablement réglementer ces importations, il nous faut donc établir que ce prétendu droit d'assentiment n'existe pas. Nécessaire pour régler le présent différend, la solution de ce problème a naturellement une portée plus large, puisque, si les États-Unis ont raison, aucun texte législatif ou réglementaire marocain n'est applicable à leurs ressortissants, qui vivent ainsi au Maroc dans une sorte de « réserve » juridique qui les protège contre le droit local.

Le Gouvernement de la République française a consacré de longues explications (mémoire, pp. 64 à 77, vol. I ; réplique, pp. 58 à 66) à ce problème que la Cour nous permettra de résumer sous la forme de quel-

ques propositions, toujours inspirées de la préoccupation dominante de traiter le présent litige sur la base du droit positif.

1° « Le principe de la compétence exclusive de l'État sur son propre territoire est le point de départ du règlement de la plupart des questions concernant les relations internationales. » (*Arbitrage de Palmas. Arbitrage des Pêcheries de l'Atlantique Nord. Arrêt de la Cour internationale de Justice dans l'affaire du Droit d'asile.*)

Ceci est une règle de droit à laquelle il ne peut y avoir de limitations que par une règle contraire.

Le Maroc est donc libre de légiférer sur les matières qui intéressent la vie économique sur son territoire et notamment à appliquer son règlement sur les importations sans devises aux ressortissants américains, sans l'agrément du Gouvernement des États-Unis, à moins que les États-Unis ne prouvent la règle contraire.

2° Les États-Unis n'apportent la preuve d'aucune règle juridique leur donnant un « droit d'assentiment » sur la législation marocaine. Ils n'invoquent aucun traité, mais des principes d'interprétation et une pratique.

Nous avons déjà exposé nos observations sur la valeur relative des principes d'interprétation et des textes. Faute d'un texte limitant la souveraineté de l'Empire chérifien sur une matière aussi essentielle que le droit de légiférer, aucun principe ne peut établir le droit d'un État tiers de décider ce qui est bon et ce qui ne l'est pas pour le Maroc. La personnalité des lois n'est pas une règle de droit positif justifiant une immunité législative absolue.

3° Un droit d'assentiment n'a jamais existé sous la forme proposée par les États-Unis. Lorsque des juges consulaires ont été — parce que des traités le prévoyaient formellement — saisis de litiges concernant des ressortissants étrangers au Maroc (et cette période va pour la Grande-Bretagne jusqu'en 1938 et, par voie de conséquence, pour les États-Unis aussi), ces juges consulaires ne pouvaient appliquer à leurs propres ressortissants que des textes qui leur soient opposables, donc des textes de leur droit national. Tant que l'État territorial n'avait pas de législation propre applicable aux étrangers en raison du caractère strictement religieux de cette loi, les consuls étrangers ne pouvaient songer à appliquer autre chose que leur droit national. Mais le jour où l'État musulman se modernise et où ses lois peuvent être appliquées aux étrangers, pour qu'elles puissent être appliquées par les tribunaux consulaires, il faut qu'elles en soient connues.

Il a donc existé une pratique permettant l'application par les juges consulaires de règles de droit local. Cette pratique a existé vis-à-vis de la Grande-Bretagne jusqu'en 1938 et, par une tolérance sur laquelle le mémoire (pp. 74 à 78, vol. I) et la réplique (p. 55) ont donné des explications, vis-à-vis des États-Unis jusqu'à aujourd'hui.

4° Cette pratique était donc liée à l'existence d'un droit de juridiction du consul et ne se justifiait que par lui ; elle tombe avec ce droit. Depuis le 1^{er} janvier 1938, la juridiction consulaire des États-Unis est limitée aux termes de l'article 21 du traité de 1836. Le consul des États-Unis n'est plus un juge sauf en matière civile entre citoyens et protégés américains ; il n'est plus un juge selon l'article 21, puisqu'il assiste seulement aux procès criminels où ses ressortissants et protégés sont en cause. Tant que nous acceptons le consul comme juge, il était nécessaire de rendre applicables par ce juge des règles de droit local qui ne rentraient

pas *de plano* dans le « code » que le consul pouvait utiliser. Lorsque le consul n'est plus juge, il n'y a plus de raison de chercher à rendre applicables les lois locales puisque, désormais, seuls les tribunaux locaux vont les appliquer et que, par définition, ces lois les lient dès leur promulgation.

Si même un droit d'assentiment à la législation chérifienne avait pu exister dans le cadre du traité de 1856, il a donc disparu avec celui-ci. Il n'y a pas de persistance coutumière d'une règle conventionnelle éteinte.

Le Gouvernement des États-Unis a lié lui-même les deux problèmes de juridiction consulaire et de droit d'assentiment (vol. I, C.-M., pp. 395 à 405 ; duplique, p. 127). Pour soutenir que le droit d'assentiment ait survécu à la disparition du droit de juger, il faudrait donc, contrairement à ce qu'a fait le Gouvernement des États-Unis, établir que ce prétendu droit d'assentiment a une base autonome.

5° En 1910, le Gouvernement des États-Unis a plaidé contre la Grande-Bretagne que les États-Unis avaient le droit de donner leur assentiment aux règlements de pêche pris par la Grande-Bretagne dans les pêcheries de l'Atlantique Nord. Le Gouvernement des États-Unis s'est vu refuser ce droit par la Cour d'arbitrage. Pour que la liberté du Maroc de régler ses problèmes économiques soit différente de celle que le tribunal arbitral de 1910 a reconnue à la Grande-Bretagne, il faudrait que les États-Unis établissent en 1952 ce qu'ils n'ont pu faire en 1910, l'existence autonome de ce prétendu droit d'assentiment.

6° Les États-Unis parlent de la pratique suivie par le Gouvernement de la République française en soumettant certains textes à ce qu'ils appellent leur assentiment, et ils y voient « la reconnaissance ouverte et continue de l'immunité des citoyens américains vis-à-vis de la loi locale » (duplique, p. 128).

Nous appelons l'attention de la Cour sur deux points :

1° Jusqu'en 1912, les États-Unis ne peuvent pas citer un seul exemple de demande d'assentiment par Sa Majesté le Sultan au Gouvernement des États-Unis. Le droit d'assentiment n'est donc pas une institution historique, remontant aux siècles antérieurs, un élément du système capitulaire détaché de la juridiction consulaire, un droit de regard sur la législation locale. C'est bien une simple nécessité de la vie pratique d'un État qui, depuis 1912, essaie de mener à bien ses réformes, nécessité de la vie pratique que le contre-mémoire des États-Unis a reconnue dans les termes suivants (p. 308, vol. I) :

« Toutes les fois que les lois et décrets promulgués en violation des traités ne pouvaient être efficacement appliqués à moins d'une action judiciaire, les autorités du Protectorat furent obligées d'assigner les Américains devant leurs tribunaux consulaires. Or, ces tribunaux refusèrent de leur côté d'appliquer les lois particulières dont il s'agissait, à moins que les États-Unis n'eussent, sur la demande des autorités du Protectorat, consenti à cette application. »

2° Les États-Unis, à diverses reprises, se plaignent dans la correspondance diplomatique que les autorités chérifiennes appliquent aux ressortissants américains des mesures auxquelles les États-Unis n'ont pas donné leur consentement. Il n'y a donc jamais eu reconnaissance ouverte et continue, de l'aveu même des États-Unis (vol. I, mémoire, pp. 114, 115, 116, 139). La fameuse réglementation sur les importations sans

devises a été elle-même appliquée aux ressortissants des États-Unis sans l'assentiment du Gouvernement des États-Unis, ce que reconnaît le contre-mémoire en ces termes : « les États-Unis n'avaient pas consenti à l'application aux ressortissants américains de l'exigence des licences d'importation, mais ils acquiescèrent tacitement, dans un esprit de coopération, à l'exigence de la licence.... ». (Vol. I, C.-M., p. 310.)

Tout ceci clôt, nous semble-t-il, l'argument de la pratique « ouverte et constante ».

Toujours nié par l'Empire ottoman à une époque où toutes les Puissances bénéficiaient de traités exemptant leurs ressortissants de la justice locale, un droit d'assentiment à la législation locale pourrait-il être consacré, en 1952, vis-à-vis d'un seul État ? Le paradoxe juridique serait d'autant plus grand que la loi chérifienne n'est plus une loi personnelle, que dans les États musulmans modernes la pénétration du droit musulman par le droit occidental atteint jusqu'au statut personnel (*Mélanges Lambert*, 1938, t. II, p. 604. Prof. Choucri Cardahi). Ce serait un curieux effet de l'application du principe de la personnalité des lois que de le faire intervenir précisément pour empêcher l'application d'une loi qui n'est plus personnelle.

Dans l'examen de ce prétendu droit d'assentiment, le protectorat sur le Maroc est un élément de la situation juridique dont il faut aussi tenir compte. Les États-Unis ont reconnu le protectorat, ils reconnaissent à la France le droit de traiter pour le Maroc, ils prétendent, par contre, lui imposer une limite absolue en ce qui concerne l'autre partie des responsabilités de la France, le développement des réformes que la France s'est engagée à faire prendre par le Maroc, d'abord dans le traité franco-allemand de 1911 auquel tous les États avaient adhéré, sauf les États-Unis, dans le traité de protectorat de 1912 dont les États-Unis prétendent ignorer le contenu sur ce point tout en approuvant depuis les débuts le principe des réformes que le traité annonce (la lettre, citée il y a quelques instants, du secrétaire d'État en 1914).

Le Gouvernement de la République doit répéter qu'il n'y a pas de protectorat qu'on puisse reconnaître en principe tout en ignorant le texte du traité qui l'établit. Il y a des traités instituant des protectorats, et si un État tiers reconnaît un protectorat après avoir eu connaissance du traité, et sans y faire de réserves formelles quant au texte du traité, il a reconnu le traité. Les réserves de 1917 des États-Unis ne portent pas sur le droit de la France de proposer des réformes, mais sur les droits capitulaires et autres des États-Unis. Nous savons à quoi sont réduits aujourd'hui ces droits : aux seules clauses du traité de 1836.

Notre analyse du droit positif est ainsi complète. De toutes les affirmations des États-Unis, rien ne reste : effet de la clause de la nation la plus favorisée, coutume, pratique, rien sans doute n'avait été prouvé ni même appuyé d'un commencement de preuve dans la procédure écrite, mais il fallait éliminer ces affirmations de façon définitive.

Telles sont donc les explications que le Gouvernement de la République française désire présenter à la Cour sur la première question posée par le présent différend, c'est-à-dire l'étendue actuelle des droits auxquels les États-Unis peuvent prétendre en exécution des traités qui les lient au Maroc en ce qui concerne la juridiction sur leurs ressortissants et l'application de la loi locale. Cette première partie du différend se réduit à une divergence de vues, éclatante déjà dans la procédure écrite, sur le point de départ du règlement. Pour la France, la compétence internationale du

Maroc n'est limitée que par les traités en vigueur, que par les règles de droit positif. Pour les États-Unis, les rapports juridiques États-Unis/Maroc sont une tranche de vie ancienne qui doit être préservée à perpétuité telle qu'elle est née à l'origine.

Nous pensons avoir démontré que la règle d'origine, le traité de 1836 qui s'était inséré dans un certain ordonnancement juridique de l'époque, se trouve aujourd'hui inclus dans un ordonnancement juridique différent. Le traité lui-même n'a pas changé, ses clauses restent les mêmes, mais le milieu juridique, formé par l'ensemble des règles de droit positif applicables à une certaine situation, s'est transformé.

Par une formule qui doit être bien connue des États-Unis depuis l'arbitrage de Palmas, on parle de « droit intertemporel ».

Cependant, les États-Unis refusent à nouveau d'envisager les problèmes de droit intertemporel *a priori* en prenant la position que leurs droits capitulaires au Maroc doivent être interprétés exclusivement en fonction des principes en vigueur au moment où ces droits leur ont été accordés. Les États-Unis prétendent qu'une situation durable doit rester éternellement soumise aux règles juridiques en vigueur à l'époque où la situation a été établie dans un certain cadre de droit positif. C'est en somme une thèse de la perpétuité de la règle de droit originaire, la survivance de la préhistoire. Car les États-Unis négligent, en présentant pour la seconde fois devant le juge international cet argument, que, si cette thèse était aussi exacte qu'ils l'assurent, le continent américain serait encore en la possession de l'Espagne et du Portugal, ensuite de la Bulle papale « *Inter cetera* » de 1493. Cette décision était incontestablement une règle de droit obligatoire pour les États lorsqu'elle fut prise, et elle visait à définir pour toujours le statut territorial du Nouveau Monde. Sans entrer dans le détail de cette remarque, déjà présentée par le Gouvernement des Pays-Bas lors de l'arbitrage de Palmas (mémoire des Pays-Bas, p. 9. Cf. Jessup, dans *American Journal of International Law*, 1928, pp. 735-752), il suffira de rappeler que, à la thèse des États-Unis déclarant alors : « l'effet de l'acte doit être déterminé par la loi en vigueur quand il a été fait » (mémoire des États-Unis, p. 51), les Pays-Bas ont répondu : « les conceptions juridiques nouvelles développées à des époques postérieures ne peuvent pas être ignorées lorsqu'on juge de la valeur juridique persistante de rapports qui, au lieu d'être effectués et terminés en un instant, sont d'un caractère permanent ». (Mémoire des Pays-Bas, p. 21 ; Jessup, *op. cit.*)

Le Gouvernement des États-Unis n'a relevé ni dans le contre-mémoire, ni dans la duplique, l'argumentation du Gouvernement français sur ce point. Il est nécessaire, cependant, d'insister sur le caractère général de la règle posée par M. Max Huber dans l'*arbitrage de Palmas*, en opposant à la demande des États-Unis, d'interprétation purement historique de la situation, la formule :

« Pour savoir lequel des différents systèmes juridiques en vigueur à des époques successives doit être appliqué dans un cas déterminé (question du droit dit intertemporel), il faut distinguer entre la création du droit en question et le maintien de ce droit. Le même principe qui soumet un acte créateur de droit à la loi en vigueur à l'époque où le droit naît, exige que l'existence de ce droit, en d'autres termes, sa manifestation continue, suive les conditions requises par l'évolution du droit. » (*Recueil des sentences arbitrales*, Nations Unies, t. II, p. 845.)

Le Gouvernement des États-Unis a suggéré que la thèse française consistait à plaider la nullité d'une règle conventionnelle en raison du changement de circonstances. C'est vouloir confondre deux problèmes juridiques entièrement différents, la clause *rebus sic stantibus* et le droit intertemporel. Dans la présente affaire, la République française n'a jamais invoqué un changement de circonstances comme justification d'une modification d'une règle de droit, par application de la clause *rebus sic stantibus*.

La thèse française est que le traité de 1836 est toujours valable, tel qu'il est dans son texte, mais qu'il faut élaguer complètement le milieu juridique 1836 où le traité a pris sa place pour la première fois, car les règles qui constituent ce milieu juridique 1836 sont toutes caduques, chacune prise en soi, pour des motifs reconnus par le droit international. Aucune règle, aucun principe de droit international ne permet de faire revivre des règles caduques en les regreffant sur un texte demeuré en vigueur. Ce texte a survécu, mais seul, et aujourd'hui c'est dans l'ordre juridique présent qu'il a sa place.

Les États-Unis ne contestent pas que, dans l'ordre juridique contemporain, la règle soit la compétence exclusive de l'État sur son territoire. Les États-Unis ne contestent pas non plus la thèse française sur les effets de la clause de la nation la plus favorisée. Toutes ces règles du droit actuel sont admises par les États-Unis. Mais ils refusent en bloc de les appliquer à une situation durable et présente, parce que cette situation est née en 1836, et ils proposent la survie de règles qu'ils croient avoir été reconnues par les États à cette époque. Le fondement de l'attitude des États-Unis est donc bien là. Les États-Unis plaident aujourd'hui dans la présente affaire la perpétuité des traités. Leur thèse est en effet si générale qu'elle aboutit à nier toute modification de la situation capitulaire créée il y a plus de cent cinquante ans. Il ne suffit pas que les États-Unis répondent qu'ils peuvent décider d'accepter un jour des modifications, car ce consentement ne peut pas dépendre d'eux, il a déjà été donné, de façon générale, par la communauté internationale en reconnaissant toutes les règles que la France invoque et qui sont des règles de droit international universellement reconnues aujourd'hui. Le point essentiel du droit intertemporel, c'est la constatation de l'état de droit actuel au moment du litige ; le problème n'est pas la création d'un droit nouveau par une sorte d'équité opposée au droit écrit, mais bien la reconnaissance de règles de droit positif existantes et applicables à la situation envisagée.

Nous sommes en présence d'un traité, le traité de 1836, qui était autrefois encadré dans des règles conventionnelles analogues et qui s'insérait dans un ensemble ; il est aujourd'hui isolé, car tous les autres éléments juridiques de l'ensemble ont disparu. Nous disons simplement que le traité de 1836 n'a plus l'appui de l'ensemble du système de droit existant au moment où il a été conclu. Nous ajoutons que des règles conventionnelles ont remplacé les éléments antérieurs et constituent un nouvel ensemble, un nouveau système dans lequel il faut reconnaître la place exacte que prend le traité de 1836.

Les États-Unis disent : nous réclamons nos droits capitulaires tels que le Maroc les a compris à l'origine. Ils prétendent prolonger à l'infini une situation dans la signification que le droit et les mœurs lui donnaient, sans se soucier du reste du milieu juridique, en détachant de façon absolue cette situation de tout le reste des règles juridiques, du milieu

juridique actuel, par une sorte d'isolement artificiel comme si le droit international comportait des cloisons étanches dont l'une, « les droits capitulaires et autres » des États-Unis, pouvait demeurer éternellement intacte.

Or, dans le droit international, expression constante des rapports internationaux, il n'y a pas d'isolement d'une situation, tout ce que les États-Unis ont déclaré, signé, accepté depuis la création de leurs « droits capitulaires et autres » a eu une influence sur ces droits. Lorsque les États-Unis, à Madrid et à Algésiras, signent des traités sur la situation du Maroc, ces dispositions ne demeurent pas sans contact avec les « droits capitulaires et autres » des États-Unis. Lorsque les États-Unis signent des traités portant sur la conduite de tous les États, y compris le Maroc, en matière financière et économique, tels que l'accord sur le Fonds monétaire, l'accord sur la coopération économique avec la France et le Maroc, ces dispositions ne demeurent pas sans contact avec les « droits capitulaires et autres » des États-Unis. Lorsque les États-Unis reconnaissent le protectorat résultant du traité du 30 mars 1912 par leur déclaration de 1917 et par la reconnaissance quotidienne que constitue l'acceptation de tous les avantages, de la sécurité et des profits tirés par eux du régime établi, cette reconnaissance ne se trouve pas dans une catégorie juridique isolée des « droits capitulaires et autres » des États-Unis. Lorsque des États tiers mettent fin à un régime dont les États-Unis ont bénéficié par le seul effet de la clause de la nation la plus favorisée, cette transformation du droit positif a des effets sur les « droits capitulaires et autres » des États-Unis.

Les États-Unis ont ainsi affecté eux-mêmes la situation de leurs ressortissants par des actes juridiques, et ils ont ainsi agi que cette situation n'est plus celle des origines. Il n'y a là aucune force révolutionnaire extérieure déchainée contre un statut auquel les États-Unis auraient encore droit intégralement. L'illusion est de prétendre qu'un tel statut existe. C'est bien là ce qu'a exposé le Gouvernement de la République française dans la procédure écrite, mais le Gouvernement des États-Unis a voulu l'ignorer. La France ne prétend pas, en la présente affaire, que les faits extérieurs ont changé, que les circonstances sont différentes et que le droit ancien est abrogé par les faits nouveaux. La France constate que le droit écrit a été constamment aménagé, amélioré, transformé par le droit écrit, et que les règles du droit positif sur l'étendue des droits des États-Unis au Maroc sont contenues dans un ensemble de traités et d'actes juridiques de portée internationale qui, tous, doivent être pris en considération, et non pas seulement les textes qui furent signés à l'origine, dont d'ailleurs un seul, le traité de 1836, est encore en vigueur.

Les deux Parties proposent donc à la Cour des idées entièrement opposées. Les États-Unis ont fondé toutes leurs affirmations sur une théorie qui consiste à prolonger à l'infini les règles de droit qui prévalaient à la naissance d'une situation de longue durée ou permanente par une sorte de cristallisation qui préserverait ces règles de toute atteinte non seulement du Temps mais aussi du droit international.

Ces règles comporteraient ainsi non seulement les règles de droit positif que, dès l'origine, les Parties ont voulu permanentes ou de longue durée, mais toutes les règles de droit, les principes d'interprétation et les habitudes sociales de l'époque de la création. C'est ainsi un monde à part qui traverserait le Temps vers l'infini.

C'est bien vers l'infini qu'il faut dire, puisque, dans notre affaire, la seule terminaison envisagée par les Parties à l'origine, c'est-à-dire la *dénonciation du traité de 1836 après cinquante années*, est refusée par les États-Unis et dépouillée de son effet par la prétention de survie du régime conventionnel sous forme de coutume, ainsi que nous l'avons vu précédemment.

Tels sont les résultats de ce que les États-Unis qualifient de « principe d'interprétation historique » ; si tels sont ces résultats, le Gouvernement des États-Unis a raison de dire que la France se refuse à les accepter.

* * *

Nous concluons donc simplement ces observations sur l'étendue des droits capitulaires des États-Unis au Maroc en maintenant les conclusions soumises à la Cour sur ce point.

Avec la permission de la Cour, je céderai la parole à mon collègue, M. Paul Reuter, pour traiter la deuxième partie de nos observations sur le fond du droit, c'est-à-dire la question des droits économiques des États-Unis au Maroc.

2. PLAIDOIRIE DE M. REUTER

(AGENT ADJOINT DU GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE)
AUX SÉANCES PUBLIQUES DES 16 ET 17 JUILLET 1952

[Séance publique du 16 juillet 1952, après-midi]

Monsieur le Président, Messieurs de la Cour.

Trois prétentions du Gouvernement des États-Unis sont, selon lui, fondées sur ce que le contre-mémoire appelle des droits économiques des ressortissants des États-Unis : le droit d'importer sans être soumis aux restrictions du contrôle des changes, qui est à l'origine du litige — l'immunité fiscale —, et l'estimation des valeurs en douane qui sont l'objet d'une demande reconventionnelle du Gouvernement des États-Unis pour laquelle celui-ci est demandeur. La dernière de ces questions, l'estimation des valeurs en douane, repose sur l'interprétation d'un seul traité, l'acte d'Algésiras, et ne met en cause aucun privilège exceptionnel des ressortissants des États-Unis.

Les deux premières questions, au contraire, le contrôle des changes et l'immunité fiscale, présentent deux traits communs : il faut pour résoudre les problèmes posés considérer une série de traités qui s'échelonnent sur une centaine d'années ; et d'autre part les États-Unis revendiquent, et revendiquent seuls, au Maroc un privilège exceptionnel : ils estiment que leurs ressortissants ne sont pas soumis à la législation du contrôle des changes ni au paiement d'aucun impôt.

En ce qui concerne l'interprétation d'une série de traités s'échelonnant sur une longue durée, le Gouvernement français rappelle qu'il considère que les dispositions juridiques qui régissent une matière déterminée font, selon la belle expression du droit classique, un « corps de droit » dont les parties s'agencent mutuellement et dont l'interprétation — œuvre de sagesse et d'art juridique — a pour objet de déterminer le contenu global. Il faut examiner d'abord les dispositions qui s'appliquent à l'objet du litige, puis l'ensemble de la convention dans laquelle ces dispositions se trouvent, puis ensuite tous les traités qui concernent la matière, ainsi que les principes généraux du droit, l'ensemble de ces règles constituant un corps juridique unique.

Qu'il nous soit permis de citer ici une des meilleures formules qui aient été proposées à ce sujet par un grand jurisconsulte, M. Max Huber, dans une lettre publiée dans les travaux de l'Institut de droit international à sa session de Sienna en 1952 :

« Il faut donc chercher la volonté des parties dans le texte conventionnel, d'abord dans les clauses relatives à la contestation, ensuite dans l'ensemble de la convention, ensuite dans le droit international général, et enfin dans les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées. C'est par cet encerclement *concentrique* que le juge arrivera dans beaucoup de cas à établir la volonté présomptive des parties. »

En ce qui concerne les deux privilèges revendiqués par les États-Unis, leur caractère absolument exorbitant du droit commun apparaît

clairement ; ils n'existent dans *aucun* endroit du globe : il n'y a pas d'État ni de pays où les étrangers ne soient assujettis au paiement d'aucun impôt ; il n'y a pas d'État ni de pays où le contrôle des changes soit aujourd'hui *inconditionnellement* interdit par le droit international. Non seulement la situation du Maroc serait, à ce point de vue, unique, mais elle est difficilement explicable *a priori*. On ne voit pas à première vue à quelle conception économique générale obéiraient les dispositions qui définissent le statut du Maroc.

Quelle pourrait être la justification économique d'une immunité fiscale totale des étrangers, que les États-Unis revendiquent non seulement pour les impôts proprement dits, mais encore pour les taxes qui sont la contrepartie normale d'un service rendu (par exemple pour des taxes de pilotage) ? (Contre-mémoire, annexe n° 49.) De même, plus de cent ans de vie internationale active auraient abouti pour le Maroc à lui interdire tout contrôle, toute limitation de ses importations, quelles que soient les circonstances, sauf en ce qui concerne « le tabac, les pipes de tous modèles employées pour fumer, l'opium, le soufre, la poudre, le salpêtre, le plomb, les armes de toute espèce et les munitions de guerre », puisque telle est l'énumération de l'article 2 du traité du 9 décembre 1856 avec la Grande-Bretagne.

Pour imposer des conclusions aussi dérogoires au droit commun, qui mettent le Maroc au ban des nations civilisées d'aujourd'hui, il faut vraiment que les traités considérés dans leur ensemble, comme un corps de droit, présentent des dispositions claires et indiscutables. Notre exposé suivra tout naturellement les trois points sur lesquels portent les prétentions du Gouvernement des États-Unis. Nous étudierons d'abord le contrôle des changes, ensuite l'immunité fiscale et enfin l'évaluation des valeurs en douane.

PREMIÈRE PARTIE. — LA VALIDITÉ DU CONTRÔLE DES CHANGES

L'examen de la validité de l'application des mesures de contrôle des changes aux ressortissants des États-Unis soulève deux questions :

Une question de principe d'abord : le contrôle des changes est-il licite au Maroc ?

Une question d'application ensuite : a-t-il été appliqué d'une manière correcte par les autorités chérifiennes, notamment dans l'arrêté du 30 décembre 1948 concernant les importations sans devises ?

Le contre-mémoire, en niant *radicalement* la validité de toute mesure de contrôle des changes, devait faire porter essentiellement le débat sur la question de principe. La duplique est restée fidèle à cette position ; cependant, au moins par certaines allégations, suggère-t-elle que le contrôle des changes a conduit à défavoriser les intérêts américains ; le Gouvernement français répondra sur ce point, mais à la mesure des arguments invoqués, c'est-à-dire brièvement. La question de principe au contraire va faire l'objet d'une étude plus approfondie et qui nous retiendra longtemps.

§ 1. La question de principe

Nous examinerons pour résoudre la question de principe trois groupes de traités. D'abord les traités anciens, notamment le traité de commerce avec la Grande-Bretagne du 9 décembre 1856 et le traité avec l'Espagne

du 20 novembre 1861 ; ensuite l'acte d'Algésiras et certains traités postérieurs, et enfin dans un troisième point l'accord sur le Fonds monétaire international, qui est particulièrement important.

A. — *Traités anciens*

L'institution du contrôle des changes conduit, en fonction des nécessités de l'équilibre de la balance des paiements, à soumettre les importations à un contrôle, qui se traduit le plus souvent par un régime d'autorisations, de licences d'importation. Or, certains traités anciens contiennent des dispositions consacrées au régime des importations et c'est par là que se pose la question de savoir si le contrôle des changes est licite au regard de leurs dispositions. Si l'on considère le traité de commerce avec la Grande-Bretagne et le traité avec l'Espagne, on constate que ces traités adoptent deux solutions différentes ainsi qu'il a déjà été exposé dans la réplique, page 18.

Dans le traité espagnol de 1861, l'article 49 semble avoir une portée générale :

« Ne seront point prohibées dans les territoires du Roi du Maroc les marchandises ou productions importées dans les ports marocains par des sujets espagnols, quelle qu'en soit la provenance. »

Mais d'autres articles de ce même traité démontrent que les parties contractantes ont admis la légitimité de certaines prohibitions et notamment l'article 44, alinéa 3, qui stipule : « Les sujets espagnols pourront acheter et vendre à qui ils voudront les articles non prohibés.... » De même l'article 46 : « Les sujets de S. M. catholique et de S. M. le Roi du Maroc jouiront d'une entière liberté de communication avec les places de Ceuta et de Melilla et les pays immédiats, et ils pourront acheter et vendre au détail tous les objets de consommation et les articles dont l'introduction et l'exportation ne sont point prohibées dans l'Empire marocain. »

Il ressort de ces dispositions que le traité de 1861 admet en matière commerciale la notion de produits prohibés sans définir ceux-ci d'une manière limitative. Il semble qu'il vise simplement à éliminer les actes arbitraires ; ainsi en est-il notamment de l'article 48, qui concerne les exportations et prévoit la possibilité de prohiber celles-ci « pour quelque bonne raison ».

Au contraire, le traité britannique du 9 décembre 1856 semble apporter une limitation beaucoup plus précise à la souveraineté du sultan du Maroc. Le problème des prohibitions est traité dans l'article 2, l'article 5, *in fine*, et l'article 6. Dans la réplique, le Gouvernement français a fait quelques remarques sur l'ensemble de ces articles. Qu'il nous soit permis ici de relire l'article fondamental qui est l'article 2 :

« Le sultan du Maroc s'engage à abolir tous monopoles ou prohibitions sur les marchandises importées, excepté le tabac, les pipes à fumer de toutes espèces, l'opium, le soufre, le salpêtre, le plomb, les armes de toutes sortes et les munitions de guerre. »

Il semble donc ici qu'une limitation beaucoup plus précise soit apportée à la souveraineté du sultan, puisqu'on limite le nombre de produits auxquels peuvent s'appliquer les prohibitions d'importations.

La technique employée par le traité de 1856 et par le traité de 1861 appelle, par rapport à la technique du contrôle des changes, une observation préliminaire.

Tout d'abord ces traités ne concernent pas à proprement parler les exportations de la Grande-Bretagne ou de l'Espagne vers le Maroc, mais bien les droits des commerçants britanniques ou des commerçants espagnols installés au Maroc. Ils se présentent donc comme une mesure qui touche davantage au statut des étrangers qu'au mouvement du commerce proprement dit.

Ensuite, si l'on considère l'article 2 du traité de 1856, on constate que celui-ci procède, par énumération de produits pour lesquels on envisagerait la possibilité d'une interdiction absolue, d'une véritable rupture des relations commerciales.

Il est facile d'observer que le contrôle des changes, quand il conduit à régler les importations, procède d'une manière toute différente ; il s'applique à un territoire indépendamment de la nationalité des personnes qui résident dans ce territoire ; il ne conduit pas à interdire d'une manière absolue un produit déterminé mais à répartir les achats entre les États suivant les ressources en devises. On constate donc d'une manière préliminaire qu'au départ il n'y a pas une adaptation parfaite entre la technique des traités de 1856 et de 1861 avec les problèmes posés par le contrôle des changes. Néanmoins, il faut répondre à l'objection soulevée par le Gouvernement des États-Unis, et nous le ferons en présentant à la Cour une triple argumentation. Pour reprendre les formules énoncées par M. Max Huber, dans une première argumentation, nous ne considérerons que l'article 2 du traité de 1856, en supposant que c'est la seule disposition conventionnelle qui permette de résoudre le problème posé. Ensuite, dans une deuxième argumentation, en élargissant notre vision, nous considérerons l'ensemble des traités de 1856, d'une part, et de 1861, d'autre part, et enfin, dans une vue plus large encore qui fera l'objet d'une troisième argumentation, nous considérerons ces traités à la lumière d'un certain nombre d'autres traités qui les ont suivis, complétés et, nous le démontrerons, modifiés.

Première argumentation

Supposons que l'on considère que l'article 2 du traité de commerce entre la Grande-Bretagne et le Maroc, qui est le plus précis dans sa formule, interdise toutes les prohibitions d'importation quelles que soient les circonstances ; l'on en conclut que le Maroc n'a pas le droit de soumettre les importations au contrôle des changes, sauf, bien entendu, les pipes, le tabac à fumer, le soufre et les autres produits énumérés dans cet article. Si telle devait être la conclusion d'un examen des traités, contre cette conclusion, le Gouvernement français ferait valoir une exception qui serait l'exception de force majeure. Le droit international admet l'exception de force majeure. Il suffira de citer ici une décision célèbre de la Cour permanente d'Arbitrage de La Haye rendue le 11 novembre 1912 dans un litige qui opposait la Russie et la Turquie. Il s'agissait de savoir si le Gouvernement turc pouvait invoquer des difficultés financières pour justifier le non-paiement d'une dette liquide et exigible à l'égard du Gouvernement russe. La Cour d'Arbitrage de La Haye a déclaré que l'exception de force majeure était opposable en droit international public. Elle en a repoussé l'application dans l'espèce qui lui était soumise, parce que, a-t-elle déclaré, le paiement des sommes dues « n'aurait pas

mis en péril l'existence de l'empire ottoman ou gravement compromis sa situation intérieure ou extérieure ».

Il est nécessaire de démontrer que les faits constitutifs de force majeure présentent trois caractères : imprévisibilité, extériorité par rapport à l'État qui invoque la force majeure, et contrainte qui empêche l'État d'exécuter son obligation. Ces trois caractères sont réunis dans l'espèce présente. Il est facile, en un mot, de montrer qu'ici l'imprévisibilité et l'extériorité peuvent être démontrées simultanément.

A l'époque où a été signé le traité de 1856, toutes les monnaies étaient convertibles. L'argent obtenu par une vente dans un pays donné permettait d'obtenir un produit dans n'importe quel autre pays. Depuis la deuxième guerre mondiale, il n'en est plus de même : tous les États, ou presque, ont décidé l'inconvertibilité de leurs monnaies ; c'est un fait étranger au Maroc et conduisant à une conséquence inéluctable : le Maroc doit acheter à qui lui achète, il n'est plus possible physiquement au Maroc de choisir les pays avec lesquels il veut commercer. Cette règle traduit une nécessité absolue qui est d'ordre mécanique et qui ne peut disparaître que par le retour général des monnaies à la convertibilité ou par la possession par le Maroc d'une masse considérable de devises convertibles, circonstances qui ne sont réalisées ni l'une ni l'autre.

Est-il vraiment nécessaire de démontrer longtemps que dans les circonstances actuelles la suppression du contrôle des changes met en péril dans beaucoup d'États l'équilibre économique fondamental ?

Deux témoignages sur ce point suffiront :

Le premier est extrait du rapport du directeur exécutif du Fonds monétaire international lors de la première réunion du Conseil des gouverneurs (*First annual meeting of the Board of Governors, Report of the executive directors*, p. 20). Nous demandons la permission à la Cour de lire un extrait de ce rapport, on y verra l'identité des termes avec ceux qui ont été employés jadis par la Cour d'Arbitrage de La Haye :

« Durant la guerre, le contrôle et les restrictions en matière de change ont été essentiels pour mobiliser et conserver les ressources en devises étrangères ; leur maintien aujourd'hui reflète la non-corrélation des ressources en devises étrangères d'un pays par rapport à ses besoins et à l'importance de se préserver contre l'émigration de capitaux et les troubles qu'elles engendrent. Dans beaucoup de contrées, il y a une sérieuse pénurie des biens de tous genres qui doivent être obtenus de l'étranger. Dans de telles contrées, les restrictions dans les changes sont pour un temps *inévitables (unavoidable)* dans le but d'assurer que les exigences les plus essentielles de la consommation courante et de la reconstruction seront satisfaites dans le cadre des ressources limitées en devises étrangères. L'accord sur le Fonds monétaire reconnaît que beaucoup de contrées devront continuer à user du mécanisme du contrôle des changes pour prévenir la dissipation de leurs ressources en devises et la ruine de leur position économique internationale par la fuite des capitaux. »

En fait, en dehors des États-Unis, quelques très rares États ont seuls pu renoncer à ces mesures.

Ce qui le prouve bien, c'est le deuxième témoignage qui sera cité ici.

Un grand État, la Grande-Bretagne, a tenté de revenir à la libre convertibilité des monnaies. Elle s'y est engagée par un traité en date du 6 décembre 1945 avec les États-Unis. (*Treaty Series*, No. 53 (1946) Cmd. 6968.)

Après un bref essai, elle a dû renoncer à son entreprise et rétablir de stricts contrôles. La Grande-Bretagne n'a pas l'habitude de ne pas tenir ses engagements financiers pour d'autres motifs que la force majeure. L'inéluctable nécessité pour elle de rétablir ce contrôle des changes a été reconnue par un échange de lettres en date du 20 août 1947 entre le Gouvernement américain et le Gouvernement anglais. (Cmd. 7210.)

Cette argumentation sur la force majeure a l'avantage de montrer quelle est l'origine profonde du contrôle des changes, mais elle ne nous retiendra pas davantage, car il faut dépasser maintenant le texte du seul article 2 du traité de 1856, pour envisager l'ensemble de ce traité de 1856, comme l'ensemble du traité de 1861. Nous rencontrons alors un deuxième argument qui est lié à la réciprocité.

Deuxième argumentation

Tant le traité de commerce de 1856 que le traité de 1861 ont fondé les relations commerciales entre le Maroc, d'une part, et la Grande-Bretagne et l'Espagne, d'autre part, sur la réciprocité des relations commerciales. Qu'il nous soit permis simplement de citer quelques articles de ces traités pour effectuer cette démonstration. Il suffit de prendre, en ce qui concerne le traité de 1856, le premier article, qui commence en ces termes : « Il y aura liberté réciproque du commerce entre les États britanniques et les États du sultan du Maroc.... » D'ailleurs, ce même article premier, *in fine*, consacre une clause de la nation la plus favorisée qui est réciproque. Lisons également le début de l'article 7 du traité de 1856, article extrêmement important, car c'est lui qui détermine les tarifs douaniers : « En considération des termes favorables dans lesquels les produits du Maroc sont admis dans les territoires de Sa Majesté britannique et dans la vue d'étendre les relations commerciales entre la Grande-Bretagne et le Maroc, pour l'avantage réciproque des deux pays.... » Et il y a d'autres articles encore de ce traité qui obéissent à la même idée.

Il en est de même du traité de 1861, où nous trouvons un article fondamental qui est l'article 44 et commence également en ces termes : « Il y aura liberté réciproque de commerce entre les domaines de Sa Majesté catholique et les domaines du Roi du Maroc.... », et l'article 44, *in fine*, contient également une clause de la nation la plus favorisée réciproque. Il y a d'ailleurs dans le traité de 1861 au moins une quinzaine d'articles qui sont entièrement fondés sur la réciprocité et dont il est inutile de donner ici l'énumération.

Sir Arnold McNAIR, President : M. Reuter, there is one little thing which, if you would do, would help some of us very much to follow your argument. And that is this—that many of the documents from which you are quoting, or which you are analyzing, are in the written procedure. Now, if you will be good enough to mention the volume and the page before you begin to discuss that document, it would help us to have the document in front of us.

M. REUTER : Je m'efforcerai de le faire, Monsieur le Président.

De ce caractère de réciprocité des traités de 1856 et de 1861, le Gouvernement français tire deux conséquences, indépendantes l'une de l'autre : la première qui se rapporte à l'objet spécial que nous étudions en ce moment, la seconde qui vient, avec un caractère plus général, appuyer la première.

Première conséquence : Il est un fait certain : les exportations marocaines en Grande-Bretagne et en Espagne sont soumises à l'heure actuelle à la réglementation des changes. Comme le principe de la liberté entre, d'une part, la Grande-Bretagne et l'Espagne et, d'autre part, le Maroc est réciproque, l'Angleterre et l'Espagne, même si elles le voulaient, ne pourraient pas opposer au Maroc l'illégalité du contrôle des changes marocain. Par conséquent, dans les relations entre les parties à ce traité de 1856 et à ce traité de 1861, le contrôle des changes est, à l'heure actuelle, normal. Les États-Unis ne peuvent donc pas invoquer, par la clause de la nation la plus favorisée, les dispositions des traités de 1856 et de 1861. Qu'on nous permette de citer ici l'opinion d'un auteur qui fait autorité sur la clause de la nation la plus favorisée aux États-Unis, l'étude du grand jurisconsulte Hornbeck, publiée dans l'*American Journal of International Law*, 1909, page 636. Hornbeck va jusqu'à dire que si un traité n'est plus appliqué en violation du droit international, un État tiers ne peut pas invoquer le bénéfice des dispositions de ce traité par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée. Et voilà la première conséquence que le Gouvernement français tire de la réciprocité du traité de 1856 et du traité de 1861.

Mais il tire également une deuxième conséquence, indépendante de celle-ci, mais qui vient l'appuyer. Les États-Unis invoquent le bénéfice du traité de 1856 et du traité de 1861, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée. Mais en vertu de quelle clause de la nation la plus favorisée ? La clause inconditionnelle ou la clause conditionnelle ? Il n'est pas nécessaire de rappeler longuement ici à la Cour l'importance de cette question.

S'il s'agit d'une clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée, les avantages qui se trouvent dans le traité de 1856 et dans le traité de 1861 sont appliqués automatiquement, immédiatement et sans délai, au profit de l'État bénéficiaire de la clause.

S'il s'agit, au contraire, de la clause conditionnelle de la nation la plus favorisée, l'État bénéficiaire ne peut, par le jeu de cette clause, obtenir les avantages contenus dans le traité originaire qu'en offrant lui-même une contrepartie équivalente à celle que l'État signataire du traité originaire a dû offrir pour obtenir ces avantages.

Par conséquent, si dans le traité originaire les avantages sont gratuits, l'État qui invoque le traité par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée conditionnelle les obtient sans difficultés et gratuitement, mais s'il y a eu une contrepartie pour en bénéficier, il est obligé d'offrir la même contrepartie.

La question n'a pas été exposée à la Cour quand on a traité devant elle des problèmes capitulaires parce que, précisément, en matière de capitulations il est évident que les concessions capitulaires sont gratuites, et que, quelle que soit la clause, l'État qui l'invoque peut obtenir l'extension des privilèges capitulaires. Mais il n'en est pas de même en matière économique, et comme nous voyons précisément que les avantages que le Maroc a concédés à l'Espagne et à la Grande-Bretagne dans le traité de 1856 ne sont pas des avantages gratuits, la question devient extrê-

mement importante : il s'agit de savoir si la clause de la nation la plus favorisée qui se trouve dans le traité de 1836 est une clause conditionnelle ou une clause inconditionnelle. Pour trancher cette question, Hornbeck nous indique qu'il est évidemment nécessaire d'examiner d'abord le texte de la clause elle-même. Mais il nous rappelle également que les juristes ont commis de très grosses erreurs à propos de l'interprétation des traités, parce qu'ils ont omis de tenir compte de deux points : les États signataires de la clause et la période où le traité a été signé, car la pratique des nations a varié sur ce point selon les États et selon les temps.

Suivons cette méthode et reportons-nous d'abord au texte du traité de 1836.

La clause de la nation la plus favorisée qui se trouve dans le traité de 1836 met en cause d'abord l'article 14 de ce traité de 1836, que l'on peut consulter dans son texte anglais dans les annexes au contre-mémoire déposé par les États-Unis, p. 510 (vol. I). L'article 14 s'applique aux relations proprement commerciales. Il établit que le commerce avec les États-Unis est soumis aux mêmes règles que le commerce avec l'Espagne ou toute autre nation plus favorisée au moment considéré. Le commerce est placé sur le même pied, dit l'article 14. Est-ce que ceci ne veut pas dire précisément que les États-Unis peuvent bénéficier de tous les avantages que l'Espagne ou toute autre nation obtiendraient, mais aux mêmes conditions ? Sinon les deux nations ne seraient plus sur le même pied.

De même, l'article 24, dans sa phrase finale, contient également l'expression de la clause de la nation la plus favorisée ; cet article 24 a une portée générale et se présente comme un article de caractère réciproque. Sa dernière phrase déclare que les ressortissants des États-Unis pourront prétendre, auront un titre à obtenir, également toute faveur en matière de commerce qui serait accordée à une Puissance chrétienne ; ils ont un titre à obtenir une faveur, mais aux mêmes conditions où la faveur a été accordée par les traités qu'ils invoquent.

Par conséquent, nous ne trouvons pas, dans le texte du traité de 1836 — c'est le moins que l'on puisse dire — de disposition qui permette de prétendre qu'ici la clause de la nation la plus favorisée est une clause inconditionnelle. Admettons même qu'il y ait un certain doute, mais ce doute va être entièrement levé, si nous recourons aux critères indiqués par Hornbeck (*op. cit.*, pp. 619, 625, 632). Qui est signataire du traité de 1836 ? Ce sont les États-Unis ! Or, les États-Unis ont, en la matière, une doctrine particulière. Ils n'ont jamais admis au XIX^{ème} siècle que la clause de la nation la plus favorisée soit inconditionnelle. Citons simplement ici une phrase de Hornbeck qui résume toute une série de lettres des secrétaires d'État, toute une série de controverses, dont une avec la France. Voici ce que dit Hornbeck, page 407 : « Les diplomates américains ont cependant, avec une remarquable unanimité, maintenu qu'en dépit de la clause de la nation la plus favorisée, et quand bien même cette clause ne contient pas elle-même une stipulation expresse ayant cet effet, une nation peut toujours exiger une contrepartie pour les concessions demandées sous l'effet de la clause. »

Si nous considérons la partie signataire, nous devons considérer que cette clause est conditionnelle. Il est vrai que l'autre signataire est le Maroc. Et l'on dira alors peut-être encore qu'il s'agit d'un État musulman. L'argument est léger en ce qui concerne les capitulations, mais il

est totalement inopérant en matière commerciale, car, avec beaucoup de sagesse, les souverains du Maroc ont, dans tous leurs traités du XIX^{me} siècle, *sans exception aucune*, nous reviendrons sur ce point, contracté uniquement des engagements réciproques. Ce traité de 1836, s'il ne comportait pas la clause conditionnelle, serait le seul traité signé par le Maroc, des origines jusqu'à l'acte d'Algésiras, qui ne comporte pas une certaine réciprocité.

Or, les États-Unis, souverainement et librement, ont établi une des politiques protectionnistes les plus exigeantes du monde et n'ont jamais offert au Maroc le moindre avantage de nature commerciale. En droit strict, on ne voit donc pas à quel titre ils pourraient invoquer les traités de 1856 et de 1861.

Il est vrai que, pendant longtemps, cette question n'a eu aucun intérêt pratique.

En 1910, d'après une statistique internationale (*Documents diplomatiques. Affaires du Maroc, 1912, p. 511*), après soixante-quinze ans d'application du traité de 1836 et quatre ans d'application de l'acte d'Algésiras, la part des États-Unis dans le commerce du Maroc était purement symbolique ; elle atteignait difficilement 1 % du total. Après vingt ans de protectorat français, cette part est montée jusqu'à 18 %, et la France, à ce moment-là, s'est efforcée d'obtenir des États-Unis une faveur pour les produits marocains, car la part de 18 % des États-Unis s'applique uniquement aux importations au Maroc. Des négociations étaient en cours ; elles ont été interrompues par la guerre de 1939.

C'est pour tous ces motifs qu'en droit strict le Gouvernement français estime que, yu la réciprocité des traités de 1856 et de 1861, le Gouvernement des États-Unis ne peut les invoquer pour s'opposer à l'institution du contrôle des changes.

Troisième argumentation : Elle consiste à dépasser les textes des traités de 1856 et de 1861 et de rechercher si les textes ont été modifiés par des traités postérieurs.

Il est exact que ces deux traités n'ont fait ni l'un ni l'autre l'objet d'une abrogation formelle et expresse, sauf ce qui a été dit à la Cour en ce qui concerne les droits capitulaires de l'Espagne inclus dans le traité de 1861. Mais on ne saurait conclure de la non-abrogation expresse de ces deux traités à leur actuelle existence. Un certain nombre des articles de ces traités sont tombés en désuétude, mais surtout beaucoup des articles de ces traités ont été modifiés par des traités signés postérieurement, d'une part, par la Grande-Bretagne et l'Espagne, d'autre part, par le Maroc ou par la France agissant pour le compte du Maroc.

Rappelons les principaux de ces traités.

Comme il a été exposé à la Cour, l'Espagne et la Grande-Bretagne ont renoncé à tous droits et privilèges capitulaires qu'elles possédaient au Maroc. D'autre part, ces deux pays, en reconnaissant le protectorat français sur le Maroc, ont adhéré à la convention du 4 novembre 1911 entre la France et l'Allemagne, qui contient des dispositions économiques importantes. (*Recueil des textes*, déposé par le Gouvernement français, p. 508.) L'Espagne est également liée par le traité du 27 novembre 1912 (*Recueil*, p. 91), et par la déclaration franco-espagnole du 7 mars 1914 (*Recueil*, p. 141) ; la Grande-Bretagne a, d'autre part, par la déclaration du 8 avril 1904 (*Recueil*, p. 34), lié, en ce qui la concerne, le régime du commerce au Maroc à celui de l'Égypte.

A cela il faut ajouter les actes plus généraux, comme celui d'Algésiras, ou de nombreuses conventions spéciales auxquelles le Maroc a participé.

Il est hors de propos d'examiner toutes les questions que pose cette accumulation de traités, mais simplement de faire une constatation immédiate concernant l'objet même de notre étude actuelle. La formule de l'article 2 du traité de 1856 a été modifiée. Le principe que cet article 2 énonce a reçu une autre expression, et la liste d'exceptions que l'article 2 contient a également été modifiée.

La suppression de toutes les prohibitions n'est plus énoncée sous cette forme par l'acte d'Algésiras, qui parle, dans les conditions que nous étudierons dans un instant, de liberté sans inégalité; de même, la convention franco-allemande du 4 novembre 1911 (articles premier et 4). (*Recueil*, p. 503.) L'acte d'Algésiras reconnaît la nécessité de réformes économiques, de même que la convention de 1911 (article premier), et les États-Unis ont expressément reconnu que le protectorat français devait réaliser des réformes. (Lettre du 24 juillet 1914 déposée au Greffe.) L'Angleterre est liée par ces deux actes, qui ont modifié sur ce point le traité de 1856 en exprimant un principe plus large : liberté sans inégalité dans un État qui fait l'objet de réformes qui lui permettront de rentrer dans la communauté des nations civilisées.

Quant à la liste d'exceptions, elle est profondément modifiée depuis 1856. Déjà l'accord commercial du 4 octobre 1892, entre la France et le Maroc (vol. I, C.-M., annexes, p. 561), oblige le sultan du Maroc à confisquer au Maroc les marchandises étrangères qui opèrent contrefaçon des marchandises françaises, et cette règle s'étend à d'autres États par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée.

L'acte d'Algésiras, lui aussi, a modifié les exceptions prévues au traité de 1856.

Les textes du traité de 1856 concernent en gros les armes et ce que nous appellerons, *brevitatis causa*, les herbes à fumer. Or, un chapitre entier de l'acte d'Algésiras, le chapitre 2, est consacré à la surveillance de la contrebande d'armes, qu'il organise d'une manière toute différente que le traité de 1856; il modifie donc celui-ci, comme les délégués des gouvernements l'ont expressément reconnu au cours des négociations. (*Documents diplomatiques*. Protocoles et comptes rendus de la conférence d'Algésiras, p. 19.) Il en est de même des herbes à fumer, qui sont soumises à un régime différent de celui du traité de 1856. L'article 72 prévoit que « l'opium et le kif continueront à faire l'objet d'un monopole »; il n'est plus parlé de pipes à fumer, mais l'article 73 prévoit que « les représentants des grandes Puissances prennent acte de l'intention du Gouvernement chérifien d'étendre aux tabacs de toutes sortes le monopole existant en ce qui concerne le tabac à priser ».

En ce qui concerne la question de la compatibilité des mesures de contrôle des importations, imposées par l'équilibre de la balance des paiements, avec les traités de 1856 et de 1861, il est possible de donner à la Cour une dernière indication, qui est décisive.

L'Espagne et le Royaume-Uni ont depuis un certain temps déjà accepté de régler leurs échanges commerciaux avec le Maroc sur la base de programmes d'échanges réciproques basés sur les exigences de la balance des paiements des deux États en présence.

Parmi les principaux de ses engagements, on citera pour l'Espagne l'accord sur les échanges et règlements commerciaux du 18 janvier 1940, étendu au Maroc par dahir du 4 avril 1940, plusieurs fois modifié et

actuellement remplacé par l'accord du 12 novembre 1951, qui s'applique au Maroc en vertu de son article VII (documents déposés par le Gouvernement français auprès de la Cour). Pour le Royaume-Uni, les accords financiers du 12 décembre 1939, modifiés le 8 février 1944, le 27 mars 1945 et plusieurs autres fois depuis, jusqu'au 20 août 1951, date du dernier accord monétaire, reconnaissant expressément la validité du contrôle des changes instauré dans les relations entre, d'une part, le Maroc et, d'autre part, le Royaume-Uni.

Par conséquent, une fois de plus, les États-Unis invoquent des traités conclus par des États tiers, alors que ces États les interprètent d'une manière toute différente ou les ont, ce qui est le cas ici, expressément modifiés.

Tels sont les motifs pour lesquels le Gouvernement français repousse la thèse du Gouvernement des États-Unis, qui veut fonder l'interdiction des mesures de contrôle des changes sur les traités de 1856 et de 1861.

Il y a un principe qui interdit au Maroc les prohibitions d'importation. Il n'est toutefois pas inconditionnel ni affranchi de toutes considérations sur la conjoncture économique. Sa forme et son contenu ne nous sont plus donnés par le traité de 1856, mais par les traités postérieurs, dominés par l'acte d'Algésiras auquel nous allons arriver bientôt.

B. — *L'acte général d'Algésiras*

L'acte d'Algésiras est tout entier fondé sur le principe de la liberté sans inégalité. Comment rechercher la signification de ce principe de liberté sans inégalité ?

Nous rencontrons ici une thèse du Gouvernement des États-Unis qu'il faut au préalable écarter. Le Gouvernement des États-Unis a soutenu la thèse suivante : En droit, un traité ne pourrait recevoir d'autre interprétation que celle qui correspond à l'intention de ses signataires au moment de la conclusion. En fait, les signataires de l'acte d'Algésiras n'auraient nullement envisagé la réalisation de circonstances économiques exceptionnelles, ni les problèmes modernes nés de l'équilibre de la balance des paiements.

Le Gouvernement français répondra de la manière suivante :

En droit, le Gouvernement français a déjà exposé à la Cour ses vues sur l'interprétation d'un traité par la seule intention des parties au moment de la conclusion du traité. D'ailleurs, même en acceptant la théorie présentée par le Gouvernement des États-Unis, pour un acte collectif comme l'acte d'Algésiras, il faudrait prouver une intention claire et concordante de tous les signataires. Si l'on accepte cette affirmation, il semble que le texte même du traité, éclairé par les travaux préparatoires, fournit la meilleure base ; il n'est pas interdit non plus de recourir à l'interprétation des indications qui se trouvent dans les déclarations et l'attitude postérieure des parties contractantes elles-mêmes.

Mais, en fait, rien ne permet de démontrer que les signataires de l'acte d'Algésiras ont absolument exclu la perspective d'une crise économique, d'une crise monétaire. Ce serait bien la première fois que dans l'histoire du Maroc les Puissances feraient preuve d'un tel optimisme. Les problèmes de change font leur apparition dans le traité du 30 mai 1780 avec l'Espagne et du 1^{er} mars 1799 avec ce même pays (article 34, C.-M. (vol. I), annexes, pp. 489 et 493) ; beaucoup de traités anciens ont envisagé le cas de pénurie, notamment en ce qui concerne le contrôle des exportations, et dans les négociations internationales les délégués

de S. M. le Sultan ont, à maintes reprises, rappelé la possibilité de circonstances de crise. On remarquera d'autre part que l'acte d'Algésiras est conclu sans limitation de durée à un moment de forte tension diplomatique. Est-il raisonnable d'imaginer — car il ne s'agit que d'imaginer — que les auteurs de l'acte ont exclu la perspective de toute crise économique ?

Enfin, et c'est là la considération la plus importante, les auteurs de l'acte ont eu recours à une solution technique particulière qui consiste à établir des principes généraux qui, par leur expression même, doivent s'adapter à toutes les circonstances en raison même de leur souplesse.

C'est dans cet esprit que nous allons considérer désormais le texte de l'acte d'Algésiras.

Lorsque les Puissances ont accepté de participer à la conférence d'Algésiras, il a été entendu que les négociations seraient inspirées d'un triple principe : souveraineté de S. M. le Sultan, intégrité de ses États, liberté sans aucune inégalité. Ainsi le rappellent la correspondance diplomatique (*Documents diplomatiques*. Affaires du Maroc, p. 251, l'échange de lettres du 8 juillet 1905 entre la France et l'Allemagne) et également le discours du président de la conférence à la séance d'ouverture (*Documents diplomatiques*. Protocoles et comptes rendus de la conférence d'Algésiras, p. 9).

Les principes sont mentionnés dans le préambule de l'acte d'Algésiras, sous la forme suivante :

« S'inspirant de l'intérêt qui s'attache à ce que l'ordre, la paix et la prospérité règnent au Maroc, et ayant reconnu que ce but précieux ne saurait être atteint que moyennant l'introduction de réformes basées sur le triple principe de la souveraineté et de l'indépendance de S. M. le Sultan, de l'intégrité de ses États et de la liberté économique sans aucune inégalité, ont résolu.... »

Dans le texte même du traité d'Algésiras (article 105), nous trouvons une référence expresse au principe de liberté sans inégalité :

« En vue d'assurer l'application du principe de la liberté économique sans aucune inégalité, les Puissances signataires déclarent qu'aucun des services publics de l'Empire chérifien ne pourra être aliéné au profit d'intérêts particuliers. »

Ouvrons ici une petite parenthèse. Il est assez curieux de noter que le seul article de l'acte d'Algésiras qui parle du principe de liberté sans inégalité le fasse pour défendre le Maroc contre l'emprise des intérêts particuliers et non pour faciliter toutes leurs combinaisons. Fermons la parenthèse.

Considérons le contrôle des changes à la lumière des principes affirmés dans l'acte d'Algésiras. Trois constatations retiendront notre attention. Elles sont toutes favorables à la légitimité du contrôle des changes ; les deux premières ne nous retiendront pas longtemps, mais il n'en est pas de même de la troisième.

Première constatation : A côté du principe de liberté sans inégalité, l'acte d'Algésiras affirme la souveraineté de l'État chérifien ; il faut donc, dans la mesure du possible, éviter les interprétations qui portent atteinte à cette souveraineté. La question posée est de savoir si l'arrêté du 30 décembre 1948 supprimant les importations sans devises est contraire à l'acte d'Algésiras. Il n'y a pas dans l'acte d'Algésiras de règle qui inter-

dise au Maroc d'assurer l'équilibre de sa balance des paiements dans un système de monnaies généralement inconvertibles. Donc ce droit, qui est attaché à la souveraineté de tous les États, doit être connu au Maroc.

Deuxième constatation : elle est tirée du principe de l'égalité économique et de la réciprocité.

On a précédemment démontré que les traités de 1856 et de 1861 étaient fondés au point de vue économique sur la réciprocité. Il faut ajouter qu'il s'agit ici d'une tradition marocaine constante affirmée dans les traités postérieurs.

Ainsi en est-il de la déclaration du 18 mai 1858 pour régler les rapports commerciaux entre les Pays-Bas et le Maroc (*Recueil* déposé par le Gouvernement français, p. 467), du traité du 4 janvier 1862 entre le Maroc et la Belgique (vol. I, C.-M., annexes, p. 556), du traité du 1^{er} juin 1890 avec l'Allemagne (vol. I, C.-M., annexes, p. 557, articles 1 et 6 de ce traité), et de celui avec la France du 4 octobre 1892 (vol. I, C.-M., annexes, p. 561), qui commence en ces termes :

« En considération de la réduction qui sera faite par votre gouvernement sur les droits applicables aux produits marocains à leur entrée en France et en vue d'étendre les relations commerciales entre les deux pays pour leur mutuel avantage, S. M. chérifienne accepte.... »

L'acte d'Algésiras pose le principe de la liberté sans *aucune* inégalité. Quel État soutiendra que le Maroc doit être exclu du bénéfice de cette règle ? Qu'il peut y avoir une inégalité aux dépens du Maroc et aux dépens de l'économie marocaine ? L'acte d'Algésiras aurait alors empiré le statut économique du Maroc défendu par une tradition constante et il prendrait la figure d'un acte d'iniquité. Le principe de liberté sans inégalité serait altéré, ou alors il aurait dû être formulé de la manière suivante : il y aura dans les relations du Maroc avec les autres Puissances une liberté complète sauf quand le Maroc la revendiquera ; toute discrimination dans les échanges est interdite sauf aux dépens des produits marocains. Le devoir le plus sacré du Gouvernement français, responsable de sa mission, est de repousser cette interprétation de l'acte d'Algésiras. Il s'est efforcé, quant à lui, d'obtenir pour le Maroc cette réciprocité qui est la traduction de l'égalité économique. Lors des négociations commerciales avec l'Angleterre en 1937 — c'est peut-être le seul point qui reste acquis aujourd'hui en droit —, l'Angleterre a reconnu que le futur traité devait être conclu sur la base de la réciprocité (échange de lettres entre M. Eden et M. Corbin, en date du 29 juillet 1937 : vol. I, C.-M., annexes, p. 800). Tous les traités de commerce, dont la France a étendu le bénéfice au Maroc, comportent cette stipulation de réciprocité (par exemple, la convention commerciale du 4 septembre 1936 entre la France et la République dominicaine, *Journal officiel* de la République française, 30 septembre 1936, articles 1, 2 et 7 ; convention du 31 octobre 1938 entre la France et l'Équateur, *Journal officiel* du 17 décembre 1938, articles 1, 2, 9, 10 ; et tous les innombrables accords de paiement conclus depuis cette date).

D'autre part — et cette constatation a un certain poids —, les territoires sous tutelle internationale sont admis au régime de liberté sans inégalité. Or, il a été admis d'une manière absolue que l'accès aux facilités que donne le régime de liberté sans inégalité était subordonné à la condition de réciprocité. On peut se reporter, par exemple, à l'article 11

de l'accord de tutelle pour le territoire du Togo sous administration britannique.

Ce principe de réciprocité autorise le Maroc à appliquer les dispositions du contrôle des changes dans la mesure même où l'ensemble des autres États, en instituant un contrôle des changes, ont rendu ces mesures inévitables au Maroc.

Troisième considération, qui devra nous retenir plus longtemps : quelle est la signification du « principe de liberté » ?

De l'acte d'Algésiras se dégage une conclusion certaine. Il a eu pour objet non d'exclure le Maroc de la communauté des États civilisés, mais bien de l'y intégrer. Ceci résulte non seulement du but général de l'acte qui est de réaliser des réformes, mais encore des solutions précises adoptées dans diverses matières ; les procédés suivant lesquels sont organisés la Banque d'émission, les monopoles fiscaux, les adjudications, traduisent le souci caractéristique d'aligner progressivement le Maroc sur les États plus évolués. Des références expresses sont faites dans l'acte d'Algésiras aux règles suivies dans les législations étrangères (par exemple, les articles 107, 111, 112).

Il est donc normal de rechercher le sens des termes « liberté sans inégalité » dans la pratique des nations civilisées. Comment déterminer d'ailleurs le sens d'un terme aussi général que celui de « liberté sans inégalité » sans examiner à cet égard la pratique des nations civilisées ?

La question qui est alors posée peut être formulée de la manière suivante :

Quand les États, dans un texte engageant leur volonté, emploient l'expression « liberté sans inégalité » ou des expressions analogues, le recours à ces formules implique-t-il généralement l'interdiction du contrôle des importations, lorsque-celui-ci a pour objet d'assurer l'équilibre de la balance des paiements ?

Si l'on répond affirmativement, l'acte d'Algésiras interdirait le contrôle des changes. Le Gouvernement français soutient que, dans la communauté des nations civilisées, l'instauration d'un régime de liberté sans inégalité ne conduit pas à l'interdiction d'un contrôle des changes destiné à assurer l'équilibre de la balance des paiements.

Pour conduire la démonstration de cette affirmation, nous procéderons par approches successives en démontrant les propositions suivantes qui sont au nombre de trois :

Première proposition : La liberté économique dans la communauté des nations civilisées n'est jamais une liberté absolue, inconditionnelle.

Deuxième proposition : La liberté des échanges n'a jamais mis obstacle à des mesures de défense de l'ordre public.

Troisième proposition : La pratique des nations civilisées a reconnu que le contrôle des changes était, en cas de déséquilibre grave de la balance des paiements, une mesure d'ordre public légitime.

Première proposition. — La liberté économique dans la communauté des nations civilisées n'est jamais une liberté absolue, inconditionnelle. Cette première proposition ne nous retiendra pas très longtemps, car elle n'a qu'une portée toute relative en raison même de son caractère négatif. Il est très facile de montrer que la liberté économique n'a jamais un sens absolu, inconditionnel, comme semble le soutenir en plusieurs endroits de la procédure écrite le Gouvernement des États-Unis. Le motif en est simple : la liberté n'est pas toujours possible ; elle ne conduit pas toujours à des résultats heureux. Les États qui sont le plus attachés à la liberté

écartent cette liberté économique en cas de crise, de surabondance ou de pénurie. La France, en prenant l'initiative d'instaurer un régime concurrentiel dans l'industrie lourde européenne du charbon et de l'acier, a su montrer quel prix elle attachait au régime de la liberté et de la concurrence, mais dans ce traité tout récent on a été obligé d'écartier le régime de libre concurrence dans les hypothèses de pénurie ou de surabondance. Il est d'ailleurs facile de donner des exemples qui intéressent directement le Maroc. De 1941 à 1946, les États-Unis ont organisé la répartition internationale de tous les produits et de tous les transports nécessaires à la subsistance humaine, ces mesures se sont appliquées au Maroc : personne, à ce moment-là, n'a été soutenir que ces mesures étaient impossibles en raison de l'acte d'Algésiras. A une date plus récente, les Gouvernements des États-Unis, de l'Angleterre et de la France, par une déclaration commune et publique du 12 janvier 1951, ont organisé une répartition internationale des matières premières rendues rares par les événements militaires. Les mesures qui ont été décidées en application de cette déclaration commune ont été appliquées au Maroc, sans que personne ne soulève l'objection qu'elles étaient contraires à l'acte d'Algésiras, et, d'une manière plus générale, des institutions comme celles prévues dans la Charte de La Havane, qui ont pour objet d'organiser rationnellement les grands marchés de matières premières, ont pu être appliquées très justement à des territoires comme le Maroc ou les territoires sous tutelle : par exemple, le Maroc n'a pas été exclu du traité international sur le blé du 23 mars 1949 qui organise le marché du blé en dehors d'un régime concurrentiel dans l'intérêt commun de toute la communauté des nations civilisées.

Ce caractère limité de la liberté a été reconnu par tous les gouvernements, y compris par celui des États-Unis ; qu'on nous permette simplement de donner à la Cour un seul exemple, en citant ici des extraits des procès-verbaux de la session du Conseil économique et social de 1951, extraits qui ont d'ailleurs été déposés auprès de la Cour. En 1951, le Conseil économique et social a été saisi par une résolution très heureuse du Gouvernement des États-Unis, à laquelle la France s'est associée. Cette résolution a pour objet de faire disparaître, dans le commerce international, les mesures restrictives d'origine privée que l'on qualifie quelquefois dans un vocabulaire hésitant de « trust », « cartel » ou autres mesures restrictives de concurrence. Néanmoins, le représentant de l'Inde, S. Exc. M. Krishnamachari, a exprimé à la 547^{me} séance (p. 678 des procès-verbaux) une inquiétude ; et nous nous permettons simplement de lire l'intervention du représentant de l'Inde :

« L'intention de la délégation des États-Unis est manifestement de voir mettre au point des arrangements en vue d'une action concertée tendant à supprimer les pratiques commerciales restrictives, de façon à ne pas mettre en péril la libre concurrence qui est considérée par un certain groupe d'économistes comme leur principal article de foi. En d'autres termes, l'idée principale est de sauvegarder la libre concurrence. D'une façon générale, cependant, les économistes contestent que la libre concurrence existe en un point quelconque du globe. Il semble par conséquent que mettre l'accent sur la défense de la libre concurrence revienne à poursuivre un objectif insaisissable, en particulier dans un monde qui tend toujours davantage vers des économies planifiées. »

A ces inquiétudes, le représentant des États-Unis, S. Exc. M. Lubin, a répondu, à la 548^{me} séance (procès-verbaux, p. 687), de la manière suivante :

« M. Lubin se réfère ensuite aux observations faites à la 547^{me} séance par le représentant de l'Inde ; il tient à lui donner l'assurance que le projet de résolution des États-Unis ne vise pas à imposer au monde un système de concurrence absolument libre et sans aucune entrave. Comme le représentant de l'Inde l'a lui-même fait observer, ce genre de système n'existe plus, pas même aux États-Unis d'Amérique. La preuve en est que le Gouvernement des États-Unis a dû soumettre à un contrôle un certain nombre de branches de l'industrie, des transports et des communications. Le projet de résolution ne vise en aucune manière à permettre une ingérence dans les activités internes du pays. »

Parmi les raisons qui contribuent à ôter à la liberté économique son caractère absolu, inconditionnel, il y a la défense de l'ordre public ; et cette remarque nous conduit à la deuxième proposition que nous avons formulée de la manière suivante :

La liberté des échanges n'a jamais mis obstacle à des mesures de défense de l'ordre public.

Quelles sont les mesures de défense de l'ordre public ?

Ce sont essentiellement celles qui ont pour objet le maintien de la sécurité, de la tranquillité et de la santé publiques. Si l'on considère l'ordre public ainsi défini, il apparaît moins comme une exception à la notion de liberté que comme une partie intégrante de sa définition.

Sur ce point, certaines confusions doivent être écartées, notamment celles que la duplique commet en ce qui concerne la présentation de la thèse française. Cette notion de l'ordre public n'a rien à voir avec la théorie de droit international privé du même nom et qui a pour objet de déterminer certaines hypothèses de non-application de la loi étrangère. Il ne s'agit nullement non plus de permettre à un État de se dégager discrétionnairement de tous ses engagements internationaux en invoquant l'ordre public. C'est au droit international et notamment à la coutume internationale qu'il appartient de définir le sens et les limites de l'ordre public.

[Séance publique du 17 juillet 1952, matin]

Monsieur le Président, Messieurs de la Cour, la liberté sans inégalité n'interdit pas des prohibitions fondées sur des motifs d'ordre public. C'est sur cette affirmation que nous avons interrompu hier l'exposé fait devant la Cour.

Ce qui démontre la vérité de cette affirmation, c'est d'abord le fait que le Maroc a adhéré à plusieurs conventions internationales instituant des contrôles sévères et des prohibitions destinées à faire respecter l'ordre public. Il en est ainsi dans les domaines suivants : vérification de denrées destinées à la consommation, commerce des stupéfiants, prévention des épidémies, répression de la diffusion des publications obscènes, respect de la propriété industrielle, etc. Ces conventions se trouvent dans le Recueil déposé par le Gouvernement français, page 361.

Ce qui le prouve aussi, ce sont des précédents comme celui qui résulte de la convention internationale pour l'abolition des prohibitions et des restrictions à l'importation et à l'exportation, négociée sous les auspices de la Société des Nations en 1927, et portant la date du 8 novembre 1927. (559. M. 201. 1927. II.) Cette convention a été signée par de nombreux États, dont les États-Unis, elle n'est pas entrée en vigueur, mais ses dispositions présentent un grand intérêt. Elle s'est efforcée de prohiber d'une façon absolue, générale, toutes les interdictions d'importation ou d'exportation. Néanmoins, dans son article 4, elle contient une liste d'exceptions, d'hypothèses, dans lesquelles il est précisément permis d'instituer des prohibitions soit à l'importation, soit à l'exportation. Et cette liste d'exceptions, dont nous épargnons la lecture à la Cour, correspond sensiblement à ce que le Gouvernement français a appelé la défense de l'ordre public.

D'ailleurs, sur ce point, la thèse du Gouvernement des États-Unis n'est pas si éloignée qu'il paraît de celle du Gouvernement français. En effet, nous lisons dans la duplique, page 98 : « si le problème de l'interprétation est soulevé, il est parfaitement raisonnable d'interpréter le principe de la liberté économique comme signifiant que les importations ne doivent pas être prohibées sauf celles qui porteraient authentiquement atteinte à la protection de la santé publique, à la morale et au contrôle du commerce avec l'ennemi en temps de guerre ».

Mais peut-on passer de cette deuxième proposition générale à la troisième, qui est la plus importante, qui est au cœur même du sujet, et qui concerne les mesures de contrôle destinées à assurer l'équilibre de la balance des paiements ? Font-elles partie de ces mesures de défense de l'ordre public ?

On pourrait examiner ce problème avant le deuxième conflit mondial ; il n'était pas inconnu. Nous en donnerons un seul témoignage : c'est l'article 5 de cette convention de 1927 que nous venons de citer. Cet article 5 est ainsi conçu :

« Rien dans la présente convention ne portera atteinte au droit de toute Haute Partie contractante de prendre des mesures de prohibition ou de restriction à l'importation ou à l'exportation pour sauvegarder dans des circonstances extraordinaires ou anormales les intérêts vitaux du pays. »

Et si nous nous reportons aux travaux préparatoires (Conférence internationale pour l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation, C. 21. M. 12. 1928. II, p. 229), de nombreux gouvernements ont fait valoir que :

« Mais depuis 1914 des dangers nouveaux se sont révélés, dangers d'ordre financier et économique qui, avant la guerre, étaient ou ignorés ou maintenus dans des bornes telles qu'ils ne constituaient pas de menace sérieuse pour l'existence des différentes économies nationales.

« Avant la guerre, on connaissait, il est vrai, des pays à change faible, mais on n'avait pas assisté à l'écroulement de devises nationales avec toutes les circonstances tragiques qu'il comporte. »

Les seules objections majeures présentées à l'époque par certains États en ce qui concerne précisément cet article 5 ont concerné la difficulté d'admettre en la matière une appréciation entièrement discrétion-

naire des États intéressés. (Cf., sur ce point, les observations présentées par le Gouvernement allemand, p. 232.) La création du Fonds monétaire international devait plus tard répondre à cette préoccupation.

Mais c'est surtout la pratique postérieure au deuxième conflit mondial qui doit retenir l'attention. On peut faire d'ailleurs immédiatement une constatation simple qui concerne les circonstances de guerre. Il n'est pas contesté que la guerre porte à leur plus haut degré les exigences de l'ordre public et particulièrement de la sécurité publique.

Que tous les États sans exception aient le droit d'instituer de sévères mesures de contrôle de leur commerce extérieur en temps de guerre, voilà un principe qui a toujours été largement reconnu par l'ensemble des nations civilisées. En temps de guerre, le contrôle des changes apparaît non seulement comme la conséquence du contrôle du commerce avec l'ennemi, mais comme une mesure d'adaptation à la pénurie générale. C'est d'ailleurs dans les pays les plus ouverts au commerce international comme le Maroc que la pénurie est en temps de guerre la plus grave, puisque ces pays ne disposent pas de la marge d'autarcie que les autres États ont eu la prudence de se réserver. Les États-Unis ont reconnu la légitimité du contrôle des changes au Maroc en temps de guerre (lettre du 5 septembre 1944 ; mémoire, annexe LXX, p. 234, vol. I), mais nous n'insisterons pas davantage sur ce problème du contrôle des changes en temps de guerre, sans vouloir d'ailleurs discuter au point de vue juridique quelle est la définition des circonstances de guerre et du temps de guerre, et nous arrivons alors à un des points fondamentaux de notre démonstration.

Les Nations Unies, dès avant la fin des hostilités, ont fait unanimement une constatation fondamentale, qu'elles ont traduite dans de nombreuses déclarations et dans de nombreux traités ou projets de traités. Cette constatation est la suivante : le salut économique du monde ne pourrait être assuré que par un retour à la liberté des échanges dans le commerce international, et la disparition des inégalités de traitement et des discriminations. C'était proclamer la nécessité d'étendre à toutes les nations le principe de liberté sans inégalité, qui, jusqu'alors, ne s'appliquait qu'à certains États ou territoires. Or, aucune des déclarations, aucun des accords ou projets d'accords qui ont étendu aux relations entre de nombreux États le principe de liberté sans inégalité, ne considèrent que l'établissement d'une liberté sans inégalité conduit à l'interdiction du contrôle des échanges quand celui-ci est nécessaire pour l'équilibre de la balance des paiements.

Voilà l'affirmation fondamentale que nous demandons la permission de démontrer, devant la Cour, en passant en revue les principaux de ces actes internationaux.

Le statut du Fonds monétaire international a été signé à l'origine par près de cinquante États ; il énumère, parmi les buts du Fonds monétaire international (article premier, ii) : « Faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international » ; il impose en matière monétaire le principe de liberté sans inégalité, puisque entre autres dispositions les sections 2 et 3 de l'article VIII interdisent les restrictions relatives aux paiements courants et les pratiques de discrimination monétaire ; et cependant les statuts reconnaissent la compatibilité des mesures de contrôle des changes avec cette règle de liberté sans inégalité chaque fois que l'équilibre de la balance des comptes

l'exige et notamment dans la période de transition qui suivra la fin de la guerre (article XIV, section II).

La Charte de La Havane, signée par plus de cinquante États, non ratifiée, mais qui a la valeur d'un très grand précédent, a des objectifs qui sont aussi de restaurer dans les échanges internationaux la liberté sans inégalité (articles 1, 3 et 4).

Le principe de liberté sans inégalité est institué par les articles 16 et 17 qui imposent, comme règle générale, le traitement de la nation la plus favorisée et obligent les signataires de la Charte à la réduction des tarifs douaniers et à l'élimination des préférences tarifaires. Mais la Charte de La Havane n'a pas pour autant interdit d'une manière inconditionnelle le contrôle des changes ; elle a dans de nombreux articles admis sa validité dans le cas où il est nécessaire pour l'équilibre de la balance des paiements. C'est l'objet notamment des articles 23 et 24 qui lient l'application de leurs dispositions au mécanisme du Fonds monétaire international. Lisons le début de l'article 23, paragraphe i), a :

« Les États membres reconnaissent que les suites de la guerre créent de graves problèmes de réadaptation économique qui ne permettent pas l'établissement immédiat d'un régime complet de non-discrimination en matière de restrictions quantitatives et qu'il faut par conséquent les régimes transitoires exceptionnels qui font l'objet du présent paragraphe. »

Les mêmes observations sont valables pour l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, signé par vingt-trois États et mis en vigueur à titre provisoire à l'heure actuelle entre plus de trente États, mais non le Maroc. Cet acte reprend un certain nombre des dispositions essentielles de la Charte ; on y retrouve le même parallélisme entre l'établissement de la clause de la nation la plus favorisée et l'élimination des discriminations, d'une part, et le maintien provisoire et conditionnel du contrôle des changes.

A une échelle moins large sur le plan européen, une étude des principaux actes qui ont essayé de fonder le commerce entre les États européens sur la liberté sans inégalité aboutirait aux mêmes conclusions : convention de coopération économique européenne, du 16 avril 1948 ; code de libération des échanges, établi par décision de l'Organisation européenne de Coopération économique, en date du 23 août 1950 ; accord sur l'établissement d'une Union européenne de paiements, en date du 19 septembre 1950 ; tous ces actes sont inspirés par une liberté sans inégalité dans le domaine des échanges commerciaux. Or, tous ces actes considèrent que le maintien d'un contrôle des changes, justifié par la situation de la balance des paiements, n'est pas exclusif de cette liberté sans inégalité.

Est-il nécessaire de citer ici des déclarations de gouvernements ? Dans la réplique, le Gouvernement de la République a cité plusieurs déclarations des représentants des États-Unis, se rapportant notamment à l'application des traités d'assistance économique conclus entre des États européens et les États-Unis. Qu'il soit permis cependant d'ajouter un dernier exemple qui, à lui seul, suffirait à résoudre le problème posé à la Cour en ce qui concerne le contrôle des changes. La loi américaine dite « Economic Co-operation Act » de 1948 a été amendée en 1950 ; cette loi est incorporée dans le traité d'assistance mutuelle entre la France et les États-Unis, traité qui s'applique au Maroc. Les modifications apportées

à la loi américaine ont été incorporées dans le traité, à la suite d'un certain nombre d'échanges de lettres en date du 9 janvier 1950 et du 22 mai 1951, lettres qui ont été déposées à la Cour. Or, la loi américaine contient une section 112 *n*, qui prévoit que certaines sanctions seront prises à l'encontre des États bénéficiaires de l'assistance, qui prendraient à l'égard du commerce américain des mesures restrictives, discriminatoires ; cependant, la même loi prévoit que ces sanctions ne seront pas prises lorsque ces mesures restrictives, discriminatoires, seront « raisonnablement exigées pour assurer l'équilibre de la balance des paiements ou les besoins de la sécurité nationale ou sont autorisés par des accords internationaux auxquels sont parties cet État et les États-Unis ».

Le Gouvernement de la République n'a jamais eu d'autre exigence en ce qui concerne le Maroc.

Quelle est la signification juridique de ces précédents ? Certains lient les États-Unis et le Maroc et valent donc comme engagements conventionnels. Mais en invoquant ici un ensemble impressionnant de traités et de déclarations, le Gouvernement français se propose surtout de rassembler des précédents pour établir quel est le sens du principe de liberté sans inégalité tel qu'il est entendu dans la communauté des nations civilisées. Selon l'argumentation présentée par le Gouvernement français, ces précédents ont opéré une reconnaissance au sens technique du terme.

Anzilotti définit dans son Cours de droit international la reconnaissance de la manière suivante (t. I, traduction française, p. 304) :

« C'est la manifestation de la volonté de considérer comme légitime un état de choses donné, une prétention donnée. Le droit international attache des effets juridiques au seul fait de la reconnaissance, en ce sens que l'État qui a reconnu une prétention donnée ou un certain état de choses ne peut plus en contester la légitimité, et cela indépendamment de tout accord avec le sujet en faveur duquel la reconnaissance a eu lieu. »

Les États ont reconnu que, dans la communauté des nations civilisées, l'interdiction des restrictions d'importer, la liberté commerciale, l'égalité de traitement, la prohibition des mesures discriminatoires pouvaient comporter le maintien provisoire du contrôle des changes. Il n'est pas nécessaire que le Maroc ait été partie à ces traités ; les principes de la liberté et de l'égalité de traitement qui sont en vigueur au Maroc doivent être entendus tels que la communauté des nations en donne par sa pratique une définition juridique.

Le Gouvernement de la République estime donc que le principe de la liberté sans inégalité tel qu'il est stipulé dans l'acte d'Algésiras n'interdit pas le contrôle des changes puisque les grands actes internationaux qui ont défini dans la communauté internationale ces mêmes notions, ont reconnu qu'elles ne prohibaient pas le contrôle des changes.

Telle est, selon le Gouvernement français, l'interprétation du principe de liberté sans inégalité formulé par l'acte d'Algésiras.

La conclusion générale concernant l'acte d'Algésiras est donc la suivante :

Aucune disposition de cet acte n'interdit d'instituer des mesures de contrôle des importations dans la mesure nécessaire pour assurer l'équilibre de la balance des paiements.

Reste à examiner le dernier traité important :

L'acte final de la conférence monétaire et financière des Nations Unies (accords dit de Bretton Woods).

C. — *Accords de Bretton Woods*

Le Gouvernement de la République a déjà invoqué cet acte, en tant qu'il comportait dans la communauté des nations civilisées reconnaissance d'une situation de droit : que la défense de l'ordre public autorise dans les situations économiques graves l'institution du contrôle des changes. Il sera examiné ici à un autre titre en tant que traité engageant les États-Unis et le Maroc.

Si la Cour accepte l'interprétation de l'acte d'Algésiras proposée par le Gouvernement français, les développements qui vont suivre n'auront qu'un objet : préciser les éléments techniques et institutionnels dans lesquels le contrôle des changes, pour rester légitime, doit fonctionner au Maroc.

Si la Cour refusait l'interprétation de l'acte d'Algésiras proposée par le Gouvernement français, les accords de Bretton Woods présenteraient alors par rapport à l'acte d'Algésiras le caractère juridique d'une exception suspendant les effets de l'acte d'Algésiras.

A la fin de la conférence de Bretton Woods, lord Keynes fit aux délégués de la conférence un discours dont nous extrayons le passage suivant (*Proceedings and Documents of United Nations Monetary and Financial Conference*, vol. I, p. IIIO) :

« Trop souvent les juristes s'appliquent à rendre le bon sens illégal. Trop souvent les juristes sont des hommes qui transforment la poésie en prose et la prose en jargon. Il n'en a pas été de même pour nos juristes à Bretton Woods. Au contraire, ils ont fait de notre jargon de la prose et de notre prose de la poésie. »

Puissent nos commentaires ne pas trahir ce jugement !

Le Gouvernement de la République française invoque ici l'article 14, section 2, du statut du Fonds monétaire international dont le début est ainsi conçu :

« Dans la période de transition qui suivra la fin de la guerre, les membres pourront, nonobstant les dispositions de tous autres articles du présent accord, maintenir (et, dans le cas de membres dont les territoires ont été occupés par l'ennemi, instituer si nécessaire) des restrictions aux paiements et transferts relatifs aux transactions internationales courantes et adapter ces restrictions aux circonstances. »

Le Gouvernement de la République revendique pour le Maroc le bénéfice de ces dispositions.

Le Gouvernement des États-Unis a élevé, semble-t-il, deux objections à cette prétention.

Première objection du Gouvernement des États-Unis

L'autorisation donnée par l'article 14, section 2, ne peut pas jouer à titre originaire pour les États qui n'ont pas le droit d'établir le contrôle des changes en raison de leur statut. A cette objection, le Gouvernement de la République répondra de la manière suivante :

La question est de savoir si les auteurs du statut du Fonds monétaire international ont envisagé l'application de leurs dispositions dans des territoires soumis conventionnellement au régime de la liberté sans inégalité. Il est possible de répondre affirmativement à cette question : si l'on considère les termes de l'article 20, section 2, lettre g, qui prévoit que l'accord s'étend obligatoirement à tous les territoires non autonomes qui dépendent de cet État et d'une manière expresse aux « mandats » ; or, les statuts de Bretton Woods sont antérieurs à l'acte créant les Nations Unies et ils emploient ici le langage valable dans le Pacte de la Société des Nations, l'expression « mandats » désigne ici les mandats internationaux, et les mandats internationaux étaient soumis au régime de liberté sans inégalité. Le statut a donc prévu que, en dépit de l'existence du principe de liberté sans inégalité, il était applicable à ces territoires.

D'autre part, l'interprétation proposée par le Gouvernement des États-Unis conduirait à distinguer, parmi les États ou territoires auxquels s'applique le statut, deux catégories, les uns qui bénéficient pleinement des règles posées dans les accords, les autres qui seraient en quelque sorte des adhérents mineurs. Certaines règles s'appliqueraient à eux, d'autres règles non.

Rien dans le texte des accords, ni dans la pratique du Fonds monétaire international ne vient appuyer cette analyse ; en vertu de l'article 18 des statuts, l'organisme directeur du Fonds est compétent pour interpréter le statut à l'égard des parties ; or, le régime des paiements au Maroc a été régulièrement notifié aux organismes du Fonds monétaire international, ceux-ci ont examiné avec soin le régime de la monnaie dans les territoires non autonomes administrés par la France et n'ont pas présenté au Gouvernement français, en ce qui concernait le Maroc, d'observation, alors qu'ils n'ont pas hésité à présenter au Gouvernement français des objections très graves contre certaines mesures prises dans la métropole, notamment au moment de la réforme monétaire de 1948. Le Fonds monétaire international a rappelé aux États membres qu'il était [nous citons] « disposé à indiquer si une réglementation des changes déterminée est maintenue ou imposée en conformité de l'accord relatif au Fonds » (lettre adressée par le Fonds aux États membres au sujet du caractère non exécutoire de certains contrats de change). (Rapport annuel des administrateurs pour l'année 1949, annexe 14, Conseil économique et social E. 1556, document déposé à la Cour.)

D'autre part, si l'interprétation américaine était exacte, elle s'appliquerait également à tous les territoires sous tutelle internationale, ainsi qu'au bassin conventionnel du Congo, territoires qui sont tous soumis au principe de la liberté sans inégalité. Comment imaginer qu'une situation aussi singulière aurait échappé depuis de longues années à la vigilance du Fonds monétaire international ?

Enfin, dernière observation.

Le raisonnement des États-Unis est fondé sur une hypothèse, que les rédacteurs du statut ont refusé d'envisager une contradiction possible entre le statut et un acte antérieur. Or, cette hypothèse est démentie par la deuxième objection du Gouvernement des États-Unis fondée sur la section 6 de l'article 8 des statuts, qui prévoit précisément le cas où il y a contradiction entre le statut et certains actes antérieurs. C'est pour ces motifs que le Gouvernement français rejette la première objection du Gouvernement américain.

Deuxième objection du Gouvernement américain

Elle est formulée dans la duplique (p. 105) et fondée sur la section 6 de l'article 8, qui porte le titre « Consultations entre membres au sujet d'accords internationaux existants ».

« Lorsque dans les circonstances spéciales ou temporaires spécifiées dans le présent accord, un membre est autorisé à maintenir ou à établir des restrictions sur les opérations de change, et lorsqu'il existe d'autres engagements entre certains États membres, liés antérieurement au présent accord, qui sont incompatibles avec l'établissement de telles restrictions, les membres intéressés se consulteront en vue d'effectuer les adaptations mutuellement acceptables. Les dispositions du présent article seront sans préjudice de l'application de la section 5 de l'article 7. »

Cet article pose une règle à laquelle il apporte en même temps une exception.

La règle est la suivante : elle prévoit des consultations en vue d'effectuer les adaptations mutuellement acceptables. L'exception prévue par la section 5 de l'article 7 supprime l'application de la règle précédente dans le cas de monnaie rare.

Le Gouvernement français se propose de démontrer :

1° Qu'il se trouve précisément dans l'exception prévue à l'article 7.

2° Que, de toute façon, il a satisfait à l'obligation posée par l'article 8, section 6.

Étudions d'abord l'article 7, section 5, qui prévoit l'exception.

L'article 7 est intitulé « Monnaies rares », et il prévoit deux hypothèses de rareté. A ces deux hypothèses s'applique le paragraphe 5, dont voici la teneur :

« Les membres conviennent de ne pas invoquer les engagements contractés avec d'autres membres antérieurement au présent accord pour faire obstacle à l'exécution des dispositions du présent article. »

La première hypothèse de rareté est intitulée « Rareté générale d'une monnaie ».

« Si le Fonds constate qu'une monnaie particulière tend à devenir généralement rare, il pourra en aviser les membres ; il pourra également publier un rapport exposant les causes de la rareté et contenant des recommandations destinées à y mettre fin. »

La deuxième hypothèse est celle de la rareté officielle, elle est prévue dans le cas de rareté des avoirs du Fonds ; dans ce cas le Fonds devra proclamer officiellement la rareté et

« répartir les avoirs existants et à venir, en tenant dûment compte des besoins relatifs des États membres, de la situation économique internationale et de toutes autres considérations pertinentes ».

Dans quelle situation nous trouvons-nous au Maroc par rapport au dollar ?

Par une décision du Conseil du Fonds monétaire international en date du 5 avril 1948 (documents annexes, réplique, p. 80) la décision suivante du Fonds a été prise ; elle est plus énergique encore qu'une décision

de rareté officielle puisqu'elle va supprimer pratiquement, pendant la période qu'elle envisage qui est celle de l'aide américaine, l'utilisation des ressources du Fonds en devises. Voici la phrase finale la plus importante :

« Le Fonds et les États membres participant au programme de relèvement économique devraient avoir comme objectif de leur politique de maintenir pendant la période d'application du programme les ressources du Fonds à un niveau raisonnable et une marge de sécurité suffisante pour qu'à la fin de cette période les États membres puissent en fait faire appel aux ressources du Fonds. »

S'il s'agit d'interpréter juridiquement le sens de cette décision, il faut y voir au moins une recommandation de ne pas faire appel aux ressources du Fonds et, par conséquent, de limiter soi-même ses besoins en dollars et, comme nous l'avons vu, la section 5 de l'article 7 s'applique même aux recommandations. Il est interdit aux États d'opposer des engagements antérieurs même pour l'exécution d'une simple recommandation. Le Maroc ne peut exécuter cette recommandation qu'en limitant les paiements exigeant des dollars, puisque les ressources du Fonds lui sont fermées. Cette interprétation est confirmée par l'opinion d'un auteur qui, vu les hautes fonctions qu'il a exercées auprès du Fonds monétaire international, fait autorité en la matière. M. Camille Gutt, dans un cours donné à l'Académie de droit international de La Haye (*Recueil des Cours*, 1948, vol. I, p. 136), déclare :

« Il n'y a rien, absolument rien, qu'un pays pourrait faire après une déclaration formelle de pénurie de dollars qu'il ne puisse faire aujourd'hui, en vertu des clauses transitoires de la Charte du Fonds. Je ne vois aucune utilité à semblable déclaration. »

Mais supposons que l'on rejette encore cette argumentation qu'impose l'article 8 dans sa section 6 ? Il prévoit des consultations « en vue d'effectuer les adaptations nécessaires mutuellement acceptables ». Or, nous allons le démontrer, le Gouvernement français a satisfait à cette exigence.

Le Gouvernement des États-Unis a reproché au Gouvernement français (duplique, p. 105) d'avoir oublié de négocier *préalablement* ce qui serait une condition au bénéfice de l'article 8. Or, l'article 8 n'a jamais exigé de négocier *préalablement*. Il oblige une partie dont le droit est certain, l'État « autorisé », à maintenir ou à établir des restrictions sur les opérations de change, à procéder à des consultations en vue de rechercher un arrangement avec l'État qui aurait des droits en vertu d'un traité antérieur. C'est tout différent. Et le Gouvernement français ne pourrait cacher sa surprise s'il lui était reproché d'avoir refusé de rechercher un arrangement.

Le Gouvernement des États-Unis oublie peut-être que les autorités chérifiennes sont en conversations continues, depuis de longues années, avec les autorités américaines ; de 1948 à 1950, les autorités chérifiennes ont fait les concessions les plus larges pour obtenir un accord avec les autorités américaines. Après plusieurs arrangements, un ultime accord fut mis sur pied après plusieurs autres, le 31 décembre 1949 ; mais ce sont des incidents de politique intérieure américaine qui inclinèrent finalement le Gouvernement des États-Unis à se rallier à la solution d'un recours à la Cour internationale de Justice, et c'est là que l'on trouve l'explication de ce singulier litige. Le dernier accord conclu

était considéré aux États-Unis dans certains milieux comme contraire au droit international ; S. Exc. le secrétaire d'État aux Affaires étrangères des États-Unis était poursuivi devant un tribunal américain sous la grave inculpation d'avoir disposé illégalement des *treaty rights* des ressortissants américains. Le Gouvernement français reste persuadé que des arrangements sont et seront toujours possibles, surtout entre deux nations amies, mais il est difficile aux autorités chérifiennes, et impossible aux représentants des États-Unis de rechercher les termes d'un accord que des intérêts privés continueraient à faire présenter, dans son principe même, comme la réalisation d'un délit international.

Le principe d'un contrôle des importations pour assurer l'équilibre de la balance des paiements n'est donc exclu par aucun des traités qui définissent le statut conventionnel du Maroc, ni l'acte de Bretton Woods, qui est le traité le plus récent et le plus spécialisé, ni l'acte d'Algésiras, qui est le traité le plus général, ni les traités plus anciens qui ont eu pour objet d'ouvrir le Maroc au commerce mais non au désordre ni à la ruine. Le grand mouvement contemporain qui veut étendre à tous les États les règles de la liberté sans inégalité éclaire ainsi la signification des grands principes qui sont à la base du statut conventionnel du Maroc, et nous pouvons conclure d'une manière générale sur cette première partie de nos développements qu'il n'y a pas de règle qui interdise inconditionnellement le principe du contrôle des changes au Maroc.

Il nous reste donc à examiner une ultime question concernant le contrôle des changes : c'est le problème de son application.

§ II. *L'application du contrôle des changes*

En admettant que le contrôle des changes est dans son principe légitime, il faut encore examiner s'il a été appliqué d'une manière correcte, notamment en ce qui concerne l'arrêté du 30 décembre 1948.

Avant d'aborder la question de droit et sans abuser de l'attention de la Cour, l'agent adjoint demande à la Cour la permission de citer quelques chiffres concernant la pénurie de dollars au Maroc.

Toutes les indications statistiques que l'on peut réunir en la matière doivent être analysées avec prudence. Les chiffres de la balance du commerce ne représentent qu'une partie de la balance des comptes, qui comporte d'autres éléments tels que les mouvements de valeurs pour des biens invisibles, pour des services, ou pour des mouvements de capitaux. En fait et en ce qui concerne les États-Unis, la balance du commerce coïncide à peu près avec la balance des comptes. On donne également des balances de paiement avec l'ensemble de la zone dollar qui comprend quelques pays autres que les États-Unis ; il faut même remarquer que certains mouvements commerciaux peuvent s'opérer avec un pays qui est membre de la zone dollar sans requérir un paiement en dollars ; ainsi en a-t-il été un certain temps en ce qui concerne l'Allemagne.

Ces remarques étaient nécessaires pour préciser que les indications qui vont être données à la Cour ne sont valables que dans leur signification générale, dans les valeurs d'ensemble qu'elles mettent en lumière.

Les chiffres qui suivent sont exprimés en milliards de francs marocains et sont relatifs à l'année qui va du 1^{er} juillet 1950 au 1^{er} juillet 1951,

cette coupure correspondant à l'exercice budgétaire aux États-Unis et par conséquent à la mise en œuvre de l'aide américaine. Ces chiffres concernent les échanges commerciaux pour le dollar en ce qui concerne l'ensemble de la zone dollar.

Les importations totales, directes et indirectes, du Maroc en provenance de la zone dollar, se sont élevées pour cette période à environ 24 milliards 700 millions. Les exportations du Maroc vers la zone dollar se sont élevées à un milliard 800 millions.

Le déficit net est donc de 22 milliards 900 millions. Ce déficit en dollars est couvert à raison de 5 milliards 350 millions par l'aide américaine, généreusement supportée par le contribuable américain. Ce déficit est couvert à raison de 5 milliards 840 millions par des dollars pris par la France sur ses propres réserves, en opérant un choix entre les besoins de la métropole et ceux du Maroc et en exécutant ainsi l'obligation internationale que la France a de mener le Maroc vers un avenir économique meilleur. Le total de ces ressources fait donc 11 milliards 190 millions, le reste, soit 11 milliards 710 millions, a été financé par des importations sans paiement. Ces chiffres sont donc très simples : un déficit en dollars qui est financé pour un quart par les États-Unis, pour un quart par la France, pour la moitié par les importations sans paiement.

De ces chiffres se dégage une conclusion incontestable dans sa ligne générale : le déficit du Maroc en dollars est écrasant et, d'autre part, les importations sans paiement représentent la moitié de ce déficit, et l'on mesure ainsi l'importance des concessions que la France a faites aux intérêts légitimes que le Gouvernement des États-Unis a défendus au cours des négociations auxquelles nous faisons tout à l'heure allusion.

Examinons maintenant le problème de droit. La question posée est extrêmement simple : les accords existants, et notamment ceux de Bretton Woods, posent des règles techniques institutionnelles qui concernent l'application du contrôle des changes. Ces règles peuvent être présentées à l'analyse en les groupant précisément autour des deux grands principes qui vivent toujours : le principe de liberté d'abord, le principe d'égalité ensuite.

Et d'abord les règles que l'on doit rattacher au principe de liberté. Le principe de liberté signifie ici que les mesures restrictives ne doivent pas l'être plus que ne l'exige la situation. Cette règle a été posée par plusieurs articles du Fonds monétaire, par exemple l'article VIII, section 3 b. Le texte applicable en l'occurrence est l'article XIV, section 2 : « En particulier, les membres supprimeront les restrictions maintenues ou imposées en vertu de la présente section, aussitôt qu'ils seront sûrs de pouvoir, en l'absence de telles restrictions, régler leur balance des comptes d'une manière qui ne gênera pas indûment leur accès aux ressources du Fonds. » Comment est réglée l'application de cet article XIV, section 2, et qui est chargé de veiller à son respect ? Les statuts du Fonds monétaire ont prévu que cette règle serait appliquée d'une manière souple. Si l'on nous permet la familiarité de cette comparaison, on n'a pas voulu refuser à des malades le droit d'être convalescents et même de faire quelques rechutes. L'article XIV, section 2, permet donc, pendant la période transitoire, « d'adapter les restrictions aux circonstances ». Et la section 3 de ce même article dispose : « Dans ses rapports avec les membres, le Fond reconnaîtra que la période de transition qui suivra la fin de la guerre sera une période de changement et d'ajustement, et lorsque les demandes résultant de cet état de choses seront présentées

par un État membre, le Fonds donnera à ce membre, autant que possible, le bénéfice du doute. » En présence de textes aussi larges, il semble inutile de discuter la conformité de l'arrêté du 30 décembre 1948 avec les accords de Bretton Woods, d'autant plus que ces mêmes accords ont établi une autorité qui est compétente pour effectuer cet examen : c'est le Fonds monétaire international. Or, celui-ci n'a soulevé aucune objection contre l'arrêté du 30 décembre 1948. L'affaire est donc réglée.

Règles qui se rattachent au principe d'égalité

La première exigence du principe d'égalité est que les licences d'importation soient réparties d'une manière équitable entre les ressortissants des divers pays. Ce point avait été mis en lumière dans le mémoire. Il n'a pas été contesté que ces répartitions aient été faites d'une manière équitable.

En revanche, notre honorable contradicteur soutient que la règle de l'égalité a été violée d'une manière plus subtile et plus détournée. Les autorités françaises auraient rompu l'égalité en provoquant de la part des autorités chérifiennes des mesures qui favorisent indûment les intérêts français aux dépens des intérêts américains. Il est un premier point certain : les rapports entre la France et l'État chérifien sont des rapports d'État protecteur à État protégé dans lesquels les États-Unis n'ont pas à intervenir. Ainsi, dans une sentence arbitrale qui fait autorité, M. Max Huber a-t-il déclaré (« affaire des biens britanniques au Maroc espagnol », *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II, p. 648) : « Les rapports entre le protecteur et le protégé sont donc à envisager comme une affaire intérieure entre ces deux Puissances. » La seule question est donc de savoir si le Gouvernement des États-Unis apporte la preuve d'une action discriminatoire à ses dépens.

Cette preuve ne semble résulter ni des propos de M. Léon Marchal sur les intérêts politiques de la France en Afrique du Nord (duplicque, p. 131), ni des déclarations d'hommes politiques comme celles d'un membre du conseil du gouvernement, qui représentent de libres opinions qui ne concernent pas directement l'objet du litige.

Parfois, il semble que l'agent du Gouvernement américain lui-même prétende que la France a fixé la parité du franc marocain de manière à nuire aux intérêts américains. Cette affirmation n'est assortie d'aucune preuve. La France n'est pas plus libre de fixer la parité du franc marocain que celle du franc français d'une manière souveraine. Elle est liée par les termes de l'accord de Bretton Woods ; c'est sous le contrôle et avec l'accord du Fonds monétaire international que la dernière parité du franc français comme du franc marocain a été fixée en vertu de l'article IV, section 5, des statuts du Fonds.

Parfois, il semble que c'est parce que certaines mesures de défense du franc marocain assureraient également la protection du franc français, que notre honorable contradicteur estime que les autorités chérifiennes ont violé les droits des États-Unis (duplicque, p. 100). Sur le plan économique, nous avons montré le déficit en dollars du Maroc. Il est également certain que, si ceux que nous appellerons les « arbitragistes » ne pouvaient pas faire porter sur le franc français une partie du trafic qui naît à propos des importations sans devises au Maroc, le franc marocain s'effondrerait immédiatement ; c'est parce que l'effet nocif des importations sans paiement se répartit dans un corps plus vaste que celui du Maroc que le franc marocain peut supporter une pareille opération.

Sur le plan juridique, en essayant de donner à cette objection une forme qui, jusqu'à présent, lui fait défaut, il faudrait donc dire qu'il ne serait pas suffisant, pour qu'une mesure de contrôle des changes soit légitime, qu'elle soit indispensable au Maroc, il faudrait encore s'assurer qu'elle ne peut avoir aucun effet utile sur une monnaie étrangère. C'est une singulière interprétation du droit monétaire moderne, car tout le système des accords de Bretton Woods est fondé sur une pensée dominante : c'est que toutes les monnaies sont solidaires et que les troubles monétaires se répercutent d'un État à un autre (article premier, n° 1). Citons quelques articles, inspirés de cette pensée : article IV, section 4, qui interdit aux États, dans la fixation de la parité de leur monnaie, de procéder à une course à la modification des changes. Les États ne sont plus libres aujourd'hui de déterminer la parité de leur monnaie à leur seule convenance. Citons encore l'article VIII, section 3, qui concerne les parités multiples, et qui a donné lieu à un incident qui concerne précisément la France. En 1948, le Gouvernement français avait établi un système de changes à parités multiples contre lequel le Fonds monétaire international a élevé les plus graves objections, parce que ce système de changes à parités multiples permettait de frauder certaines dispositions de la législation des changes britannique indirectement, et la France, au bout d'un certain délai d'ailleurs, s'est inclinée devant la décision du Fonds monétaire international.

Citons encore l'article VIII, section 2 b ; on n'a pas été, dans les statuts du Fonds monétaire, jusqu'à imposer aux États de sanctionner pénalement sur leur territoire la législation des changes étrangère, mais on a tout de même été jusqu'à donner une sanction civile à la législation des changes étrangère sur le territoire de chaque État. Un État n'a pas le droit de rendre exécutoire sur son territoire un accord quelconque qui viole la législation des changes étrangère.

L'ensemble des attaques de notre honorable contradicteur ne réussit pas à masquer un fait fondamental ; les problèmes monétaires soulevés devant la Cour ne sont nullement des problèmes spécifiquement marocains, ce sont des problèmes *mondiaux*. La pénurie en dollars est un des phénomènes que les économistes ont placés au premier rang pour caractériser l'économie mondiale actuelle, et ce n'est point le fait de la France si le Maroc manque de dollars. N'est-ce point le secrétaire d'État aux Affaires étrangères lui-même qui déclarait le 16 avril 1952 :

« Le plus grand problème dans le commerce extérieur des États-Unis aujourd'hui est l'écart étendu par lequel nos exportations dépassent nos importations, ce que l'on a appelé la pénurie de dollars (*dollar gap*), qui provient dans les pays étrangers de l'incapacité pour ceux-ci de payer pour les produits américains dont ils ont besoin.

La pénurie de dollars est bien plus notre problème que celui du reste du monde. Une nation largement créditrice qui refuse d'importer ne peut jamais attendre d'être payée pour ses exportations. »

Et nous voyons là les conclusions de l'économie politique rejoindre les conclusions juridiques que nous avons présentées à la Cour au début de ces développements.

Le Gouvernement français conclut cette première partie relative au contrôle des changes concernant le droit de contrôler les importations en affirmant :

D'une manière générale, la légitimité des mesures de contrôle destinées à assurer l'équilibre de la balance des paiements dans le cadre des accords monétaires de Bretton Woods, et en particulier la validité de l'arrêté du 30 décembre 1948 supprimant les importations sans devises.

DEUXIÈME PARTIE. — L'IMMUNITÉ FISCALE

Le Gouvernement des États-Unis soutient que ses ressortissants échappent, sauf consentement des autorités américaines, à tout impôt, en vertu d'une immunité fiscale. La non-soumission des ressortissants américains à la loi fiscale marocaine aurait donc une double racine juridique : les ressortissants américains échapperaient à la loi fiscale, d'une part en vertu d'un droit d'assentiment général qui jouerait pour toute législation marocaine quelle qu'elle soit, et d'autre part en vertu d'une immunité particulière de nature économique fondée sur des textes particuliers.

La première question, celle du droit d'assentiment général, a été examinée par l'agent du Gouvernement français ; la deuxième question, seule, sera examinée présentement.

La thèse générale du Gouvernement français est que le droit en vigueur aujourd'hui ne consacre pas d'immunité fiscale particulière aux étrangers, même pour les ressortissants américains.

Avant d'opérer à la lumière des traités la recherche du droit en vigueur, peut-être n'est-il pas inutile de rappeler en quelques phrases la situation des étrangers au point de vue fiscal au Maroc au cours de ces cent dernières années.

Jusque vers 1880, date de la conférence de Madrid, les étrangers n'ont pratiquement pas payé d'impôts au Maroc. Toutefois, il n'y a pas d'étrangers ou presque pas au Maroc, et il n'y a pas d'impôts, au moins dans le sens moderne du terme. Les impôts existants ont principalement un caractère religieux et ne sont pas définis par des lois territoriales comme dans les États modernes. En 1880, à la conférence de Madrid, à une demande des Puissances proposant à Sa Majesté le Sultan d'augmenter le taux des impôts, le délégué de S. M. chérifienne faisait encore la réponse suivante que les contribuables modernes entendront peut-être avec une certaine nostalgie : « L'impôt agricole est invariable, le Chrâ, loi imprescriptible du pays, en déterminant de droit la quotité. » (Affaires étrangères, *Documents diplomatiques*. Question de la protection diplomatique et consulaire au Maroc, 1880, p. 226.) Il n'y a pas non plus d'administration chérifienne régulière, capable d'asseoir, de liquider et de percevoir des impôts correctement. Les troubles intérieurs chroniques font dépendre la levée des impôts de mille accidents ; pour des Européens, les perceptions fiscales n'apparaissent pas présenter toutes les garanties traditionnelles en la matière. La conférence de Madrid, en 1880, comme celle d'Algésiras, font apparaître avec force deux idées étroitement liées : la reconnaissance de l'égalité devant la loi fiscale des autochtones et des étrangers et, d'autre part, en présence de l'incapacité des autorités marocaines à administrer fiscalement leurs propres sujets, la nécessité pour les Puissances de contrôler toute la gestion fiscale et même financière de l'Empire marocain, opération facilitée par l'existence des capitulations et du privilège de juridiction qu'elles consacrent.

Plus tard, par le protectorat français, la France est substituée aux Puissances dans ce contrôle de la régularité des finances marocaines, notamment au point de vue fiscal ; et c'est elle qui portera la responsabilité du fonctionnement correct des finances marocaines. La loi fiscale marocaine s'appliquera aux étrangers comme aux Marocains suivant la grande règle de l'égalité économique. Pour les étrangers qui ont conservé le bénéfice des capitulations, la pratique est observée d'une manière discontinue de communiquer aux autorités consulaires le texte des lois fiscales comme d'ailleurs de certaines autres lois. Depuis 1937, cette pratique n'est suivie partiellement d'ailleurs qu'à l'égard des autorités américaines. La soumission des étrangers à la loi fiscale est totale, sauf pour les ressortissants américains.

Telle est à grands traits l'évolution de l'histoire de la fiscalité marocaine.

Il convient maintenant de rechercher le contenu du droit actuel en étudiant les traités et en commençant par les plus anciens ; l'argumentation du Gouvernement de la République sera reprise en la ramenant ici à ses éléments essentiels.

Nous commencerons par l'examen des traités anglais de 1856 et du traité espagnol de 1861.

Le traité général du 9 décembre 1856 entre la Grande-Bretagne et le Maroc contient dans son article IV, alinéa 2, une exemption de toute taxe et de toute imposition pour les sujets britanniques. Le traité de commerce du même jour entre les mêmes parties renvoie dans son article premier à l'article IV du traité général en ce qui concerne la protection des biens et des personnes. Il contient également plusieurs applications particulières de cette immunité fiscale générale (articles 3, 9 ou 10).

Est-ce que ces dispositions sont toujours en vigueur ?

En 1937, la Grande-Bretagne et la France ont signé une convention qui est bien connue de la Cour et qui, dans sa disposition essentielle, ne vise ni le traité général ni le traité de commerce, mais simplement : « Article premier. — S. M. le Roi renonce à tous les droits et privilèges de caractère capitulaire dans la zone française de l'Empire chérifien. »

Un certain nombre d'articles de ce traité deviendraient sans signification aucune si cette renonciation ne s'étendait pas à l'immunité fiscale. C'est un point qui a déjà été signalé dans la réplique (p. 38), il en est ainsi notamment de l'article 3, alinéa 2, qui prévoit une application anticipée de dispositions fiscales qui n'ont pas reçu l'assentiment du Gouvernement britannique. Par conséquent, il est clair que, dans l'avenir, les dispositions fiscales n'auront pas à recevoir l'assentiment du Gouvernement britannique.

D'autre part, dans le protocole de signature, il est précisé ce qui est à l'opposé de l'immunité fiscale, qu'il y a égalité de traitement en matière fiscale entre les citoyens français et les sociétés françaises et les citoyens britanniques et les sociétés britanniques (article 2 c). Quant aux dispositions des traités antérieurs, elles sont divisées en deux catégories, les unes, parmi lesquelles l'article IV du traité général — l'article qui contient l'immunité fiscale —, sont déclarées « abrogées, pour autant qu'elles sont encore en vigueur », et les autres sont laissées en l'état, la présente convention ne préjugant pas la question de savoir si elles sont encore en vigueur (article 5 du protocole).

Il faut conclure des termes formels du traité de 1937 que ces immunités fiscales sont toutes abolies. En tout état de cause, aucune difficulté ne s'est élevée depuis 1937 sur les paiements des impôts dus par les sujets britanniques, et une fois de plus, par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée, le Gouvernement des États-Unis revendique des droits que les États signataires du traité qu'ils invoquent ne se reconnaissent plus ; ceci contrairement à une règle généralement admise, c'est que l'on ne peut pas par la clause de la nation la plus favorisée invoquer un traité dans un sens autre que celui que les parties originaires du traité ont accepté (cf. Hornbeck, *American Journal of International Law*, 1909, *op. cit.*, p. 636).

Il en est de même du traité du 20 novembre 1861 avec l'Espagne, qui contient également une exemption fiscale. Il suffira ici de constater que depuis le traité du 27 novembre 1912 et la déclaration franco-espagnole du 7 mars 1914 abrogeant les capitulations, les ressortissants espagnols sont soumis à tous les impôts chérifiens, sous réserve de l'égalité de traitement, argumentation que nous avons développée dans la réplique, pages 52 et 53. Cette interprétation est d'ailleurs confirmée par des actes tels que l'accord du 14 juillet 1931 (recueil du texte déposé par le Gouvernement de la République, p. 376), accord relatif aux échanges de marchandises entre les zones espagnole et française du Maroc dont toutes les dispositions seraient incompréhensibles si l'immunité fiscale en faveur des ressortissants espagnols au Maroc en zone française subsistait encore.

L'examen de ces traités et leur histoire permettent donc une double conclusion : l'immunité fiscale qu'ils établissaient n'est plus en vigueur, et les parties à ces traités ont reconnu, conformément à la thèse du Gouvernement français, le caractère capitulaire de ces immunités fiscales.

Examinons maintenant la convention de Madrid de 1880 et l'acte d'Algésiras.

Ces deux traités se caractérisent par plusieurs traits communs.

Tout d'abord, aucun ne mentionne le principe d'une immunité fiscale autonome. La convention de Madrid crée une immunité fiscale de caractère diplomatique en ce qui concerne les interprètes et employés en service auprès des missions diplomatiques ou auprès des consuls et des agents consulaires qui seraient sujets du sultan (articles 2, 3 et 4 de la convention). Ces personnes ne seront soumises « à aucun droit, impôt ou taxe quelconque ». Au contraire, les protégés et étrangers ne sont l'objet d'aucune exemption ; dans une formule positive, les articles 12 et 13 les soumettent à l'impôt agricole et à la taxe des portes. Mais il est prévu que la nature, le mode, la date et la quotité de l'impôt agricole, de même que la quotité et le mode de perception de la taxe des portes sont l'objet d'un règlement entre les représentants des Puissances et le ministre des Affaires étrangères de S. M. chérifienne. On assiste donc à un double changement : les étrangers sont soumis à certains impôts et, comme le rappelle l'article 13 pour l'impôt des portes, aux mêmes impôts que les Marocains ; mais S. M. le Sultan du Maroc perd une nouvelle fraction de sa souveraineté puisqu'il ne peut plus légiférer même pour ses propres sujets qu'avec l'assentiment des Puissances.

Qu'il nous soit permis de citer ici un extrait des protocoles officiels de la conférence de Madrid, extrait du protocole n° 9 de la séance du 19 juin 1880 (Affaires étrangères, *Documents diplomatiques*. Question de la protection diplomatique et consulaire au Maroc, 1880, p. 226) :

« Sur la prise en considération du numéro 16, qui stipule le paiement par les censeux et autres protégés de la taxe agricole, tout en

réservant à l'examen spécial des représentants étrangers à Tanger la quotité et la nature de cet impôt, une discussion s'engage sur l'opportunité qu'il y aurait à établir d'ores et déjà que cette taxe sera basée sur le principe de l'égalité devant l'impôt des étrangers et des indigènes, protégés ou non protégés.

Les plénipotentiaires d'Autriche-Hongrie, de Belgique, d'Espagne, des États-Unis, de la Grande-Bretagne, des Pays-Bas, du Portugal et de Suède et de Norvège pensent que la conférence pourrait établir dès à présent ce principe d'égalité, en laissant aux représentants des Puissances à Tanger le soin de régler les détails d'application. M. le général Fairchild demande, en outre, que le paiement de cet impôt soit effectué par les étrangers ou protégés sous la surveillance des représentants diplomatiques et consulaires dont ils relèvent.

Les plénipotentiaires d'Allemagne, de France et d'Italie, sans repousser ce principe, estiment que son application doit être plus naturellement réservée à la sanction des représentants à Tanger. »

Ces deux caractères : égalité devant l'impôt des étrangers et des Marocains, contrôle international de la gestion financière du Maroc vont inspirer tous les travaux de la conférence d'Algésiras et son acte final. A la demande même des délégués de S. M. chérifienne (*Documents diplomatiques*, Protocoles et comptes rendus de la conférence d'Algésiras, 1906, p. 40), les délégués des Puissances vont rechercher des impôts nouveaux auxquels seraient assujettis tant les Marocains que les étrangers ; les délégués à la conférence ont procédé à un examen méthodique qui a porté jusqu'aux possibilités d'imposition des tribus nomades (voir même recueil, p. 45, annexe au compte rendu, 2^{me} séance, du 25 janvier 1906). Ceci n'a pas empêché d'ailleurs certains délégués de rappeler que la souveraineté de S. M. le Sultan restait entière (voir notamment la déclaration de S. E. M. Bacheracht, délégué de la Russie, même recueil, p. 72). Quant à l'égalité fiscale entre les Marocains et les étrangers, elle découle du grand principe d'égalité proclamé dans le préambule de l'acte d'Algésiras ; elle apparaît d'ailleurs dans tous les articles du traité : l'article 59 sur le tertib, l'article 61 sur la taxe sur les constructions urbaines, l'article 64, alinéa 2, sur les taxes concernant certains commerces, industries et professions.

L'établissement et la reconnaissance du protectorat français au Maroc ont mis fin à la compétence du corps diplomatique dans la zone française du protectorat ; c'est le Gouvernement français qui est devenu responsable devant les États signataires de l'acte d'Algésiras des réformes marocaines et du caractère équitable et régulier des perceptions fiscales.

Le droit pour les États-Unis de subordonner à leur libre consentement la soumission de leurs ressortissants à la loi fiscale ne peut trouver aucune justification, quel que soit le fondement qu'on lui prête.

D'immunité fiscale proprement dite, il n'en est certainement plus de trace depuis que les grandes conférences internationales de Madrid et d'Algésiras ont proclamé l'égalité devant la loi fiscale des Marocains et des étrangers, principe confirmé d'ailleurs par certaines conventions ultérieures. Citons ici l'article 28 de la convention relative au statut de Tanger du 18 décembre 1923 (recueil déposé par le Gouvernement français, p. 169) :

« Les sujets marocains, musulmans et israélites, jouissent en matière d'impôts et de taxes de toute nature d'une complète

égalité par rapport aux ressortissants des Puissances. Ils doivent acquitter exactement ces taxes et impôts. »

D'un consentement fondé sur un protectorat international du Maroc, il ne saurait plus en être question depuis 1912. Rappelons spécialement la position particulière prise par le représentant des États-Unis au moment de la signature de l'acte d'Algésiras. Au nom de son gouvernement, S. Exc. M. White a fait une déclaration dont nous reproduisons ici simplement la phrase finale :

« En s'associant aux règlements et déclarations de la conférence par la signature de l'acte général, sous réserve de ratification en conformité avec les lois constitutionnelles, ainsi que du protocole additionnel, et en acceptant leur application aux citoyens et intérêts américains au Maroc, le Gouvernement des États-Unis ne prend sur lui aucune obligation ou responsabilité par rapport aux mesures qui pourraient être nécessaires pour la mise à exécution desdits règlements et déclarations. » (*Documents diplomatiques. Protocoles et comptes rendus de la conférence diplomatique d'Algésiras, 1906, p. 254.*)

Il ne reste alors qu'une explication possible de la prétendue immunité fiscale : elle est un des éléments du régime des capitulations.

On fera remarquer que c'est ainsi qu'elle a été présentée à la conférence de Montreux, relative à l'abrogation des capitulations en Égypte, par de nombreux délégués. (*Actes de la Conférence de Montreux, pp. 23, 34 et 60.*)

Mais en tant qu'élément du régime des capitulations, les dispositions expresses des traités de 1856 et de 1861 ont été abrogées, comme on l'a montré plus haut. C'est pourquoi la prétention du Gouvernement des États-Unis n'a plus aucun fondement. D'ailleurs, en vertu de l'argumentation que nous avons présentée hier à la Cour, comme tous les traités ou presque tous les traités conclus dans la période de 1830 à 1860 (voir sur ce point Hornbeck, pp. 619 et 632), le traité américain de 1836 a une clause conditionnelle de la nation la plus favorisée, et si l'immunité fiscale avait un caractère économique, le Gouvernement des États-Unis ne pourrait pas l'invoquer n'ayant offert aucune contrepartie. Il nous restera alors à examiner une dernière question ; nous le ferons, avec la permission de la Cour, cet après-midi : c'est l'examen de la pratique invoquée par le Gouvernement américain de demander un prétendu assentiment en matière fiscale.

[Séance publique du 17 juillet 1952, après-midi]

En ce qui concerne l'immunité fiscale, un dernier problème doit être examiné. Le Gouvernement américain a relevé le fait que les textes fiscaux étaient régulièrement communiqués aux autorités consulaires et il tire de ce fait des conclusions contraires aux affirmations du Gouvernement français, ce qui pose deux questions : une question de fait et une question d'appréciation de la pratique existante.

En ce qui concerne la pratique, son examen conduit aux conclusions suivantes :

Premièrement : la communication des textes fiscaux disparaît de toute façon d'une manière radicale à partir du moment où sont abrogés les traités prévoyant les privilèges capitulaires, c'est-à-dire 1914 pour l'Espagne et 1937 pour le Royaume-Uni. Pour ces motifs qui tiennent aux événements (négociations de 1939 et deuxième guerre mondiale) et à l'excellence des relations qui ont toujours uni la France et les États-Unis, les États-Unis ont continué à profiter, par une tolérance gracieuse, des avantages du traité de 1856, sans que cette situation crée un droit pour les États-Unis.

Deuxième constatation : la communication des textes fiscaux, même avant 1937, en ce qui concerne les autorités britanniques et américaines, n'était pas opérée d'une manière régulière.

Dans la duplique (p. 115), le Gouvernement américain relève que l'assentiment a été demandé en matière fiscale trente-six fois au cours de la période 1922-1937 et vingt-trois fois de 1938 à 1948, ce qui fait environ deux fois par an. Le Gouvernement français n'a aucun motif de contester ces chiffres encore que de bonne foi des erreurs matérielles puissent se glisser dans ce domaine, même dans des conclusions déposées à la Cour (nous nous référons à la lettre du Greffier de la Cour du 12 juillet 1952). Mais ce chiffre apparaît comme faible si l'on considère qu'en matière fiscale les conditions d'assiette ou de liquidation des impôts sont très fréquemment modifiées. Voici en tout cas un certain nombre d'hypothèses où la communication de la législation fiscale n'a pas été faite aux autorités britanniques ou américaines. Il existe au Maroc un impôt ancien et fondamental, le tertib. Celui-ci est payé depuis la conférence de Madrid dans des conditions comparables par les étrangers comme par les Marocains. Or, l'assiette de cet impôt est très particulière, puisqu'elle tient compte de la valeur probable des produits agricoles, ainsi que du rendement des terresensemencées ; pour son application pratique, le tertib suppose tous les ans que l'on promulgue de nouvelles dispositions qui tiennent compte de l'évolution de l'agriculture et d'un grand nombre de circonstances météorologiques et autres. Or, ces dispositions annuelles ne sont pas l'objet d'une communication aux fins d'assentiment.

Il ne semble pas, de même, d'après les enquêtes effectuées dans le Protectorat, qu'il y ait eu notification pour l'ensemble des impôts dits d'enregistrement ou de timbre, ou encore pour certains impôts ou taxes accessoires comme l'impôt sur les chemins de fer (dahir du 8 août 1941) ; il en est de même des modifications du droit de porte intervenues entre 1917 et 1928, du témoignage même des autorités américaines (en ce sens, C.-M. (vol. I), annexes, p. 726).

Cette communication aux autorités étrangères n'a donc jamais eu une continuité régulière. Mais la question essentielle est de savoir quelle est sa signification juridique. A cet égard, le Gouvernement de la République retient essentiellement l'explication suivante : en présence d'un État qui bénéficie d'un privilège complet de juridiction, dont les ressortissants échappent aux juridictions locales pour toutes les poursuites, la communication aux autorités consulaires a un sens tout naturel et qui est d'ordre pratique : inviter les autorités étrangères à appliquer ce texte à leurs ressortissants au cas notamment de litige. La question cruciale est alors de savoir si elles peuvent refuser d'appliquer le texte. Et pour répondre à cette dernière question qui nous met au cœur même du problème juridique, il faut considérer l'époque où la communication a été faite. Tant que les étrangers ont bénéficié d'une véritable immunité fiscale au Maroc,

il faut admettre très normalement que les autorités étrangères pouvaient refuser d'appliquer le texte à leurs nationaux. Mais à partir du moment où l'égalité fiscale entre les étrangers et les Marocains est posée, ces autorités n'ont plus le droit de refuser d'appliquer le texte. Même si l'on considère qu'il y a une obligation juridique de communiquer le texte, en présence de cette obligation juridique il y a parallèlement une obligation juridique des autorités auxquelles on le communique, obligation juridique qui est de l'appliquer. Autrement dit, nous sommes ici en présence d'une de ces hypothèses où, dans le langage de l'école, on parle d'une compétence liée. Les autorités auxquelles on communique le texte n'ont pas le choix entre repousser son application à leurs nationaux ou l'accepter ; elles doivent l'appliquer, elles doivent l'appliquer à moins peut-être qu'elles invoquent un motif, mais un seul, qui serait que ce texte viole la règle fondamentale de l'égalité. Seule cette construction permet de concilier la règle de l'égalité fiscale posée au Maroc il y a longtemps déjà, avec le maintien des institutions capitulaires au Maroc jusqu'en 1937.

L'égalité fiscale appelle un postulat et c'est ce qui nous explique l'évolution en la matière. Ce postulat c'est un législateur unique pour les Marocains et les étrangers. Ce législateur c'est le Corps diplomatique, jusqu'à ce que, en 1912, il ait été remplacé par l'institution du protectorat français.

A partir de 1912, avec l'agrément et la reconnaissance des Puissances, la France est substituée au Corps diplomatique. Il n'est pas possible que par un refus discrétionnaire on puisse empêcher l'application du double principe de l'égalité fiscale et de la compétence des autorités du Protectorat, devenues responsables de l'application du principe de l'égalité fiscale à l'égard des étrangers.

Ceci d'ailleurs explique essentiellement la situation dans le passé ; depuis 1937 la situation est extraordinairement simple. Aucun État n'a le droit de bénéficier au Maroc d'un privilège juridictionnel complet ; en droit les États-Unis ne bénéficient que du régime stipulé dans le traité de 1836. Tous les textes qui établissaient l'immunité fiscale sont abrogés. Les ressortissants américains ne bénéficient donc plus d'aucune immunité fiscale au Maroc.

Dans l'espèce qui fait l'objet du dernier conflit (dahir du 28 février 1948), les autorités américaines ont admis l'application de l'impôt en cause, une taxe intérieure à la consommation, de longs mois après la communication des autorités chérifiennes. Le Gouvernement américain ne demande donc pas à la Cour de dire que cette mesure fiscale est contraire à l'égalité fiscale, puisqu'il a reconnu la régularité de cet impôt. Mais il demande à la Cour de condamner les autorités chérifiennes à rembourser le montant de l'impôt perçu pendant la période durant laquelle les autorités américaines ont fait attendre leur avis, période pendant laquelle les ressortissants américains ont payé l'impôt.

Pour qu'il soit donné satisfaction à la demande américaine, il faudrait que fussent réunies deux conditions :

Premièrement : que les importateurs américains aient subi un préjudice ; il n'en est rien, car il s'agit de taxes de consommation dont le montant est incorporé aux prix et dont la charge finale est rejetée sur le consommateur.

Et il faudrait une deuxième condition : que des dispositions expressément abolies de certains traités l'emportent sur deux institutions

actuellement en vigueur : l'égalité fiscale, application de l'égalité économique, et le protectorat français, responsable à l'égard des Puissances du respect de ce principe de l'égalité.

Ces deux conditions n'étant pas réunies, le Gouvernement français conclut au rejet de la demande américaine.

TROISIÈME PARTIE. — L'ESTIMATION DES VALEURS EN DOUANE

L'agent adjoint du Gouvernement de la République française se bornera à résumer à ses éléments essentiels le problème posé.

Il s'agit de savoir si, dans le système établi par l'acte d'Algésiras, les marchandises soumises aux douanes chérifiennes voient leur valeur appréciée sur la base du marché d'origine ou sur la base du marché local. Le Gouvernement américain soutient la première thèse, les autorités françaises la seconde.

La réplique a introduit à cet égard une distinction entre la question de principe et les problèmes pratiques, distinction dont il est nécessaire de bien comprendre la portée, car il ne semble pas que la duplique l'ait exactement interprétée. Entre les deux alternatives de principe, une seule est correcte : c'est *ou bien* sur le marché local, *ou bien* sur le marché d'origine que doit être appréciée la valeur. Ce problème une fois résolu, se posent des questions pratiques qu'ont dû résoudre les auteurs de l'acte d'Algésiras dans les dispositions du traité et que doivent résoudre pratiquement à leur suite les autorités douanières chérifiennes. Comment calculer pratiquement la valeur en douane soit sur le marché d'origine, soit sur le marché local ? Dans quelle mesure la valeur en douane est-elle basée sur des mercuriales ? Dans quelle mesure la valeur en douane est-elle basée sur des factures ? Sera-t-elle estimée à l'avance pour une période donnée ? Sera-t-elle estimée pour chaque expédition de marchandises ? Il se peut que certains de ces procédés pratiques soient incompatibles avec la fixation de la valeur sur le marché d'origine ou avec la fixation de la valeur sur le marché local. Il se peut aussi que certains procédés de calcul soient compatibles avec l'une et l'autre solution.

Dans la réplique, le Gouvernement français avait fait une remarque pratique : c'est que, dans la réalité économique, les deux valeurs — valeur sur le marché d'origine et valeur sur le marché local — tendent à coïncider, et alors la question posée à la Cour perd en fait souvent de son intérêt pratique. Il en est ainsi, au moins, dans les circonstances économiques dites normales, lorsque la concurrence joue pleinement ; les valeurs au départ et les valeurs à l'arrivée sont identiques, puisque les marchés, par hypothèse, sont perméables l'un à l'autre. Cette remarque avait un objet : expliquer que, dans la pratique douanière quotidienne, les autorités responsables aient recours, au moins comme élément d'appréciation parmi d'autres moyens, à des cours, à des mercuriales qui peuvent être quelquefois empruntés au marché d'origine, même si en principe la valeur est déterminée sur le marché local. Tel est le sens de la lettre de M. Luret, citée par le Gouvernement américain et qu'il faut lire dans son texte intégral pour en comprendre la portée (duplique, p. 135, en annexe).

Ceci dit, les circonstances économiques n'étant pas toujours normales, la question a tout de même un grand intérêt pratique et doit de toute manière, au point de vue des principes, être résolue. Pour la résoudre, les Parties ont eu recours à différents arguments. Le Gouvernement

français maintient l'exposé auquel il a procédé dans la réplique, mais il n'abordera ici ni l'étude des travaux préparatoires ni l'examen de la pratique douanière, pour s'en tenir à l'essentiel, qui est l'argumentation concernant le texte même de l'acte d'Algésiras.

Pour défendre sa thèse, le Gouvernement français présentera deux arguments et répondra à une objection qui provient des difficultés posées par les articles 82 et 85.

Le premier argument porte sur l'interprétation du texte fondamental en la matière : l'article 95, dont nous demandons la permission à la Cour de lire le début :

« Les droits d'entrée et de sortie seront payés au comptant au bureau de douane où la liquidation aura été effectuée. Les droits *ad valorem* seront liquidés suivant la valeur au comptant et en gros de la marchandise rendue au bureau de douane, et franche de droits de douane et de magasinage. »

Dans ce texte il y a un membre de phrase dont la signification n'apparaît pas au premier abord : c'est le dernier « franche de droits de douane et de magasinage ». Il faut appliquer à ce membre de phrase les deux conceptions en présence, et celle qui rend le mieux compte de la signification de ce membre de phrase voit sa validité renforcée.

Or, dans la thèse américaine, suivant laquelle la valeur doit être appréciée sur le marché d'origine, on ne voit pas du tout ce que veut dire l'expression « franche de droits de douane », car quand une marchandise se présente devant le guichet symbolique du douanier, elle n'a pas encore payé de droits de douane. Pourquoi alors a-t-on prévu, dans l'article 95, que dans le calcul de la valeur, la marchandise serait franche de droits de douane ? Pour que ce texte ait un sens, il faudrait imaginer une pratique absurde et compliquée dont il n'existe pas d'exemple et dont nous allons donner simplement un exemple chiffré pour mieux nous faire entendre de la Cour. Nous allons supposer qu'il y ait un système douanier qui procède de la manière suivante : en supposant un objet d'une valeur de cent et un droit de douane de 10 %. Les douaniers, quand on leur présente l'objet valant cent, commenceraient par appliquer le droit de douane de 10 % et l'ajouteraient à la valeur de l'objet, disant l'objet vaut cent dix, puis ils appliqueraient une deuxième fois le droit de douane de 10 %, ce qui donne onze, et ils réclameraient, finalement, comme droit de douane onze. Alors, dans ce cas-là ce membre de phrase aurait un sens très clair, c'est que cette pratique serait condamnée ; la valeur de la marchandise devrait être prise franche de droits de douane, l'addition serait interdite. Mais la pratique que nous avons imaginée n'existe pas et, par conséquent, la théorie défendue par le Gouvernement américain ne rend pas compte de la signification de l'expression « franche de droits de douane ». Au contraire, la thèse défendue par le Gouvernement français en rend parfaitement compte.

Lorsque les autorités douanières apprécient la valeur sur le marché local, la valeur de cette marchandise s'est augmentée en fonction même des droits de douane qui ont été payés et qui ont été, bien entendu, incorporés par les vendeurs au prix, et à ce moment-là il est tout à fait légitime que dans le calcul de la valeur on déduise le montant des droits de douane qui ont été incorporés sur les marchés par les vendeurs qui avaient introduit la marchandise. On voit donc à ce moment-là que l'expression « franche de droits de douane et de magasinage » a tout

son sens, car elle permet de retrouver la valeur vraie de la marchandise en dehors des frais qui ont été ajoutés ou des taxes qui sont ici le résultat d'une valeur fiscale incorporée. Et voilà le premier argument défendu par le Gouvernement français.

Le deuxième argument porte également sur l'article 95. Il a déjà été exposé dans la réplique, mais il n'est peut-être pas inutile de le reprendre à nouveau.

L'article 95 établit un mode de calcul identique pour les droits d'exportation ou d'importation ; il indique, d'autre part, un même lieu physique : la marchandise rendue au bureau de douane. Il est clair que pour les produits exportés, c'est la valeur sur le marché local qui est retenue ; par conséquent, comme le mode d'évaluation est le même, c'est aussi la valeur sur le marché local qui est retenue pour les importations. A ce raisonnement le Gouvernement des États-Unis a fait valoir dans sa duplique que dans le système qu'il propose il s'agit également du même lieu pour les exportations et pour les importations. C'est le même lieu, parce que c'est le lieu d'origine. Mais ici il y a un jeu d'idées, car dans le système du Gouvernement des États-Unis, ce sont deux lieux physiquement différents, qui sont qualifiés de la même manière comme lieu d'origine, le Maroc étant le lieu d'origine pour les exportations, un pays étranger étant le lieu d'origine pour les importations.

Il semble, d'après le texte de l'article 95, qu'on vise plutôt une identité physique de lieu, puisqu'il s'agit de la marchandise rendue au bureau de douane, plutôt que d'une identité de qualification intellectuelle.

Et voilà les deux arguments de texte essentiels que le Gouvernement français voulait faire valoir. Mais il doit alors répondre à une objection qui est tirée du texte des articles 82 et 85 de l'acte d'Algésiras.

Les articles 82 et 85 obligent l'importateur et l'exportateur à indiquer la valeur des marchandises et prévoient des sanctions en cas de déclaration fautive. La thèse américaine affirme que l'on ne comprend plus l'utilité ni le sens d'une déclaration de valeur à partir du moment où celle-ci est déterminée sur la base des cours sur le marché local, cours que n'importe qui est en mesure de constater. En réalité, il existe une difficulté, mais elle ne réside pas du tout là où la thèse américaine croit la rencontrer ; elle tient au mécanisme de calcul des valeurs en douane institué par l'acte d'Algésiras et elle subsiste quel que soit le système retenu pour déterminer la valeur en douane, qu'il s'agisse de la valeur sur le marché d'origine ou de la valeur sur le marché local. Et voici la difficulté.

Dans l'article 96, l'acte d'Algésiras prévoit que « la valeur des principales marchandises taxées par les douanes marocaines sera déterminée chaque année » par une commission des valeurs douanières.

Il est également prévu que « le tarif sera susceptible d'être révisé au bout de six mois si des modifications notables sont survenues dans la valeur de certaines marchandises ».

Il est clair, par conséquent, que la valeur des marchandises est déterminée d'une manière forfaitaire et stable. A quoi bon alors exiger une déclaration de valeur ? Quel que soit le lieu qui serve de base à l'estimation originaire, l'évaluation est faite à l'avance par la commission. Il subsiste, il est vrai, un cas où la déclaration présente un grand intérêt, c'est lorsqu'il ne s'agit pas d'une « principale marchandise », mais d'une marchandise dont la valeur n'a pas été fixée à l'avance, car le système que nous avons décrit d'après l'article 85 ne s'applique qu'à la valeur

des principales marchandises. Dans ce cas, la déclaration est utile et la fraude est possible quel que soit le système de détermination de la valeur. La thèse américaine prétend que dans sa conception la déclaration est toujours utile parce que le tarif des valeurs en douane fixera un maximum et un minimum et qu'une fraude reste possible entre ces deux limites. On remarquera que l'article 96 ne parle pas de maximum ni de minimum, et que cette hypothèse est ajoutée par la duplique. Au surplus, rien n'empêcherait de concevoir un maximum et un minimum aussi bien pour un cours fixé d'après le marché local que pour un cours fixé sur un marché étranger.

Les difficultés d'interprétation posées par les articles 82 et 85 ne permettent donc aucune conclusion, ni dans un sens ni dans un autre.

Mais le Gouvernement français tient à faire une remarque finale. La duplique précise avec beaucoup de vigueur qu'il faut rechercher les intentions des auteurs de l'acte d'Algésiras à l'époque de la signature de l'acte. Dans cette perspective, il est normal de se rallier à la thèse française; en effet, le système de la valeur sur le marché local est beaucoup plus simple et suppose un contrôle local auquel les services chérifiens et les importateurs intéressés peuvent procéder sans difficulté. Au contraire, la détermination de la valeur sur le marché d'origine oblige à des enquêtes sur place, en pays étranger, avec un réseau étendu d'agents; les difficultés de ce système sont nombreuses, et le Gouvernement des États-Unis qui l'a adopté les connaît bien. Il est donc assez normal que les auteurs de l'acte aient préféré le système de la valeur sur le marché local.

Un vœu de la conférence d'Algésiras vient d'ailleurs jeter sur ce point toute la clarté désirable. Il se situe le 2 avril 1906 à un moment où le texte de l'acte général est arrêté, les questions relatives à la valeur en douane sont depuis longtemps liquidées, l'acte sera signé cinq jours plus tard. L'agent adjoint donne lecture du passage extrait des Protocoles et comptes rendus de la conférence d'Algésiras, page 249 :

« S. Exc. le comte Bolesta-Koziebrodzki (Autriche-Hongrie) observe qu'au Maroc il n'y a pas de statistique officielle du commerce d'importation. La pratique s'est établie que les marchandises à leur arrivée soient classées comme originaires du pays auquel appartient le navire qui les apporte; c'est le pavillon qui couvre la marchandise. Or, il est évident qu'en conséquence de cette pratique les chiffres obtenus offrent un tableau inexact relativement à la provenance des marchandises. Ne serait-il pas possible d'obtenir que les bureaux des douanes dans tout l'Empire marocain fussent chargés de donner une liste officielle indiquant exactement le pays d'origine des marchandises à partir du 1^{er} janvier 1907? En même temps, les Puissances inviteraient les consuls à s'assurer, avant de viser les manifestes, que l'origine des marchandises y est exactement mentionnée. Le vœu de la conférence serait celui-ci: « Dans le but « d'obtenir une statistique exacte des importations au Maroc, la « conférence exprime le vœu que S. M. chérifienne veuille bien « ordonner que les douanes de tout l'Empire marocain soient tenues, « à partir du 1^{er} janvier 1907, de vérifier toujours l'origine véritable « des marchandises et de la mentionner dans leurs registres. »

Les délégués des Puissances, et en particulier la délégation belge, ainsi que les délégués du Maroc, adhèrent à ce vœu. »

Si les auteurs de l'acte d'Algésiras avaient adopté la thèse américaine, cela aurait été pour les autorités chérifiennes une obligation absolue de s'enquérir de la valeur des marchandises et de leur origine, et le vœu de la conférence aurait été parfaitement dénué de sens.

Cette constatation clôt le débat.

Au terme de leur exposé, les agents des Gouvernements expriment selon la tradition les sentiments qui les animent à l'égard de la Cour. Ils disent l'honneur et le poids de la charge qui leur a été confiée, leur respectueuse gratitude et leur totale confiance à l'égard des juges.

Des voix illustres ont prononcé, ici même, sur ce sujet des paroles que l'on ne surpassera pas et auxquelles il nous est seulement permis de nous associer.

Qu'il nous soit seulement donné l'occasion de dire quelle est pour ceux qui parlent devant la Cour la plus significative des récompenses. C'est déjà dans leur esprit une certaine lumière et une certaine paix. La construction juridique dans son austère édification mène ceux qui la tentent dans une voie où la clarté et la sérénité doivent faire reculer les intérêts et les passions.

De toutes parts l'examen d'une cause particulière oblige à dépasser l'objet limité du litige. Il faut reconstituer logiquement et patiemment toutes les articulations qui relient une situation donnée aux textes et aux principes qui constituent ce corps de droit qui est la plus haute expression de la vie sociale.

Toutefois, l'œuvre de ceux qui plaident est imparfaite. Les vertus propres du travail juridique n'ont pas pu déployer en eux toute leur vertu de purificatrice : à la Cour seule il appartient de juger.

M. le professeur GROS : Monsieur le Président, Messieurs de la Cour, j'ai l'honneur, au nom du Gouvernement de la République française, de maintenir les conclusions déposées dans sa requête introductive d'instance du 28 octobre 1950 et les conclusions en réponse aux demandes reconventionnelles du Gouvernement des États-Unis d'Amérique, telles qu'elles sont portées dans la réplique, pages 72 et 73.

Avec la permission de la Cour, je relirai simplement l'ensemble de ces conclusions.

PLAISE A LA COUR,

Dire et juger :

Que les privilèges des ressortissants des États-Unis d'Amérique au Maroc sont uniquement ceux qui résultent du texte des articles 20 et 21 du traité du 16 septembre 1836 et que, la clause de la nation la plus favorisée contenue dans l'article 24 dudit traité ne pouvant plus être invoquée par les États-Unis dans l'état actuel des engagements internationaux de l'Empire chérifien, rien ne justifie pour les ressortissants des États-Unis un régime préférentiel qui serait contraire aux dispositions des traités ;

Que le Gouvernement des États-Unis d'Amérique n'est pas en droit de prétendre que l'application à ses ressortissants au Maroc de toutes législations et réglementations dépend de son consentement exprès ;

Que les ressortissants des États-Unis d'Amérique au Maroc sont soumis aux dispositions législatives et réglementaires mises en vigueur dans l'Empire chérifien, notamment en ce qui concerne la réglementation du 30 décembre 1948 sur les importations sans devises, sans que l'accord préalable du Gouvernement des États-Unis soit nécessaire ;

Que le dahir du 30 décembre 1948 portant réglementation des importations sans devises est conforme au régime économique applicable au Maroc selon les conventions qui lient la France et les États-Unis ;

Que l'article 95 de l'acte d'Algésiras définit la valeur en douane comme la valeur de la marchandise au moment et au lieu où elle est présentée pour les opérations de dédouanement ;

Qu'aucun traité n'a conféré aux États-Unis une immunité fiscale pour leurs ressortissants au Maroc, ni directement, ni par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée ;

Que les lois et règlements en matière fiscale mis en vigueur dans l'Empire chérifien sont applicables aux ressortissants des États-Unis sans que l'accord préalable du Gouvernement des États-Unis soit nécessaire ;

Que les taxes de consommation établies par le dahir du 28 février 1948 ont donc été légalement perçues sur les ressortissants des États-Unis et qu'il n'y a pas lieu à remboursement.

3. ORAL ARGUMENT OF Mr. ADRIAN FISHER

(AGENT OF THE GOVERNMENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA)
AT THE PUBLIC SITTINGS OF JULY 21ST TO 22ND, 1952

[Public sitting of July 21st, 1952, morning]

May it please the Court.

At the outset it would appear to be advisable to say a few words about the general attitude of the United States with respect to this case. I would like to associate myself with the opening remarks of the Agent of the French Government. Recourse to judicial settlement in the present dispute does not affect in any way the traditional friendships of France and the United States, and of Morocco and the United States, friendships which go back to the very founding days of the United States. Countries dedicated to the rule of law are unable to agree as to the legal relationship which exists between them. Recourse to this Court in the present situation is the appropriate way by which the countries concerned can carry out what John Hay, an eminent jurist and statesman, has described as the duty of sovereign States to promote international justice by all wise and effective means. It is then a pleasure to associate myself with the opening remarks of the Agent of the French Government. The United States is happy to submit the present disagreement to this honourable Court.

I am deeply honoured also to appear as the representative of my Government in the first contentious proceedings which the United States has had before this honourable Court. Before beginning with my argument, I would like to pay tribute to the brilliant manner in which the Agent and the Assistant Agent of the French Government have presented their case; they are to be congratulated upon their presentation.

In beginning the argument, the United States would like at this time to state its views as to the scope of the issues involved in order to place the case in its proper perspective. What is involved here is a disagreement concerning the scope of the treaty rights which the United States has in Morocco. That is what is involved, and that is all that is involved. A protectorate was established by France over Morocco in 1912; while the United States did not adhere to the Treaty by which the protectorate was established, it did recognize the Protectorate, subject to an express reservation of its treaty rights in Morocco. The United States has not withdrawn and does not intend to withdraw this recognition; the United States is not questioning the status of France as the protecting power of Morocco; the United States is contesting this case for the purpose of defending, as it has done over many years, the rights of its citizens under treaties with Morocco. The United States supports the progressive development of relations between France and Morocco as protector and protected nation, and believes that the defence by the United States of its treaty rights in no way prevents the accomplishment of this objective. It believes that the defence of American

treaty rights is in perfect harmony with the evolutionary development of Morocco, under the ægis of France.

The United States is happy to make this statement for the record at the outset of the proceedings.

The treaty relationship which is involved in this proceeding has a long history. It need not be reviewed here. It is set forth in detail in the Counter-Memorial of the United States. I would like, however, to bring into focus the significance and purpose which this treaty relationship assumes for the United States and for Morocco itself. Originally, the rights involved in this controversy were the rights of many nations in Morocco. They developed through treaties and custom and usage over a long period of time. By the end of the 19th century, these rights, which had become common to many nations, became the subject of an international agreement, which has been described by General Juin to be the birth-certificate of modern Morocco. This agreement is, of course, the Act of Algeciras, concluded on April 7th, 1906. It is Annex 32 to the Counter-Memorial, and is found on page 577 of the Annexes (Vol. I). In the Act, the various parties state that they are meeting at the invitation of the Sultan of Morocco to consider reforms necessary for the regime of order, peace and prosperity in Morocco. They state that these reforms must be based, and here I quote from page 578—"on the triple principle of the sovereignty and independence of His Majesty the Sultan, the integrity of his domains, and economic liberty without any inequality".

Now, these principles were not lightly formulated. They were formulated at a time of real need. The language of the Act of Algeciras and the circumstances which brought about its adoption show why that Act has been aptly described as the veritable constitution of Morocco.

At the time the Act of Algeciras was drafted, commerce with Morocco was free, and all nations had a right to participate in it. It was a period in which the development of Morocco as a modern State required help from other countries. Help was needed in reforming certain Moroccan institutions such as the customs, police and financial systems. Help was also required in the form of investments to develop Morocco's resources. There was concern, however, that the countries which might assist the Sultan to undertake these reforms might do so in a way which would enable them to advance their own interests. There was concern that this commercial rivalry might lead to the domination of Morocco by one or more of the competing Powers. These fears were justified when one considers the general practices of colonial Powers at the time. The Act of Algeciras was adopted to guard against any such possibility. The adoption of the principle of economic liberty without any inequality in the Act of Algeciras thus gave any party to the Act of Algeciras the right to object to any measures taken by any foreign Power which had the effect of curtailing this liberty.

In the judgment of the United States, the issue in this case is whether the triple principle of Algeciras will continue to guide the destinies of Morocco. It is whether the economy of Morocco will continue to develop in the manner contemplated by the Act of Algeciras. The issue is whether the establishment of the protectorate by France over Morocco deprived this triple principle of its real force and meaning. That this is the issue in this case is made clear by the position taken by the representatives of the Government of the French Republic. In the written pleadings,

the United States has put forward the position that France has established an economic relationship between itself and Morocco which is inconsistent, from the point of view of the United States, with this principle of economic liberty without any inequality. The representatives of the French Government have replied that this is a matter solely between France and Morocco. They have denied that the United States in defence of its own treaty rights is entitled to question this relationship before this Court.

In the view of the United States, one of the most important consequences of the Act of Algeciras was that it entitled a country to question relationships established between Morocco and any foreign Power which might have the effect of denying economic liberty without any inequality. If the contention of the French Government is sustained, therefore, the Act is deprived of its meaning. The United States believes, for this reason, that the contention of the French Government should be rejected.

In taking this position, the United States is also relying on precedent. In the Nationality Decrees case the French Government argued in the Permanent Court of International Justice that its establishment of a protectorate over Morocco formed Morocco into a single link with France, a domestic jurisdiction, and that a third country, on the basis of its treaty rights, could not question any aspect of this relationship. This argument was rejected by the Permanent Court in its Advisory Opinion No. 4, rendered on February 7th, 1923. The United States believes that the similar argument should be rejected now.

I would now like to turn to the establishment by France of a protectorate over Morocco and the terms on which this protectorate was recognized by the United States.

Subsequent to the Act of Algeciras, France concluded a convention with Germany on November 4th, 1911, which paved the way for the establishment of the protectorate of France over Morocco; it concluded with Morocco on March 30th, 1912, the Treaty of Fez, establishing such a protectorate. France requested the adherence to these two treaties of all the parties to the Act of Algeciras.

The Government of the French Republic has pointed out that the United States is the only country which was a party to the Act of Algeciras which has not adhered to both the Franco-German Convention of November 4th, 1911, and to the Treaty of Fez. This is true, just as the corollary is true that the United States is the only country whose representative in Morocco retains official diplomatic status and who is accredited to the Sultan. The United States does not agree, however, with the intimation of the French Government that its refusal to adhere to these two Conventions places it in an invidious position. Every one of the leading countries interested in Morocco which adhered to the Franco-German Convention and to the Treaty of Fez did so in return for a specific *quid pro quo*; the *quid pro quo* was the recognition by France of their special interests in other areas. An agreement of this kind was made by Great Britain in 1904. The *quid pro quo* was a promise not to oppose Great Britain's interests in Egypt. An agreement was made with Spain in 1904. The *quid pro quo* was an agreement to recognize the Spanish zone of influence in Morocco. An agreement was finally made with Germany on November 4th, 1911, which was the final step leading up to the establishment of the French Protectorate over Morocco. The *quid pro quo* was the cession to Germany of territories in Equatorial

Africa. These agreements are contained in Annexes 33, 34 and 36 to the Counter-Memorial. In all of them the countries involved obtained express assurances that their adherence to these treaties would not in any way affect the commercial liberty of their nationals in Morocco. The United States did not ask for any *quid pro quo* or for any special interests in any other area. The United States merely asked that it retain the treaty rights which it already had in Morocco. It refused to adhere to the Treaty of Fez because it was not satisfied that the provisions of that Treaty would guarantee respect for United States treaty rights in Morocco which then existed.

France thereafter made repeated requests that the United States recognize the Protectorate and abandon the jurisdiction of its consular courts, accepting in return the jurisdiction of the French judicial system established under the Protectorate. The position of the United States was that it was prepared to consider the negotiation of a treaty with respect to jurisdiction and to consider the recognition of the Protectorate if it could obtain adequate guarantees that its treaty rights in commercial matters would be maintained. A series of specific problems upon which it wished to obtain assurances were discussed for two years without a satisfactory conclusion being reached. Finally, in 1917, it was decided to consider separately the question of recognition of the Protectorate and the question of the capitulatory and commercial rights of the United States in Morocco. The Government of the French Republic agreed to this procedure and the United States, on October 20th, 1917, recognized the protectorate of France over Morocco, subject to the rights granted by France to Spain in the Spanish zone of Morocco.

The argument has been advanced that the United States, by recognizing the Protectorate, in effect agreed to all the terms of the Treaty of Fez which established it, and that as a result the United States is not in a position to protest if France, acting under that Treaty, takes action inconsistent with the pre-existing treaty rights of the United States.

This argument overlooks the unequivocal statement made by the United States that it was not adhering to the Treaty of Fez and that such action could be taken only with the advice and consent of the United States Senate. It overlooks the clear statement by the United States at the time of the recognition of the Protectorate, that it regarded this recognition as a separate and distinct question from its capitulatory and commercial rights in Morocco, which could only be altered by a separate negotiation. The French Government formally accepted the recognition extended on these terms and cannot now repudiate them. This point would also appear to be settled by the decision of the Permanent Court of International Justice in the Nationality Decrees case.

In asking for respect for the treaties, freely signed by Morocco, the United States is convinced that it is not acting contrary to the interests of Morocco or of the Moroccan people. The conclusion of the Treaty of Protectorate between France and Morocco, as well as the recognition of the Protectorate by the interested countries, did not in and of itself change the treaty relationship between Morocco and those countries. As Despagnet, the noted French writer on protectorates, has put it on page 380 of his *Treatise on Protectorates*—and I quote :

“.... the protected country keeps its own individuality in international relations; it is still a distinct State which remains regulated,

from the diplomatic point of view, only by the conventions which it has personally concluded or which, after the protectorate, its protector has concluded for it and in its name”.

The attitude of the United States is not inconsistent with its recognition of the Protectorate. It is in harmony with the application of the general principles of international law under which the protected State retains its individual personality and under which the function of the protector is to aid the protected State to develop and progress, both in its internal administration and as a member of the family of nations. The continuation of these treaty relationships of the protected State with the interested foreign countries in and of itself has the effect of fostering this development. The treaties with Morocco involved in this case deal with the right to do business freely in Morocco and with the jurisdictional problems growing out of that right. To the extent that various interested foreign countries have the right to do business freely in Morocco, rather than merely France alone, Morocco is benefited. This is true in the economic sense, because Morocco has a freedom of choice to decide with whom it is in its best interest to do business with in any particular transaction. It is also true in a more general sense, because to the extent that there are a number of countries having mutually beneficial economic relations with Morocco, these countries have an interest in seeing Morocco develop and progress.

The position of the United States, moreover, is consistent with the principles to which the community of nations has dedicated itself in the Charter of the United Nations. In stating the aims which inspired the Charter, its drafters included, one after the other, two principles which tersely sum up the position which the United States Government believes it is sustaining in this case. The framers of the Charter said that the peoples of the United Nations were determined, and here I quote :

“to establish conditions under which justice and respect for the obligations arising from treaties and other sources of international law can be maintained, and to promote social progress and better standards of life in larger freedom”.

The United States believes that it is in the best interests of all parties, including the Moroccan people, for the United States to maintain the treaty relationship which it has enjoyed in Morocco. It believes that there are no circumstances in this case which justify a departure from the maxim : *Pacta sunt servanda*.

I believe it is appropriate at this time to separate the various legal issues involved in this case. This case contains five distinct legal issues. The first relates to the right of American nationals to import into Morocco. The second relates to the assessment of customs duties under Article 95 of the Act of Algeciras. The third relates to the collection of taxes. The fourth relates to the jurisdiction of the consular courts of the United States in Morocco. The fifth relates to the conditions of applicability of local law to American nationals in Morocco.

Naturally these issues are interrelated and, in large measure, arise from the same treaties. In the interests of clarity, however, it is essential to deal with them one by one.

The last two rights which I mentioned are the jurisdiction of the consular courts of the United States, and the conditions of applicability of local law to nationals of the United States which result from this jurisdiction. These are described as capitulatory rights. They have been dealt with in detail by my distinguished colleague, the Agent of the French Republic, who had attempted to show that these so-called capitulatory rights are the basis on which the United States claims the economic rights involved in this proceeding. I will deal with this contention in more detail later on. I would like to make it clear now that in the present portion of the argument, the United States is relying on economic rights guaranteed to it by specific treaty provisions. It is not relying on the regime of capitulations.

For example, the United States relies on specific treaty rights as the basis for the rights of its nationals to import freely into Morocco. It relies on specific treaty rights as the basis of its claim with respect to customs valuations and with respect to taxation. It would be entitled to these rights if it had never had any capitulatory rights whatever in Morocco.

The first point to be dealt with is that relating to the right of American nationals to import into Morocco. This point is covered by the second submission of the United States which is set forth on page 406 of the Counter-Memorial (Vol. I).

The consideration of the issues involved in this submission requires :

first, a determination of the scope of the treaty rights of the United States in Morocco ;

second, an analysis of the actions taken by the Protectorate authorities which the United States believes to be in violation of its treaty rights ;

third, an examination of the reasons advanced by the French Government in an attempt to justify this action. The United States would like to deal with these three aspects of the submission in that order. With a view to providing a realistic background for the discussion of its treaty provisions, however, the United States would like first to make a short statement as to the nature of the dispute.

The Decree of December 30th, 1948, put into force in Morocco a system of import controls. Under this system all imports from France were free. All imports from other countries required an import licence issued by French Protectorate officials. This system was put into effect without prior consultation with the Government of the United States. The United States Government had previously asserted a right under its treaties to import freely into Morocco, and this right had apparently been recognized by the French Government. The French Government, among the many arguments advanced in support of its actions, now asserts that the United States had no treaty rights relating to imports into Morocco which required the French Government to obtain its agreement prior to putting into effect the Decree of December 30th, 1948. The United States asserts that the contrary is true, and it is for this purpose that I would like to review the treaty position of the United States in Morocco.

This review of the treaty position of the United States in Morocco consists of three parts : *first*, an analysis of Morocco's bilateral treaties dealing with freedom of trade up to the Act of Algeciras ; *second*, the rights accruing to the United States from these treaties by virtue of its right to most-favoured-nation treatment ; *third*, an analysis of the

real meaning of the Act of Algeciras and its effect on the commercial rights of the United States.

First, then, an analysis of Morocco's bilateral treaties before the Act of Algeciras.

The history of the development of the treaty relations between Morocco and foreign Powers is reviewed in detail on pages 263 to 286 of the Counter-Memorial (Vol. I). One basic idea is found in all of the treaties which make up this history: this is the idea of freedom of trade and commerce. The treaties between Morocco and the United States of 1787 and 1836, like the other treaties of the time, guaranteed this freedom. After the middle of the 19th century, the treaties entered into by Morocco made this idea more specific by expressly guaranteeing freedom of imports as a part of this freedom of commerce. This freedom was subject only to limited and specific exceptions with respect to enumerated products, products which were traditional monopolies of the Sultan, such as tobacco and munitions of war.

The Treaty of Commerce between Morocco and Great Britain of December 9th, 1856, is found on page 524 of the Annexes to the Counter-Memorial (Vol. I). With the indulgence of the Court, I would like to read from Article II, on page 525:

"The Sultan of Morocco engages to abolish all monopolies or prohibitions on imported goods except tobacco, pipes of all kinds used for smoking, opium, sulphur, powder, saltpetre, lead, arms of all kinds, and munitions of war...."

Article VI, on page 526, also provides:

"Merchandise or goods; except the articles enumerated in Article II, imported by British subjects in any vessel, or from any country, shall not be prohibited in the territories of the Sultan of Morocco...."

In the view of the United States, these two Articles specifically guarantee freedom of imports, subject to the limited and enumerated exceptions which they set forth. The fact that this freedom was guaranteed by Article VI for imports from any country or in any vessel does not indicate a weakening of the basic right. This promise rather strengthens the unqualified promise of the Sultan not to prohibit imports (of course subject to the enumerated exceptions), this promise being contained in Article II.

The French Government argues that a construction of these two Articles in the light of Article V of the Treaty leads to a different interpretation.

The portion of Article V of the Treaty on which the French Government relies reads as follows:

"No prohibition, either as to the exportation or importation of any article, shall apply to British subjects, unless such prohibition shall apply to subjects of every other nation."

This provision assumes that the Sultan may apply *some* prohibitions as to both exports and imports, so long as he does not do so in a discriminatory manner. From this, the French Government apparently argues that the Sultan and hence, now, the Protectorate, has unlimited power to prohibit any or *all* imports.

It would seem to the Government of the United States that this argument is not well founded. Under Article II of the Treaty, the Sultan retains the power to prohibit the import of a limited number of commodities specified in that Article. Under the first sentence of Article V, moreover, the Sultan retains also certain powers with respect to the prohibition of exports. In view of these provisions, the plain intent of Article V is to ensure a non-discriminatory exercise by the Sultan of those powers to prohibit imports and exports which were specified in the other portions of the Treaty to which I have just referred. So far as concerns imports, these powers were the power to prohibit the articles enumerated and specified in Article II, that is the traditional monopolies of the Sultan, such items as tobacco and munitions of war. It is not, as the French Government contends, an unlimited power to prohibit imports in flagrant contradiction of the plain language of the Treaty which states that, with these limited exceptions, imports into Morocco "shall not be prohibited".

Article 49 of the Treaty between Morocco and Spain of 1861 contains a guarantee of freedom of importation, similar to that in the British Treaty to which I have just referred. It is in Annex 22 of the Counter-Memorial and is found on page 542 of Volume I. The French Government has made an argument as to the effect of these provisions similar to that which it made as to the effect of Articles II and V of the Treaty with Great Britain. In the view of the Government of the United States, the argument suffers from the same flaw.

Article 2 of the Treaty between Morocco and Germany of June 1st, 1890, also contains a provision guaranteeing freedom of imports. This Article appears on page 558 of the Annexes (Vol. I). This treaty—the Treaty between Morocco and Germany of June 1st, 1890—was also in effect at the time of the Conference of Algeciras, although it was terminated by the Treaty of Versailles.

At the time of the Act of Algeciras, therefore, several of the parties to the Act had treaties with Morocco which contained provisions guaranteeing them freedom of imports. The other parties to the Act of Algeciras were guaranteed the same freedom by virtue of the most-favoured-nation clauses in the treaties which they had with Morocco.

I would now like to turn to the second point in the treaty position of the United States—that dealing with its most-favoured-nation rights. Like the other parties to the Act of Algeciras, the United States was entitled to most-favoured-nation treatment by virtue of its treaties with Morocco. At the time of the Conference of Algeciras, therefore, it was entitled to the right of freedom of imports guaranteed in the British, Spanish and German Treaties, which I referred to in the last portion of the argument. *The provisions of the British and Spanish treaties referred to are still in force*; the United States is, therefore, entitled to the benefits of these provisions under the most-favoured-nation clause of its treaties with Morocco. The Treaty of 1836 between the United States and Morocco is Annex 19 to the Counter-Memorial, and is found on page 510 of Volume I. Articles 14 and 24 of that Treaty provide that the United States is entitled to most-favoured-nation treatment in Morocco, both as to the treatment of its citizens engaged in trade there and as to its commerce, which is to be on the same footing as the commerce of the most favoured nation.

A most-favoured-nation clause is also contained in the Convention of Madrid of 1880, a convention to which all the principal foreign countries interested in Morocco were parties, including the United States and France. This Convention is set forth on page 564 of the Annexes (Vol. I).

With the indulgence of the Court, I would like to read Article 17 of this Convention ; it provides :

“The right to the treatment of the most favored nation is recognized by Morocco as belonging to all the Powers represented at the Madrid Conference.”

It must be noted that this clause does not speak *in futuro*, it speaks in the present. Its effect is to recognize that the parties to the Convention are entitled in their own right to the treatment then being accorded the most favoured nation. My distinguished colleagues, the representatives of the French Government, have objected that this clause does not extend to a commercial matter such as the right to import. It is true that the Convention of Madrid does deal primarily with the right of protection, that is, the right under which native Moroccans were employed as protégés in various commercial activities by foreign countries doing business in Morocco. But in a multipartite convention of this type, an interpretation that the most-favoured-nation clause extends only to matters specifically covered by the convention itself, would render the most-favoured-nation clause meaningless. Furthermore, the primary justification for the right of protection—the principal subject-matter of the Convention—was to enable foreigners to carry out commerce in Morocco ; indeed, the Madrid Convention itself dealt with other commercial matters, such as the right to own land and liability for certain taxes. The conclusion is justified, therefore, that the most-favoured-nation clause in the Madrid Convention, which is by its terms applicable to all matters, is certainly applicable to a fundamental commercial matter such as the right to import. This conclusion is supported by the importance which the most-favoured-nation clause assumed in the development of treaty relations with Morocco. Indeed, from 1825 down to the Convention of Madrid, the large majority of the rights of the French Government in Morocco were based upon its claim to most-favoured-nation treatment flowing from its 1825 Treaty with Morocco. Under its own most-favoured-nation clause; France claimed, and was given, the rights granted to other countries in subsequent treaties, such as those granted to Great Britain and Spain in the Treaties of 1856 and 1861, which are still in effect.

It has been argued by the Government of the French Republic that neither the British nor the Spanish Government has objected to the imposition of exchange controls in Morocco. They thereby imply that these Governments have agreed to the Dahir—to the Decree of December 30th, 1948, and argue that the United States, which claims only most-favoured-nation rights, cannot, therefore, object.

The Decree of December 30th, 1948, does not deal with exchange controls. By its terms it deals with import controls. Moreover, the French argument is based on the incorrect assumption that the United States relies solely on its claim to most-favoured-nation treatment. Finally, the French Government has not contended that either Great Britain or Spain has given up its treaty rights under the articles of the Treaties of 1856 and 1861 with which we are now concerned. What my distin-

guished colleagues have done is to state that at the present time, as I understand it, neither the British Government nor the Spanish Government has had any overt controversy with the Protectorate authorities over their imports into Morocco. But, if a most-favoured-nation clause is to have any meaning, it must relate to what the most-favoured nations have a right to insist on under their treaties and not to what rights they consider it advantageous to exercise at any particular time. These nations may elect, for whatever reasons seem proper to them, not to insist on their right to import freely into Morocco or to supplant free imports temporarily with bilateral arrangements. But these bilateral arrangements, which are in fact made with France and not with Morocco, do not in any way change their rights in Morocco, or the rights of the United States, which is entitled to be in the same legal position.

The Government of the French Republic has also referred to what they call the reciprocal aspects of the British and Spanish treaties. They have also attempted to give a reciprocal significance to the Act of Algeciras and to the most-favoured-nation rights of the United States. In making this argument, my distinguished opponent has said, and I quote :

“The United States, in a sovereign and free manner, have established what may be regarded as one of the most exacting protectionist systems in the world, and have never offered Morocco the slightest advantage of a commercial character.”

First, it is difficult to understand the basis on which, at this late date, the representatives of the Government of France attempt to raise the issue of reciprocal treatment in this controversy. If tariffs on imports into the United States from Morocco had been a real issue in this controversy, it would have been assumed that they would have been mentioned in great detail in the extensive negotiations which were carried out in 1949 and 1950, those negotiations which preceded the institution of this proceeding in this Court. Moreover, there is already in existence an international organization for dealing with matters of this kind. This is the organization of the contracting parties to the General Agreement on Tariffs and Trades. France has not seen fit to extend to Morocco the benefits of membership in this organization.

The United States, of course, does not claim perfection in its tariff policy. But it does believe that Under-Secretary of State Hull instituted a world-wide movement for the reduction of tariff barriers. It believes that any evaluation of its tariff policy should be based on facts, not on allegations. My distinguished opponent has not supplied those facts—I will.

First of all, let me say that in 1951, duties on imports from all sources into the United States amounted to an overall average of 5½% *ad valorem*; on imports from Morocco, they amounted to four and six tenths percent. I cannot construe this as exorbitantly protectionist; it does not compare too unfavourably, I think, with the overall tariff of 12¼% accorded to American goods in Morocco. Moreover, on none of Morocco's products is there any quota restriction or import licensing requirement in the United States.

Second, let us read rapidly the structure of the United States tariff on Morocco's chief exports, calculated on an *ad valorem* basis for 1951.

Manganese	9 %	<i>ad valorem</i>
Lead	6 %	„
Cork	Free	„
Millet and canary seeds	8 %	„
Hides and skins	Free	„
Sheep casings	„	„

Third, let us consider the products which Morocco exports to destinations other than the United States, which might be conceivably relevant to the claim that they should be exported to the United States itself. Phosphate rock—an item which Morocco exports—would enter the United States free of duty. Raw carpet wool enters free. On leather goods duties vary between 10 and 20 % compared with French rates of 20 and 22 %. On barley the duty would be 5 % *ad valorem*. The shipment of tomatoes, vegetables and citrus fruits to the United States, in view of the distance, would be impractical and unnatural. The United States has, in the past, made considerable efforts to obtain larger quantities of hides and skins and of manganese from Morocco, but their export has been limited by the Protectorate, first because of the needs of local manufacturers, and second because it has been diverted to Metropolitan France where much of it is re-exported to alleviate the French dollar deficit.

I think it is unnecessary to dwell longer on the argument that the United States refuses commercial reciprocity to Morocco, or that Moroccan trade is not treated on a basis of equality with that of other countries. Before leaving the subject of most-favoured-nation treatment, there is one further point which I would like to bring to the attention of the Court. It must be borne in mind that, notwithstanding the establishment of the Protectorate, Morocco retains its individual personality as a State in international law. France alone now has a regime of free imports into Morocco. Only from France may goods be freely imported without an import licence. It has not been made clear whether France enjoys such a regime on the basis of its treaty rights or on the basis of action taken by the Protectorate authorities on behalf of Morocco. In either case, any nation entitled to most-favoured-nation treatment for its commerce is entitled to claim the same rights that France is now enjoying in Morocco. The United States is such a nation. It is entitled to make the claim on the basis of its right to most-favoured-nation treatment under Articles 14 and 24 of its Treaty with Morocco and under Article 17 of the Convention of Madrid.

I have now dealt with the freedom of imports specified in the British Treaty of 1856 and the Spanish Treaty of 1861, as well as the most-favoured-nation rights of the United States. I would like now to turn to the third point in the review of the treaty rights of the United States, namely, the provisions of the Act of Algeciras, which guarantee a regime of economic liberty without any inequality.

The Government of the French Republic has contended that this language is too vague to prohibit prohibitions against imports. The United States believes that the French position is refuted by the history of the Act of Algeciras and by the very terms of the Act itself. In the view of the United States, these show that the principle of economic liberty without any inequality incorporated and confirmed the regime

of free trade without prohibition of imports which existed when the Act was adopted—a regime which had traditionally prevailed in Morocco.

At the time of the Conference of Algeciras, the various parties went into that Conference with the same legal rights, either based on treaties or on custom and usage. One of the most important of these rights was the right of freedom to import into Morocco.

The Conference of Algeciras was not called for the purpose of codifying or enumerating or specifying all the legal rights with respect to commercial activities in Morocco, as they had been developed by treaties and custom and usage. The primary purpose of the Conference of Algeciras was to preserve the rights of the parties as they existed at the time on a footing of equality.

Specifically, the Conference of Algeciras was called as a result of the German announcement on June 16th, 1905, that it would not recognize the administrative reorganization which the Sultan, at the suggestion of France, was proposing to introduce in Morocco. The German position was that this reorganization should be approved by an international conference of all the parties interested in Morocco, not just by France alone, since the proposed reorganization might otherwise lay the foundation for the whittling down of the treaty rights of these countries. This shows that the framers of the Act of Algeciras had in mind the very type of argument which is now being made before this Court by the distinguished representatives of the French Government when they contend that prohibition on imports is made necessary by the actions they are taking in carrying out the Protectorate. The framers not only had it in mind but they wanted to prevent the very result for which the French Government now argues. It was for this purpose that they insisted that the principle of economic liberty without any inequality be inserted as a controlling principle of the Act of Algeciras.

In the early diplomatic negotiations which led up to the Conference of Algeciras, the principle of economic liberty without any inequality was stated in terms of commercial liberty. It was in this form that the principle was guaranteed in Morocco in Article 4 of the Franco-British Declaration of April 8th, 1904. This Article, to which I have referred earlier in the argument, is in Annex 33, page 628 (Vol. I) of the Counter-Memorial.

A review of the commercial treaty rights between Great Britain and Morocco shows that freedom of imports was included in the term "commercial liberty". In fact, it was the primary right which Great Britain had at that time which could properly come within the term. The other rights, important though they were, were either rights to equal treatment, as in the case of restrictions on exports, or rights which derived their significance only if there was a freedom to import, such as a right not to be charged over an established maximum rate for customs duties.

Further proof that the term "commercial liberty" included freedom of imports is found in the history of French negotiations with the German Government in 1904. The report of the French Ambassador in Berlin to the French Ministry of Foreign Affairs, which is cited on page 232 of the Counter-Memorial, makes it clear that Germany was disquieted over the threat to her commercial rights created by the growing dominance of France in Morocco. Those rights included the right to freedom of imports which had been expressly guaranteed by Article 2 of the German-

Moroccan Treaty of 1890. The French Ambassador pointed out to his Government that the German apprehensions were unfounded since, and I quote :

“So far as concerns the guarantees which Germany could request for its commerce in Morocco, they are all summarized in the liberty which is assured by Article 4 of the Declaration of April 8th.”

Now, Article 4 of the Franco-British Declaration of 1904, to which the Ambassador was referring, guaranteed commercial liberty in Morocco. This is a statement that this joint Declaration covered every commercial guarantee to which Germany was already entitled by treaty, including, of course, freedom of imports. This is a clear acknowledgment that the principle of commercial liberty included a guarantee of freedom of imports.

The French delegate to the Conference of Algeciras took the same position. His remarks are set forth on page 334 (Vol. I) of the Counter-Memorial. He stated that one of the principles on which the Act of Algeciras should be based was, and I quote,

“the open door in commercial matters”.

I think that the use of the term “open door” establishes clearly that the freedom in question included freedom of imports. I think it is clear that the open door, that is, the freedom to import, which all the parties had at the time of the Conference of Algeciras, was not abandoned. It was not abandoned ; it was rather incorporated and confirmed as a fundamental principle of the Act of Algeciras.

It is true that as the Act of Algeciras was finally adopted, this principle was not worded in terms of the “open door” or in terms of commercial liberty. It was expressed by the words “economic liberty without any inequality”. But this formulation was not a meaningless phrase which had no reference to the treaty rights which existed at the time the Act was adopted. On the contrary, this phrase re-affirmed existing treaty rights. And it extended the principle which underlay them to new realms which were becoming important, due to the economic development of Morocco.

As is shown by the report of the French Ambassador in Berlin on March 22nd, 1905, which is set forth on page 332 (Vol. I) of the Counter-Memorial, Germany was not merely interested in guarantees for its established treaty rights. It wished to *extend* the principle to enable it to compete with France on an equal basis in the industrial activity which was just beginning in Morocco, that is, the construction of public works. The French Government agreed to this, and the principle was formulated in its present terms for the purpose of including such new types of economic activities as constructing railroads, roads, ports, communications and so on.

Now, these new problems, just because they were new, were those which were dealt with in specific terms by the various detailed provisions of the Act of Algeciras. But the Act itself made it plain that they were not being dealt with in a new way, but rather by the application of an established principle, the principle of economic liberty without any inequality. Thus Article 105 of the Act of Algeciras reads—and it is found on page 618 (Vol. I) of the Annexes to the Counter-Memorial— :

“With a view to assuring the *application* of the principle of economic liberty without any inequality, the signatory Powers declare that none of the public services in the Shereefian Empire can be alienated for the advantage of private interests.”

Are we to believe that the fact that public services were specifically dealt with, while imports were not mentioned by name, meant that freedom to import was not included in the principle of “economic liberty without any inequality”? To take a specific example, are we to believe from the fact that Chapter 6 of the Act of Algeciras expressly dealt with the construction of a seaport and provided that there should be free bidding and that the nationals of all countries should be free to bid, that this meant that the framers of the Act had abandoned the principle that there should be free imports with the nationals of all countries free to import? Surely the framers of the Act of Algeciras, when they gave all parties to the Act the right to participate in the industrial development which was just beginning in Morocco, did not thereby abandon the more long-standing right of freedom of trade. On the contrary.

The same conclusion can be drawn from other portions of the Act of Algeciras. Chapter 4 of the Act included a provision which limited a proposed increase in customs duties so that the maximum amount of customs duties which could be imposed was twelve and one half per cent. Chapter 5 of the Act of Algeciras provided in great detail the procedure for clearing goods through customs and the methods by which they should be valued.

These portions of the Act of Algeciras, therefore, gave the various countries certain guarantees with respect to customs charged on their imports. But these guarantees are significant only if there are imports. The insistence of the parties to the Act of Algeciras upon these guarantees relating to customs on imports is understandable when it is borne in mind that at the time the parties to the Act already had the right of free imports but were concerned that this right should not be undermined or deprived of practical significance by arbitrary customs duties or customs procedures. Are we to believe that the framers of the Act of Algeciras, in dealing with customs guarantees necessary to protect the right of free imports, abandoned the right of free imports itself? The evidence to the contrary is clear. The framers of the Act of Algeciras did not abandon the principle of free imports. They did not abandon it; they ratified it, they confirmed it. It was assimilated in the principle of economic liberty without any inequality, and every party to the Act of Algeciras is entitled to insist on it as his own right.

Up to now the United States has reviewed its treaty position in Morocco. This review, in the opinion of the United States, has established that these treaty rights forbid France to impose prohibitions on imports from the United States unless the United States has agreed to these prohibitions. I would now like to address myself to the second portion of the argument; an analysis of the action taken by the Protectorate authorities which the United States considers contrary to its treaty rights.

This particular controversy takes on its focus as a result of measures taken by the French authorities during and after World War II. The exigencies of the present situation are relied upon by the French Government as justifying the action which the Protectorate has taken. However, an examination of the record shows that disputes between the

French Government and the other parties to the Act of Algeciras, including the United States, started as soon as the Protectorate was established. These controversies covered practically every aspect of the treaty rights in Morocco of the parties to the Act of Algeciras. Some of them are dealt with on pages 300 to 308 of the Counter-Memorial (Vol. I). Then, as now, exigencies were alleged by France as a justification for actions which the parties to the Act of Algeciras protested time and again as being violation of their treaty rights.

As to the present controversy: The legislation which I will discuss is set forth on pages 96 to 109 of the Memorial (Vol. I) of the French Government and on pages 70 to 80 of the English translation thereof. The first step leading up to this more recent phase of the dispute was taken on September 9th, 1939. On that day a decree of the Sultan of Morocco was promulgated by the Resident-General; this Decree prohibited all imports into the French zone of Morocco, except gold. This Decree provided that French officials in Morocco had authority to waive this prohibition. It also provided that the Resident-General of France should determine measures for putting the Decree into effect.

On the same day, the Resident-General issued a decree setting up procedures under which French officials were to license imports into Morocco. This Decree exempted all imports from France from the requirement of obtaining an import licence.

On March 11th, 1948, this Residential Decree was altered by an amendment which appears in Annex 5 to the French Memorial. This amendment added an additional provision which, except for certain products of special interest to the Protectorate authorities, waived the requirement of licensing for all imports which did not involve a request for an allocation of foreign exchange from the Protectorate authorities. These imports are referred to as imports without allocation of exchange, or imports *sans devises*. This Decree had no effect on imports from France as these were already completely exempted from the requirement of an import licence.

On December 30th, 1948, this amendment to the Residential Decree of September 9th, 1939, was revoked. (This is Annex 7 to the French Memorial.) As a result of this revocation the system reverted to what it had been at the time of the original Dahir and Residential Decree of September 9th, 1939. That is, there was a general prohibition of all imports, except those from France, but a system of derogations by import licences issued by Protectorate officials was still in effect. On the same day a notice to importers was issued which stated that import licences might be issued for a group of nine products, if the imports did not involve a request for an allocation of exchange.

Now, entirely without prejudice to its general position on import controls, the United States feels that it should point out precisely what is involved in the legal structure established by the Dahir of September 9th, 1939, and the various residential decrees which followed it. This is made necessary by the statement of the Agent of the French Republic that the Decree of December 30th, 1948, was issued as a result of a decision by the Shereefian authorities. To analyze this Decree: what is involved here is not the establishment by the Sultan, at the suggestion of France, of a system of import controls to be administered by Moroccan authorities. What is involved here is a system under which the Sultan, at the suggestion of France, has granted to the Protectorate authorities general

power to establish a system of import controls. Under this general power, the Protectorate authorities have established a system which they administer and under which goods from France are admitted automatically, without any requirement of obtaining an import licence. Goods from all other countries can only be admitted if licensed by a Protectorate official, a member of the administration of the French Protectorate, and therefore subject to direction from France. This seems to the United States to be exactly what the framers of the Act of Algéciras were trying to prevent.

The manner in which the Protectorate authorities put into effect the Decree of December 30th, 1948, indicates that they must have had serious doubts as to the legal validity of the action which they were taking. The authorities of the Protectorate were aware that they were taking a step which the United States considered to be a violation of its treaty rights. In connection with the identical issue, the Residency had stated on June 25th, 1947, to the American Consul-General—and here I am quoting from Annex 53 of the Counter-Memorial, pages 737-738 (Vol. I). The Residency stated to the American Consul-General that it was aware that in such matters "an unconditional interpretation of the treaties gives in theory full freedom to American importers". Yet the Decree of December 30th, 1948, was issued without advance notice; United States officials were first informed of the Decree by a personal letter dispatched on December 30th, 1948. There was no consultation or attempt to obtain the agreement of the United States prior to the Decree. The Decree was applied to nationals of the United States and to imports from the U.S. without waiting for the agreement of the United States, and despite the expressed reservations of the United States.

Now, despite this action, no rupture of negotiations nor unilateral action on the part of the United States has taken place, as has been implied. Agreement to the measure in question was given on June 10th, 1949; this agreement has never been withdrawn. It was not withdrawn on October 3rd, 1950, as the Agent of the French Government has stated, and the economic relations between the United States have neither been suspended nor affected by this controversy. The regime of December 30th, 1948, and the agreement of the United States to it has continued in effect from June 10th, 1949, to *this day*. It is difficult to see how the action of the United States, in agreeing and continuing to agree, without prejudice, with its legal position, can be described as "destroying the effect of every arrangement", to quote the Agent of the French Republic, or as abusing any power in an arbitrary manner without regard for international justice.

In this connection, it might be worth while to observe that on October 8th, 1949, the United States suggested that the differences arising from the administration of the Decree of December 30th, 1948, be submitted on a continuing basis to the arbitration of a mixed commission composed of authorities of the Protectorate, consular officials, and a neutral member, or members. Correspondence relative to this suggestion will be found in Annexes 79 and 85 on pages 768 and 775 of the Counter-Memorial (Vol. I). This suggestion was found unacceptable to the authorities of the Protectorate and to the French Republic, which first prepared on December 7th, 1949, a petition which it was considering submitting to this honourable Court. It can hardly be said that this

offer, the offer of the United States to submit the grievances of its ressortissants to continuing arbitration represented the capricious and irresponsible attitude which has been attributed to it by the French Government. Negotiations have continued, as the Agent of the French Government has pointed out, since the end of 1949. The statement that these negotiations have produced broad concessions on the part of the Protectorate has not been substantiated in any particular. But I am sure that it can hardly be maintained that the attitude of the American representatives during these conversations has been in any way intransigent or unconciliatory.

At this time we have dealt with the treaties on which the United States relies in asserting its right to freedom of imports. We have also examined the Decree of December 30th, 1948, which re-established a system which prohibited imports, subject, of course, to import licensing. The United States believes that this system is inconsistent with its treaty rights. For this reason it cannot be applied against United States interests unless the United States consents. In taking this position, the United States does not believe that it is asserting any new or novel doctrine. The United States believes that it is following the established principle of international law that no country can free itself from the engagements of a treaty or modify the stipulations of the treaty without the consent of the other contracting party.

I would like to turn now to the arguments advanced by the French Government to justify its position. The Government of the Republic of France contends that it is not really prohibiting imports, that what it is really doing is enforcing exchange control; that there is nothing in the Act of Algieras prohibiting the imposition of exchange controls, and that the right to impose exchange controls is recognized by modern treaties and conventions. It further contends that, in any event, the Republic of France has the right, unilaterally, to put these measures into effect to safeguard the *ordre public*. It finally contends that the claim of the United States to freedom to import is really an exercise of extraterritorial rights.

I would like to deal with the last of these contentions first, because I believe that it can be disposed of fairly rapidly, and I think it is essential to do so in the interests of clarity.

First, it appears to be quite inconsistent with the position which the French Government has taken for over forty years. For a period before the establishment of the Protectorate and in the period immediately following it, the French Government negotiated a series of treaties with the other parties interested in Morocco on the express assumption that jurisdictional rights were separate and distinct from commercial rights. In each case the French Government requested, and often obtained, a surrender of jurisdictional rights in return for a promise that commercial rights would be maintained. The circumstances of these negotiations are set forth on pages 288-293 of the Counter-Memorial (Vol. I). The negotiations which the French Government conducted with the United States for the surrender of jurisdictional rights, although not successful from the French point of view, were conducted on this same basis.

The French Government also argues that the exercise of the right to import freely is an exercise of extraterritorial jurisdiction because, as it is put in the Reply, and I quote from page 17: "the issue raised in the final analysis concerns the application of Moroccan law to foreigners".

In many treaties, however, countries agree to exempt foreigners from certain local laws. The best example is the ordinary treaty of commerce, friendship and navigation. Yet it would be a strange doctrine which classified these treaties as involving an exercise of extraterritorial jurisdiction because the parties bound themselves in this manner. It thus appears that the suggestion that the right to import freely is an exercise of extraterritorial jurisdiction is without foundation.

For the present portion of the argument, the United States relies solely upon its rights relating to imports specifically guaranteed to it by treaties. The United States would have these rights even if it had no extraterritorial rights whatever.

I turn now to the French argument that what they are really doing is not prohibiting imports but enforcing exchange controls, and that there is nothing in the applicable treaties which prohibits exchange control. In the view of the United States, this argument can be refuted by a simple examination of the regulations now in question. The Decree of December 30th, 1948, dealt with imports. Its terms re-established in full force and effect the Residential Decree of September 9th, 1939, which was issued pursuant to the Shereefian Dahir of the same date. The operative provisions of the Shereefian Dahir of September 9th, 1939, were that—and I quote :

“It is prohibited to import into the French zone of the Shereefian Empire, whatever may be the customs regulations in force, goods other than gold in any form.”

The purpose of this Decree was not to enforce exchange controls ; it made possible, in the words of the French Reply on page 24, “the repression of wartime contraband trade with the enemy and assured the general security of Morocco after the opening of hostilities”. The exchange controls postdated this measure.

The United States cannot accept the blurring of this distinction which has been made in the arguments of the French Government. My distinguished colleague representing the French Government invariably referred to the Decree of December 30th, 1948, as an exchange-control measure. Import control may be related to exchange control, but it is not the same thing ; exchange control is concerned with the exportation of currency and capital, and not with the importation of goods. It was the importation of goods which was dealt with in the Residential Decree of September 9th, 1939, and in the Residential Decree of December 30th, 1948, which re-invoked the earlier Decree. The exchange control measures, on the other hand, had already received, in 1944, the agreement of the United States, which has never withdrawn or questioned that agreement.

Moreover, the question is not the general relationship in other circumstances which may exist between import and exchange control. The question is what relationship between the two exists in this case, and whether the system of prohibiting imports re-established by the Decree of December 30th, 1948, was a modification of treaty rights which required the agreement of the United States.

[Public sitting of July 21st, 1952, afternoon]

Mr. President, may it please the Court. Before the noon recess I was dealing with a distinction which, in the judgment of the United States, should be made between import controls and exchange controls in the circumstances of this case. I had pointed out that the exchange-control measures in force in Morocco had received, in 1944, the agreement of the United States, and that the United States has not withdrawn or questioned that agreement.

I would now like to come to the question of *ordre public* which has been invoked by the French Government in an attempt to establish its right to impose prohibitions on imports into Morocco.

Before discussing the legal implications of this position, it will be necessary to analyze the evidence upon which the French Government relies. I beg the indulgence of the Court for dwelling on this evidence, but the analysis of it is made necessary by the novel character of the doctrine. The actual evidence offered is twofold: first, certain statements made by American officials concerning the temporary agreement of the United States to the regime established by the Decree of December 30th, 1948, and two, a graph, which is Annex 6 of the Memorial of the Republic of France, showing the fluctuations of the franc on the Paris black market during periods of free imports and during periods of import control. In examining this evidence which has been offered, however, it is important to keep in mind the purpose of the examination. This is not a negotiation which is being conducted before this Court in which the French Government attempts to secure relief from the provisions of a treaty, which it feels is onerous and from which it desires relief.

This is rather a litigation in which France, on the theory of *ordre public*, claims it can unilaterally suspend at will the commercial rights which the United States possesses under its treaties with Morocco. The issue which we are now considering is whether the French Government has presented facts which justify it in taking such action.

In the opinion of the United States, the French Government has disregarded this distinction in the use which it has made of the first portion of the evidence offered, that is, the statements made by three American officials, Mr. Hoffman, Mr. Thorp and Mr. Shiskin. The French Government apparently argue that these statements contain ample justification for their action in this matter. But it should be borne in mind that these men were not saying that the situation in Morocco justified the setting aside of treaties without the consent of the United States. These statements can be combed in vain for any such statement or even any such implication. On the contrary, these men were all speaking on the express assumption that the treaty rights of the United States forbade such action unless the United States agreed to it. Thus, Mr. Thorp said that the United States was—and I quote here from page 78 of the Reply—"considering whether to assent". On page 82, Mr. Hoffman said that "the immediate issue is the question whether the United States Government should give its assent to the Decree of December 30th, 1948". In every case they were talking about a situation in which the French Government had asked for the agreement of the United States to the Decree of December 30th, 1948.

Under these circumstances, in the judgment of the United States, the French argument in reliance on these statements takes on a strange air of illogic. The French Government asked the agreement of the United States to the Decree of December 30th, 1948, a matter concerning which the United States has specifically asserted a treaty right. The agreement was granted, the United States reserving its legal position. The French Government apparently now argues that since the United States did give its agreement, at the request of the French Government, to the application of the Decree of December 30th, 1948, it recognized that the French Government was justified in putting that Decree into effect. From this the French Government goes on to argue that the United States has, therefore, recognized that it has no treaty rights at all. The United States submits that this line of argument should be rejected. The United States believes that the reservation of the legal position of the United States in the temporary agreement, entered into on June 10th, 1949, and continued to this day, should be respected. This is in line with the position which this Court has taken concerning discussions during attempts to compromise disputes of law before they reach the stage of international litigation.

Let us now examine the second portion of the evidence offered, the graph which the Government of the French Republic has submitted as Annex 6 and the deductions made therefrom, namely, that free imports weaken the franc to a degree which would justify the unilateral abrogation of the treaty rights of the United States.

This graph, copy of which I have in my hand—and I believe some copies have been made available to the Registrar for those Members of the Court who would like to see it—purports to trace the variations in the value of the franc with relation to the dollar on the Paris black market. It shows a decrease in the value of the franc from 350 to the dollar to over 500 to the dollar during the period from March 11th, 1948, to December 30th, 1948, when the regime of free imports was in force. The chart also shows a corresponding strengthening of the franc after the regime of free imports was terminated by the Decree of December 30th, 1948. This is intended to show that these variations in the strength of the franc on the black market in Paris were directly determined by the volume of free imports into Morocco, financed without allocations of exchange at the official rate.

This assumption is open to three serious doubts, none of which, in the judgment of the United States, the French Government has succeeded in dissipating.

First, to prove this point and to substantiate the rise and fall in the graph as a function of this particular decree, the French Government *must show that the total pressure on the franc from dollar imports was greater during the period of free imports than it was before or after.* This it has failed to show.

On June 26th, 1952, the United States transmitted to the Registrar, in view of Article 48 of the Rules of Court, a statistical table of the imports and exports of Morocco. This table was compiled from French official sources. These figures are, however, expressed in francs. Since there were repeated devaluations of the franc during these years, they must be converted into dollars to get a true picture of trade with the dollar area. It is most difficult to arrive at a proper rate of conversion because of the effects of devaluation, but even when the most generous

allowances are made, it becomes at once apparent that in 1948, the year of free imports, which has been pictured as a boom year for the American business community in Morocco and the period responsible for the decline of the franc which is shown in this portion of the chart—during that period Morocco in reality imported less from the United States in dollar terms than it did in 1946, 1947 or 1949. In fact, Morocco's trade position with relation to the entire dollar area—not just the United States but the entire dollar area—was better, during this period when it has shown the franc as weakening, than in either 1947 or 1949.

The claim of the French Government as to the effect of the Decree of December 30th, 1948, based on the graph contained in Annex 6, therefore seems to be based on a contradiction. In 1948, Morocco's deficit with the dollar zone was lower than in 1947, and so under the French theory the franc should have been strengthened. Yet, as this graph shows, the franc weakened to reach its lowest value on the Paris black market. In 1949 imports from the dollar area increased sharply, as did the dollar deficit; thus, under the French theory, the franc should have weakened. Yet it strengthened on the Paris black market. The French Government has not explained why this should be.

The second doubt which is raised by the graph in Annex 6 arises from the graph itself. We note that the first "free period" indicated on the graph, which coincides so strikingly with the decline of the franc, is delineated as the period from March to the end of December, 1948. Thus, the strengthening of the franc begins at the very moment of the promulgation of the Decree. Now, in fact, the Decree was, by its own terms, not to become fully applicable until the middle of January, since goods which had left their port of embarkation on or before January 15th, continued to be admitted without licence. On March 11th, 1949, in response to numerous demands, these provisions were further liberalized. The cut-off date which is given in this first free period in the French graph is therefore strictly that of the day the legislation was promulgated, and this graph purports to show that that very day the franc rallied and began to strengthen on the Paris black market.

This might be a perfectly legitimate statistical procedure if the same procedure had been followed on the graph in dealing with the second free period—the period which is shown from May to August, 1949. However, in this period the French Government has apparently adopted a different interpretation. Although the second free period ended on June 10th, 1949, the French Government has extended it on their graph to include not only the period until June 26th, during which goods might still leave their port of embarkation, and still be admitted freely into Morocco, but has also added for good measure and for reasons which I do not understand, the entire month of July, which was not a free period in any sense. Had the French annex applied the same delimitation as it did for the first free period, the graph would have shown that the franc strengthened during the second period of free imports and weakened upon the institution of controls. This disparity in statistical procedure casts further doubt as to the deductions which can be drawn from this graph.

The third doubt concerning Annex 6 arises from facts which have occurred since the French graph was submitted. The history of the franc after January 1951, where the French chart breaks off, is contained in Document 3, a graph which was submitted by the United States

under Article 48 of the Rules of Court. The graph submitted by the United States shows that in 1951 and 1952 the franc weakened very seriously and went through a cycle of fluctuations very similar to that of 1948 and 1949, on which the French Government bases its case in this proceeding. But in 1951 and 1952, import controls in Morocco were in full force and vigour; no Moroccan trade factor should have been present. What was present was a general political and economic tension which was severe during the crisis in Metropolitan France from October 1951 to March 1952, the period of sharpest monetary fluctuation. Now, this suggests that the French Government has under-estimated very seriously the importance of these general economic and political factors when it seeks to assign sole responsibility to Moroccan imports for the fluctuation in the black-market value of the franc in 1949. It would appear to be a sounder assumption that since Moroccan trade with the dollar area is only a fraction of the total trade between the franc and the dollar area, a number of other factors, such as the fiscal policy in France, political stability, and any number of factors which can affect the French economy, have an infinitely greater effect on the varying strength of the franc than the item of Moroccan imports. These factors were operating in 1948 and 1949, just like they were operating in 1951 and 1952, and I do not believe that the Court will agree with the assumption which the French Government has made in preparing its Exhibit 6 that these general factors had no effect on the fluctuation of the franc, which is so graphically depicted in that chart.

It will doubtless be objected that even if the rate of the franc were unaffected, still the dollar deficit of Morocco is in itself sufficient proof that Morocco needs to preserve its financial resources in every possible way. The United States is not prepared and is not disposed to contest the thesis that when foreign exchange is scarce, it is necessary to do without some things in order to buy others. The French Government states that the Decree of December 30th, 1948, was intended to remedy this situation. Why is it then that while the United States trade position in the Moroccan market has declined considerably after the promulgation of this Decree of December 30th, 1948, the dollar zone as a whole continues to furnish a high percentage of Morocco's imports? We have heard of the dollar gap, but why does the dollar gap continue to widen if the purpose of the Decree of December 30th, 1948, was to cut it off? My learned opponent has already stated to this Court that the deficit of Morocco with the dollar zone was nearly 23 billion francs for the fiscal year 1950-1951, of which 11 billion 710 million francs was covered by imports *sans devises*. This is a far greater deficit than that which existed in 1948, the year of free imports to which is attributed the necessity for the Decree of December 30th, 1948, which is in contest in this proceeding. Yet this greater dollar gap continues to be covered without any perceptible damage to the franc and the Moroccan economy continues to function healthily.

Thus, neither the fluctuation of the franc on the Paris black market, nor the dollar gap of Morocco, would appear to constitute a situation of *force majeure* or to present a situation involving the doctrine of *ordre public* which would justify the abrogation of American treaty rights without the agreement of the United States.

I have dealt with the two items of actual evidence presented by the French Government in its argument in support of the Decree of Decem-

ber 30th, 1948; I have presented the reasons why, in the judgment of the United States, these items of evidence do not support this Decree. I would now like to deal with the arguments which have been made in support of this Decree, which, in the judgment of the United States, have not been backed up by any facts or evidence at all. I would like to turn to the argument of the French Government that the Decree of December 30th, 1948, was necessary to enforce the exchange controls of the Protectorate.

On page 86 of their Memorial (Vol. I), the French Government states that officials of the United States have refused to apply to their citizens measures of control which the Shereefian authorities sought to impose. The Agent of the French Government has repeated this charge before this Court, and has cited again an exchange of notes with the Consul-General at Casablanca in September 1947, which is found on pages 739-741 (annexes 54 and 55) of the Counter-Memorial (Vol. I). He has even stated that the Decree of December 30th, 1948, was necessary because the law was helpless in Morocco in the face of consular obstruction.

With the greatest respect to my distinguished adversary, the United States Government submits to this Court that this charge is unwarranted. The United States agreed to the exchange controls in 1944, and knows of no instance in which its consular officials have obstructed in any way the enforcement of these measures. The United States cannot agree either that its citizens have exhibited the lawlessness attributed to them by the honourable representatives of the French Government.

In the note of September 13th, 1947, under reference, the Protectorate did not ask the Consul-General for co-operation in enforcing exchange controls in the consular courts. Such a request would have been superfluous in the face of the numerous offers which consular officials have made in this matter. What the Protectorate asked for was "a guarantee as to the origin of funds in the United States" used for importation by American businessmen and a guarantee "as to the reality of the use in the French zone of Morocco of the sums obtained by the sale of merchandise". The Consul-General answered with perfect accuracy that such investigation of private assets in the United States was virtually impossible because of the conditions of free economy prevailing there. As to the second investigation—that is, the actual use of funds in Morocco—he renewed his assurances of co-operation with the Protectorate and pointed out that "the Protectorate authorities through their police and customs service have at their disposal the principal means of discovering exchange irregularities". It did not escape the Consul-General that the place to detect violations of law is the place where the law is being violated!

The Agent of the French Government has said that this investigation of funds in the United States does not appear to be impossible in view of recent investigations of tax delinquencies in the United States. But these investigations have been conducted by the use of subpœnæ, that is, compulsory legal process issued by the competent authorities of the American Congress. It would hardly have been feasible for the Consul-General of the United States in Casablanca in 1947 to subpœna unknown bank records in the United States, particularly in the absence of any complaint whatever against the businessmen concerned, whose only crime was their request for import licences. It is difficult to believe that

the Protectorate authorities were serious in making such a request. The Agent of the French Government has drawn an extraordinary picture of the powerlessness of Protectorate authorities to arrest, investigate or prosecute ressortissants of the United States. This picture of lawlessness is romantic in the extreme, but with the greatest of respect again for my esteemed adversary, I must differ with him. I shall deal with it more fully in the proper context, that is, the context of jurisdiction, but it is sufficient to say here that a proper complaint to the consular court, accompanied by proper evidence, has time and again produced authority to investigate, arrest and bring the accused to trial. There is no reason why a proper complaint regarding exchange controls should not receive the same treatment.

The incident of Port Lyautey referred to by the French Government involved only military personnel—I believe they were airmen. Under the circumstances the incident was the concern of the United States military authorities. Despite the failure of the Protectorate to cite the source of the information or to name the offenders who landed at Tangier airport where the customs authorities of the Protectorate have full and complete control, the consuls of the United States referred the matter to the military authorities. That the latter were fully aware of their responsibility in such matters is clearly indicated by the naval regulations promulgated at Port Lyautey in 1947 and reaffirmed in 1948, which have been introduced on June 28th, 1952, as Document 6 of the United States under Rule 48 of the Rules of Court.

So far as other cases are concerned, the United States Government wishes to call attention to the fact—which should be well known to the French Government—that almost no exchange violations are tried by French tribunals in Morocco. The few cases which are seriously prosecuted are usually settled by transaction with the customs, either before trial or before judgment. Such was the procedure followed by the Consul-General in a case arising in August 1946, involving one of his ressortissants who had exported 23,000 francs. In this case the Protectorate authorities were good enough to propose, on August 16th, 1946, a punishment less severe than that suggested by the Consul-General himself. On January 12th, 1952, the Consulate-General at Casablanca invited the Shereefian customs to file a plea in the consular court against another ressortissant of the United States for failure to repatriate exchange. This invitation was never accepted, and the customs preferred to enforce an arrangement by transaction by suspending all import licences requested by this ressortissant. In this they had the full backing of the Consulate-General, and the matter, at last knowledge, was about to be finally settled with the customs.

Full documentation on these issues are at the disposal of the Court and the French Government. They have not been previously submitted to the Court because it never occurred to the United States that the French Government would make these accusations. The plain facts are as follows :

First, the United States has agreed to the direct enforcement of exchange control in its consular courts.

Second, American consular authorities have always responded to those few requests for punishment of law violators which have been presented by officials of the Protectorate.

Third, American citizens in Morocco are, with the few exceptions common to any community, law-abiding businessmen who have made positive and vital contributions to the Moroccan economy in the difficult post-war years.

Fourth, the authorities of the Protectorate have presented no evidence to the Consular authorities of the United States, and made no requests for prosecution, which indicate any serious attempt to strike directly at the evil which they claim justified their action in violating the treaty rights of the United States.

I have examined the offers of the Consular authorities of the United States to co-operate with the Protectorate authorities in the enforcement of the exchange-control regulations of the Protectorate. I would now like to examine the action which the Protectorate and French authorities could be taking on their own to detect violations of their exchange-control regulations. It is necessary to do this for the purpose of weighing the arguments of the Government of the French Republic that it is necessary for them to prohibit imports into Morocco in order to enforce their exchange controls, and that this is in fact what is being done by the Decree of December 30th, 1948.

It cannot be believed that the authorities of the French Government and of the Protectorate are powerless to stamp out black market transactions by direct measures, if they want to. First, as a practical matter, businessmen cannot import goods in French Morocco and sell them there without using the local banking facilities. While there may be isolated transactions in which banking facilities are not involved, transactions on a scale large enough to affect the French franc in the manner claimed by the French Government are bound to involve some use of the local banking system. The French authorities have all the power they need to inspect bank records both in French Morocco and in Metropolitan France. Inspection of these records would lead to discovery of illegal transactions. If the French authorities had used the power, in their own jurisdiction, they would be able to detect the practices which they say they wish to stamp out.

As to the first method hinted at, that is, the transmission of francs into Tangier for sale on the free market there, the Protectorate has adequate authority to prevent the illegal transmission of francs into Tangier. The Protectorate authorities administer the customs, both in the French zone of Morocco and in Tangier itself; there are two distinct opportunities for inspection and detection of any illegal transactions, first on exit from the French zone into the Spanish zone, and second on entry into Tangier from the Spanish zone. As to the other method hinted at, the transmission of francs from French Morocco to Metropolitan France is, at present, legal. Once the francs are in France, however, the French Government has complete authority to prevent their conversion into dollars at black market rates. The French Government also has authority to prevent dollar proceeds of any black market transactions from leaving Metropolitan France for Tangier or any other point outside the franc zone, yet this type of transaction, carried out through Metropolitan France, was cited by the Director of Finance to the Council of Government, on January 10th, 1949—that is the Director of Finance of the Protectorate to the Council of Government in Morocco—as the principal justification for the Decree of December 30th, 1948, which he was attempting to defend before that body. The record of this session has been deposited

with the Court and the statement is found on page 29. No one will deny that the Paris black market in foreign exchange exists. It is known to everyone in France. Its agents operate in broad daylight. Its fluctuations are published daily in the newspapers. So much of an institution has it become that it was found necessary to invent for it the respectable name of "parallel market" under which it appears for the first time in exhibits before the International Court of Justice. But the black market in Paris would have existed if France had never assumed the Protectorate over Morocco. It is difficult to see how the continued toleration of the Paris black market can be relied upon as a basis for the violation of the treaty rights of the United States in Morocco.

The illegality cited as justification for the unilateral imposition of the Decree of December 30th, 1948, is not an illegality of American making. It may well be that Americans, like other nationals in Morocco, have engaged in free imports and that the dollars emanating from black market transactions may have been part of the cycle which finances those imports. But it would be childish to believe that the black market has its origin in American lawlessness, for as the Consul-General quite frankly stated in his note of January 5th, 1949—which is Annex 63 to the Counter-Memorial (p. 755, Vol. I)—and I quote: "The Consulate-General believes that a more rigid enforcement of the exchange-control laws will show that the vast bulk of the illicit operations are carried on by, or on behalf of, persons who are not American ressortissants." It is open to the French Government to refute this contention. But it has never presented any serious evidence to the contrary.

An analysis of the anomalies in the regime set up by the Decree of December 30th, 1948, creates further doubt that this Decree was promulgated for the purpose of enforcing exchange control. For one thing, the regime which is defended on the ground that it prevents violations of exchange controls by preventing imports without allocation of exchange, that is, imports *sans devises*, continued to permit a substantial proportion of Moroccan imports *sans devises* from outside the franc area. For another, the regime fosters and encourages protectionist measures which are not in conformity with the Act of Algeciras.

As to the first anomaly, the Decree of December 30th, 1948, was accompanied by a notice to importers that import licences *sans devises* would be issued for nine types of products deemed essential, such as tea, sugar, coffee, capital equipment and lubricants. Importation of these nine commodities constituted one half of Morocco's total imports from the dollar zone in 1948, and an even greater percent in 1949. The establishment of this list for these important commodities, which were chosen entirely by the French authorities, continued to encourage, on an important scale, the very type of exchange transaction which the new regime was supposed to stamp out. The French Government cannot really be attempting to stamp out the black market and really attempting to tighten up its enforcement of exchange controls by eliminating imports *sans devises* when it continues them, that is, when it continues imports *sans devises* in effect for these important commodities. The French Government attempts to explain this inconsistency by stating that the *ordre public* demands that the administration of imports *sans devises* be carried out with the greatest flexibility. The euphemistic term "flexibility" in this context merely describes the process by which the Pro-

tectorate authorities pick and choose between transactions, all of which, under the very argument advanced by the French Government in this proceeding, involve illegality under the exchange-control regulations of the Protectorate or Metropolitan France. Take two specific cases. The Protectorate authorities permit the importation of tea *sans devises*. They are not willing to permit the importation of cheap textiles *sans devises*. There may be valid reasons for this choice, but certainly there is no difference between these two transactions from the point of view of enforcing exchange-control regulations. No one can contend that the franc proceeds from the sale in Morocco of cheap textiles are more likely, or less likely, to find their way into the black market, than franc proceeds from the sale of tea. This single illustration could be multiplied many times, but it is sufficient to show that enforcement of exchange controls is not the real issue in this case.

To finish with the question once and for all, let me put the matter in its baldest terms. On January 10th, 1949, the Director of Finance of the Protectorate stated to the Council of Government that in 1948 Morocco was spending 1½ million dollars per month on imports *sans devises* which were financed by illegal transactions, that is about 18 million dollars a year. My distinguished opponent has stated that in the fiscal year 1950-1951, Morocco was spending 11 billion 710 million francs on imports *sans devises* alone, that is approximately 29 million dollars per year. On the theory advanced by the French Government, therefore, Morocco was using the black market in the amount of 18 million dollars per year in 1948; in 1950 and 1951, and with the Decree of December 30th, 1948, in full force and effect, binding on Americans as well as on all other persons, she was using the black market in the amount of 29 million dollars, under this theory. The trade position of the United States in Morocco has declined, since 1948, but the expenditures in the dollar zone, financed by *sans devises* imports, have increased. How then can it be said that the Decree of December 30th, 1948, had as its purpose the repression of black-market transactions or the enforcement of exchange control?

The contention that American lawlessness or Consular obstruction is really responsible for the black market or the enactment of the Decree of December 30th, 1948, is thus seen to be totally groundless. The real issue in this case is thus seen to be the right of the Protectorate authorities under the Act of Algeciras, and the treaties which preceded it, to prohibit imports into Morocco without the consent of the other countries. This is not the first time since the inception of the Protectorate that this issue, in one context or another, has been raised or has caused protests from one country or another. The talk about exchange controls and the enforcement of exchange controls only serves to conceal the ancient issue of import controls imposed by the Protectorate authorities. It serves as a screen behind which the Protectorate authorities can prohibit imports on a unilateral and arbitrary basis by saying that they are merely dealing with the internal problem of finance, or the purely administrative problem of law enforcement, rather than admitting that they are modifying the basic right embodied in the Act of Algeciras and the treaties which preceded it, that is, the right of freedom of imports.

I would like to turn now to the second and related weakness in the argument advanced to uphold the unilateral imposition of the Decree

of December 30th, 1948. This Decree, and the way in which it has been administered, involves a claim which goes much further than a claim to restrict imports in order to stop the leakage of foreign exchange. It includes the claim of a right to restrict imports for any reason which the Protectorate authorities see fit, including protection against competition. It includes the claim of a right to deal with those imports which are permitted to enter in a manner inconsistent with the provisions of the Act of Algeciras.

In Annexes 57 and 58 of the Counter-Memorial, there are set forth examples of what would happen if this position were sustained. These cases dealt with the imports of sugar, coffee and tea. In these cases the Protectorate authorities indicated that they would raise no objection to the importation of these items *sans devises*, if the importers were willing to sell the imports half in one case, and two fifths in the other, to the organization in Morocco which controlled the sale of the product.

My distinguished opponent has stated that in proposing such arrangements, the Protectorate was concerned only with the question of lowering prices to the Moroccan consumer. Let us examine the proposition in its simplest terms. Why is it necessary to force the sale of two fifths or one half of any commodity in order to maintain stable prices on the Moroccan market, or on any other market? No subsidy by the State was involved in these arrangements. Thus, only one explanation is possible. The forced sale at low prices could only be required because it was necessary to compensate the price of other merchandise purchased at higher prices, and if Morocco had been free to purchase these commodities in the cheapest market in the first place, there would have been no need to strike a balance between the highest and the lowest prices. Prices could have been stabilized at their lowest level.

The case of sugar is particularly interesting. The price of the forced sale was at first fixed low enough to accomplish two purposes. It made possible the sale of all sugar at the same price, and it served to disguise the fact that sugar purchased from other parts of the franc zone was in reality more expensive than Cuban sugar. At the same time, the importer had to recoup the loss which he had suffered on the forced sale of his first half by selling the second half at prices so high that he could not sell below the Government fixed price. Thus, in reality, sugar was stabilized at a price which permitted the import of expensive French colonial sugar. The importation of coffee and tea has now been liberalized from this burdensome restriction, but although sugar is still on the free list in name, its import is strictly controlled. The import of sugar is now limited, and that which is imported must be distributed and sold in a way which involves exactly the same principle, the principle of protection. Since 1950, the importers of refined sugar and the refiners of raw sugar have been required to pay a compensation tax worked out for the purpose of compensating the high-cost producers, who were formerly the French colonial sugar producers, and are now, among others, the sugar refineries in Metropolitan France.

As has already been pointed out, the Act of Algeciras limited the maximum customs duties to 12½% of the cash wholesale value of the *merchandise delivered at the custom-house free of customs duties and warehouse charges*. Yet a sugar refiner, importing raw sugar from the dollar area, or an importer who has obtained a licence to import refined sugar, must not only pay this 12½%, he must pay, in addition to the trans-

action tax, a 20% consumption tax, and a compensation tax which may run as high as 30%. No American interests in the present sugar imports into Morocco have ever caused the Government of the United States, or the importers themselves, to abandon their basic point of view that the best thing for Morocco would be a completely free and competitive importation of sugar in the manner contemplated by the Act of Algeciras. This point of view is too well known to the French Government for me to dwell on it any longer. The present system of restrictions has little to do with the foreign exchange position, it is contrary to both the spirit and the letter of the Act of Algeciras. The result is that sugar sells in Tangier, where no such burdensome restrictions prevail, at 70 francs a kilo, and in Casablanca at 113. This does not appear to be flexibility in defence of the *ordre public*; it appears to be protection. It is not a solitary instance.

Thus, the French Government's claim that the need to restrict imports unilaterally, despite the treaties, was necessary to the enforcement of its exchange controls does not appear to have been shown. We have seen first that the data submitted to establish the relation between imports and the fluctuation of the franc are open to serious doubts, both intrinsic and extrinsic, and that none of them can be considered as establishing a major consideration of *ordre public*, even if the doctrine of *ordre public*, as set forth by the French Government, were an acceptable justification for the violation of treaties. Second, we have seen that no serious attempt has been made to enforce the exchange controls which are adduced as the motive for the Decree of December 30th, 1948, and that indeed the regime established by the Decree of December 30th, 1948, in effect leaves the way open to imports which involve the very illegal exchange transactions which this Decree was supposed to stamp out. Under this regime the Protectorate authorities reserve to themselves the right to choose between these imports and to control them for various reasons, including protection, rather than for reasons of enforcing exchange control. Thus the unilateral restriction of imports into Morocco is screened by discussion about law enforcement and alleged exigencies of scarcity of exchange.

The United States believes that its treaties give it a right to object to the unilateral action of the Protectorate in establishing a prohibition on imports from the United States. Moreover, even if the theory advanced by the French Government were to be accepted, the United States does not believe that the French Government has been able to sustain the burden of factual proof which is clearly incumbent upon it in justifying the application of any such theory in this particular case. Finally, even if the Court should accept in principle the general line of factual argument put forward by the French Government, it is respectfully suggested that, in view of these unanswered questions which come from the anomalies inherent in the Decree of December 30th, 1948, as administered by the Protectorate, the Court should obtain more concrete facts, by inquiry under Article 57 of the Rules of Court if necessary, before it were to accept such an argument as a basis for the abrogation of treaties.

The United States believes that the arguments which have already been advanced have demonstrated that the French Government has not established the necessary foundation in fact to support their argument that considerations of *ordre public* or *force majeure* justify their

establishing a system of prohibition of imports in violation of the treaty rights of other Powers without the consent of those Powers. However, in the opinion of the Government of the United States, there is an additional defect in the French argument which strikes at its very foundation. Under Article 73 of the United Nations Charter, the French Government has recognized the principle that the interests of the inhabitants of Morocco are paramount and has accepted as a sacred trust the obligation to promote to the utmost the well-being of the inhabitants of Morocco. In relying on the doctrine of *ordre public* with respect to treaties entered into by Morocco, the French Government must therefore show that the action which it has taken is essential for the protection of the *ordre public* of Morocco. This, in the opinion of the United States, they have failed to do.

The interests of Morocco in this situation are well expressed in a speech made on January 10th, 1949, at the opening session of the French Section of the Council of Government in Morocco. This speech was made by General Juin, and the document containing it has been transmitted to the Registrar, in view of Article 48 of the Rules of Court. In it General Juin stated:

"I have already stated publicly on several occasions how necessary I considered economic liberty, which may not be appropriate for all countries or at all stages of development, to be to the Shereefian Empire. The birth certificate of modern Morocco established this solemn principle."

(Here, if I may interpose, this context makes it clear that General Juin was referring to the Act of Algeciras.) General Juin proceeds:

"But even without an international treaty to remind us, I believe that the nation's status as a new country, its geographic position, its natural resources, diversity of population, the very character of dominant ethnical elements, and finally its fiscal systems, are all reasons for permitting the fullest possible play to natural laws. Before the war, many arguments were advanced concerning the disadvantages which the rules laid down by the Act of Algeciras imposed on the Moroccan economy. But these disadvantages seem slight to me to-day in comparison with the difficulties created by government control engendered by war conditions. You are aware, gentlemen, that I have supported a return to economic liberty wherever it seemed possible."

In view of this statement of the Resident-General of France in Morocco, it appears, at first sight, somewhat inconsistent that he should have enacted, some twelve days earlier, the Decree of December 30th, 1948, which reinstated the regime of prohibitions against imports. General Juin explained this in a speech made the following day. The relevant passage from the speech is quoted on page 101 of the Rejoinder. It can be described simply. The Decree of December 30th, 1948, was not put into effect as a result of a decision by General Juin, nor was it based on his views as to what Moroccan interests required. It was put into effect as a result of an instruction given General Juin by the Council of Ministers in Paris. The General described his reaction as follows:

"We raised strong objections in view of the liberty of action which had been granted to us and of the reactions which this change

would provoke. We were told that the measure was necessary, nevertheless, and we therefore took it."

The French Government has made the argument that because the Moroccan franc is linked to the French franc, any action taken to protect the French franc is action to preserve the *ordre public* of Morocco. In the view of the United States this is not a valid argument. It is true that the Moroccan franc and the French franc are linked together. This was, however, a voluntary decision of the French Government. It was not required of them by the Act of Algeciras—in fact, the provisions of Chapter 3 of the Act of Algeciras, dealing with the establishment of the State Bank in Morocco, might well point in the other direction. It was not required of them by the Treaty of Fez. Other alternatives were available and other alternatives have been urged, not only by Moroccans, but also by French businessmen in Morocco. Other alternatives have been accepted in other areas where the French Government has control, such as French West Africa and French Somaliland. The Rejoinder, on pages 101 to 103, sets forth a portion of a report made by Mr. Mohamed Ezizi, in his capacity as Rapporteur of the Committee of the Budget of the Financial Services of the Protectorate for 1951. Before dealing with the relevant passages, I would like to make a correction in the Rejoinder and to apologize to the Court for the inadvertent error which makes this correction necessary. In the Rejoinder, on page 102, I referred to the quotation as being from the Council of Government, a body elect. Although the citation itself shows that it was from the minutes of the Moroccan Section, this should have been stated in the introduction of the quotation. At the same time it was brought to my attention that perhaps a majority of the members of this section were not elected but rather appointed, and hence it might not be accurate to refer to it as a body elect. For this reason I would like to amend the statement which precedes the quotation on page 102 of the Rejoinder, and as corrected it makes clear the capacity in which Mr. Ezizi was speaking. As corrected it would read as follows: Thus, Mr. Mohamed Ezizi, member of the Budget Committee of the Moroccan Section of the Council of Government, is on record, in his capacity of Rapporteur of the Committee on the Budget of the Financial Services of the Protectorate for 1951, as objecting to the harmful effect of artificial parities between the French franc and the Moroccan franc, and advocating separation of the two currencies.

A similar view was expressed by Mr. Louis Dumat, a French delegate from Casablanca to the Third College of the French Section of the Council of Government, who stated at the beginning of 1949 that the Moroccan money and the Moroccan budget would be in far better shape if "the country had not been forced to bear two devaluations which it did not deserve and which there was no valid reason for imposing on it". In this, he was associating himself with a view already expressed by the President of the Federated French Chamber of Commerce in Morocco.

Now, some idea of what Mr. Dumat and the others were driving at can be gained from examining for a moment, in terms of the Moroccan consumer, the effect of import controls designed as part of a programme affecting the franc to which the Moroccan currency is now tied. The results of these controls are indicated if one considers the prices of various basic commodities in the French zone of Morocco, compared

with those at Tangier. The international zone of Tangier is still open to currents of international trade flowing from the free economic regime of the Act of Algeciras. And in Tangier the various Powers, including the United States, still exercise fully their commercial rights, including the right of freedom to import.

I have already indicated the protectionist machinery which has undermined the position of sugar on the free list. The result is that in June 1952, a Moroccan in Casablanca would pay 113 francs a kilo retail for his sugar, while a Moroccan in Tangier would pay about 70 francs a kilo. An inquiry would also show that in April 1952, good grades of green tea sold for 787 francs a kilo at Casablanca and 720 at Tangier. Here the price spread is less striking because many of the burdensome restrictions on tea imports have been progressively lifted. Inquiry would show that edible oils, however, which are not on the free list, sold for 282 francs a kilo at Casablanca, in April 1952, while at Tangier they sold for 167 francs a kilo. French gabardines, bleached cotton and grey sheetings, three of the cotton textiles most commonly used in Moroccan clothing, sold at the end of May 1952 in the French zone for prices far higher than goods of identical specifications manufactured in the United States. But the competition of cheap textiles is at present limited for all countries other than France and prohibited for American textiles which are not on the free list. It is evident that the *ordre public*, which is cited as justification for the import restrictions, does not in all cases conform to a definition of that term which would be acceptable to the Moroccan consumer.

The linkage of the French and Moroccan francs was a voluntary decision of the French Government. It was not required of the French Government. There were other decisions that could have been made which would not have been incompatible with the *ordre public* of Morocco. The United States does not believe that the French Government is entitled to rely on a situation of its own making as the reason for failing to live up to treaty obligations to other countries.

The United States has examined the facts on the basis of which the French Government attempts to apply its theory of *ordre public*. In the judgment of the United States, this examination discloses that the French Government has not presented any facts which showed that the Decree at issue was essential for the preservation of *ordre public* in Morocco. Moreover, this measure was not applied as a means of enforcing exchange control. It was applied as a means of imposing restrictions on imports from the United States, often for protectionist reasons. Finally, the measure was put into effect by France on the basis of a theory of *ordre public* which, while purporting to safeguard the interests of Morocco, appear, in effect, to have been designed to safeguard an interest of France.

On the basis of this analysis, it is necessary to consider the validity in law of the doctrine of *ordre public* as it may be applied to these facts. To support this theory of *ordre public*, the French Government gives certain examples. It refers to the authority which would exist in time of war to control trading with the enemy. It refers to the general recognition that Morocco might have authority to prohibit imports where this was genuinely necessary for the protection of health or public morals. It points out, for example, that Morocco would have authority to prohibit the importation of infected meat or obscene publications.

As to these last two examples, that is, obscene literature and diseased food, it has not been contended that the application of genuine health measures or genuine measures to protect public morals conflict with the principle of economic liberty without any inequality incorporated in the Act of Algeciras. As to the third, that is, control of trade with the enemy, the effect of war on the commercial obligations of treaties is determined by specialized and well-recognized principles of international law. These principles have an independent standing in international law and do not depend in any way upon the concept of *ordre public*. On the basis of these examples, the French Government attempts, however, to draw the conclusion that *any* economic and financial consideration, in and of itself, creates a recognized exception to the binding force of treaty obligations, in this case, the obligation to comply with the principles of economic liberty without any inequality. The French Government attempts to support this conclusion by relying on what it calls the trend in modern treaties. It states that this trend shows a policy which justifies its unilateral action in imposing import controls despite the presence of treaty provisions which the United States believes that it has shown are inconsistent with such a prohibition. The treaties which it cites as proving such a trend are the 1927 Geneva Convention for the Abolition of Import and Export Prohibitions and Restrictions, the Havana Charter for an International Trade Organization, and the General Agreement on Tariffs and Trades. The French Government has also mentioned the Convention on European Economic Co-operation.

It is not asserted that these international agreements affect United States treaty rights in Morocco in any direct manner. The Geneva Convention is no longer in effect, and its application to Morocco was excluded by France; the Havana Charter was never brought into effect; Morocco has been excluded from French adherence to the General Agreement on Tariffs and Trade, and the United States is not a party to the Convention on European Economic Co-operation.

It is asserted, however, that these agreements show a tendency, or a trend, or an internationally accepted attitude, which would justify the Decree of December 30th, 1948. But these agreements do not show any trend in favour of import controls. Quite the contrary is true. They are all agreements which have as their primary purpose the removal of trade barriers, including the abolition of import controls. It is true that, with the exception of the Geneva Convention of 1927, these agreements recognize the possibility that import controls may be applied in connection with exchange controls under certain circumstances, and subject to definite safeguards. I repeat, however, that the primary purpose of these agreements is to abolish this type of control. They recognize the danger that import controls, nominally imposed in connection with exchange controls, may, in fact, be imposed for protectionist reasons. For this reason, agreements like the General Agreement on Tariffs and Trades, which deal extensively with the problem of import controls, contain very specific safeguards both with respect to the standards which must be met to justify the imposition of import controls and with respect to supervision and review of these controls by an international organization. The policy of these agreements towards import controls, therefore, is one of hostility. Where the temporary necessity of import controls is grudgingly recognized, the policy is one

of requiring safeguards—a policy which shows an essential fear of abuse of such controls. This policy of requiring safeguards would be applicable, to the imposition of import controls by a country within its own territory, even if there were no treaty obligations which prevented it from so doing. This policy is applicable with even greater force in the present case where France, as protecting Power, has asserted the right to control imports from all other countries into Morocco in the face of specific treaty obligations guaranteeing economic liberty without any inequality.

Moreover, with respect to Morocco, France has not been willing to accept the safeguards implicit in these treaties or the international supervision contemplated by these treaties. France has shown a reluctance to extend to Morocco the rights and obligations of these treaties. For example, France excluded Morocco from its notification of acceptance of the Geneva Convention in 1927; it has taken similar action with respect to the General Agreement on Tariffs and Trades. It is, therefore, hard to see how its distinguished representatives can rely on these agreements as establishing any policy which would justify the French actions in Morocco which are in question in this case.

It would seem appropriate to examine in somewhat greater detail, the two of these treaties which seem most relevant to this issue in the case, that is the 1927 Geneva Convention with respect to the Abolition of Import and Export Prohibitions and Restrictions, and the General Agreement on Tariffs and Trade. First, the 1927 Geneva Convention. The Government of the French Republic relies on Article 5. The articles preceding Article 5 contain a general undertaking to abolish import prohibitions and restrictions, subject to certain specified and enumerated exceptions. It may be noted that the enumerated exceptions deal with such matters as the control of arms and articles which may affect public health; that even these exceptions are not to be used in such a way as to amount to a "disguised restriction on international trade" (Art. 4); Article 5 itself provides:

"Nothing in this Convention shall affect the right of any High Contracting Party to adopt measures prohibiting or restricting importation or exportation for the purpose of protecting, in extraordinary and abnormal circumstances, the vital interests of the country.

Should measures of this character be adopted, they shall be applied in such a manner as not to lead to any arbitrary discrimination against any other High Contracting Party. Their duration shall be restricted to that of the causes or circumstances from which they arise."

From this language the French Government has attempted to show a general international acceptance of import controls which may be imposed when a situation exists which requires the imposition of exchange controls. Of course, the language of Article 5 which has been quoted relates only to the scope of the obligation undertaken pursuant to the 1927 Convention itself. It does not purport to relieve the parties from obligations undertaken by them in prior treaties. Passing this, in the opinion of the United States, the French Government is attempting to read into this Article an interpretation which was specifically considered and rejected at the time the Convention was drafted.

The representatives who met at Geneva in 1927 took as their point of departure a draft prepared by the Economic Committee of the League of Nations. Article 5 of this earlier draft is found on page 225 of the Proceedings of the Conference, which have been deposited with the Registrar. In this draft, Article 5 begins with the following sentence :

“Nothing in this agreement shall affect the right of any contracting State to take on importation or exportation all necessary measures to meet extraordinary and abnormal circumstances and to protect the vital economic and financial interests of the State.”

It developed at the conference that this exception was so broad that it was unacceptable to many of the States represented. In particular it was felt unnecessary to delete the words “economic and financial” before the words “interests of the State”. Article 5 was reworked and reworded ; its final form makes no mention of “economic and financial” interests. It was generally understood at the conference that “vital interests” should be interpreted in a very narrow sense. In the debate with regard to Article 5, several delegates used the term “catastrophe clause” in describing its intended effect. The delegate of France, for example, said in the course of the discussion leading to the final draft that, and I quote : “Article 5 should only apply to cases of catastrophe.” (P. 104, Proceedings of the International Conference for the Abolition of Import and Export Prohibitions and Restrictions, Geneva, October 17th to November 8th, 1927.) The German delegate in commenting on the final draft of the Article, said that, although Germany had proposed the deletion of the Article, it was ready to accept it in its present form because—and I quote—“this article was of a purely restrictive character and could only be considered as a ‘Katastrophenklausel’”—i.e. a clause covering catastrophic circumstances”. (P. III, Proceedings.) A declaration embodying the German view was, at the request of the German delegation, approved by the Conference and inserted in the minutes, after which the Conference adopted Article 5. (P. III, Proceedings.)

This history, plus the inclusion of the words “in extraordinary and abnormal circumstances”, refutes the argument of the French Government that Article 5 of the 1927 Convention is a precedent for their “public order” argument when public order is interpreted to include “economic and financial” necessities. Indeed, it shows that the Conference, including the French delegation, took quite the contrary view.

The general rule of the General Agreement on Tariffs and Trade is stated in paragraph 1 of Article XI, which, with the indulgence of the Court, I would like to read :

“No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import licences or other measures, shall be instituted or maintained by any Contracting Party on the importation of any product of the territory of any other Contracting Party....”

The General Agreement does provide, in Article XII, an exception to this general rule which permits the imposition of quantitative restrictions to safeguard the balance of payments ; but this exception is closely defined and limited, and made subject to stringent safeguards. These safeguards include a specific definition of certain objective standards which must be met before the exception can be used. Moreover, by

Article XII (4) (b) a method is provided whereby the Contracting Parties to the General Agreement on Tariffs, acting as a group, can review the manner in which such import restrictions are being applied, *particularly in order to determine* whether they are actually being applied in a manner consistent with the objective standards laid down by that Agreement. In addition, the General Agreement on Tariffs and Trade provides not only for the progressive relaxation of import restrictions and demands the continuing justification of such import restrictions, but also specifically requires that import restrictions should not be put into effect until there has been prior consultation with the Contracting Parties, consultation which is to include a consideration of—and I quote from Article XII (4) (a)—a consideration of “alternative corrective measures which may be available”. Any Contracting Party which considers that the standards established in Article XII are not being observed, may raise the issue with the Contracting Parties acting as a group. The Contracting Parties, acting as a group, are given remedial powers by the express provisions of Article XII (4) (d) of the Agreement.

Now, the other agreements cited by the French Government need not detain us long. The provisions of the Havana Charter for an International Trade Organisation are essentially identical in relevant respects to the provisions which I have just described in the General Agreement on Tariffs and Trade. No doubt can exist that the primary purpose of the Trade Organisation Charter which unfortunately died abortive, was to relax trade restrictions, and that the bulk of these provisions dealing with the balance-of-payments exceptions which might justify import controls was devoted to surrounding the use of that exception with adequate safeguards. The Convention on European Economic Co-operation, to which the United States is not a party, was drafted in response to United States offers of economic aid to European States. Its provisions are generally designed for the relaxation rather than the maintenance or intensification of trade barriers, such as import controls; but though it clearly does not favour controls, it is too general to constitute a serious precedent with respect to the internationally accepted attitude toward import restrictions.

In so far as the cited agreements are relevant to the conception of *ordre public*, therefore it is clearly the case that they indicate a general distrust of import controls; a feeling that import controls are *per se* undesirable, that they are restrictions on international trade, and that their existence must be specifically justified as a limited and controlled exception to a general rule; and that, even so limited and made so subject to agreed standards of application, their use must be subject to the continued supervision and scrutiny of an international, objective and expert body, which will have powers to prevent their abuse.

Now these are not the conditions which exist with respect to the controls in Morocco which the French Government seeks to justify. On the contrary, the French Government seeks to justify a doctrine of *ordre public* which will justify it in taking any steps which it declares to be necessary to carry out its financial policies. Thus, on page 23 of its Reply, it argues that “it is authorized to establish any prohibitions on imports that are intended to secure respect for public policy”. It then proceeds to make the assertion that “restrictions that are placed on imports on financial or monetary grounds are restrictions that are based on public policy”.

If this argument were to be accepted, there is no burden of an economic nature which could not be relied upon to avoid treaty obligations. Treaties between nations, particularly those dealing with economic or commercial matters, always involve the possibility of economic or financial burdens. The acceptance of the doctrine put forth by the French Government would thus make these treaties meaningless. It is hardly necessary to point out what this would do to international law.

[Public sitting of July 22nd, 1952, morning]

May it please the Court. When the Court rose yesterday, I was attempting to analyze the bases on which the French Government apparently places its theory of *ordre public*. I had shown that the several international agreements on which the French Government relies do not substantiate its position; of these agreements, the French Government specifically excluded Morocco from the application of two, these being the General Agreement on Tariffs and Trade, and the Geneva Convention on Import and Export Prohibitions of 1927. With regard to the others, one, the Charter of the International Trade Organization, never came into effect, and the other the Convention on European Economic Co-operation, is an agreement to which the United States is not and was not a party. Moreover, in so far as a general rule of international practice, or of what is desirable in the public interest, may be drawn from these agreements, it is clear that they demonstrate the precise opposite of the contention of my esteemed opponents. The General Agreement on Tariffs and Trade, for example, states a rule of prohibition of import controls, and permits their use only as an exception, an exception which is severely limited by objective standards and by international supervision of conformance with these standards, and the history of the Geneva Convention of 1927 demonstrates that the exception which it permitted was not to be used except in cases of catastrophes. The word "catastrophe" was used by several delegations, including the French delegation, in describing the effect of this exception, and an interpretation was adopted unanimously by the Conference indicating that the exception should only be applied in cases of this kind. I had, at the close of yesterday's argument, attempted to show how greatly the rule to be derived from these international agreements differed from the position put forward by the French Government, and I had pointed out how disastrous, in the judgment of the United States, the position put forward by my distinguished opponents would be to international law and to respect for treaty obligations.

I would like to turn now to that portion of the French argument which is based on agreements apparently asserted to impair directly the treaty rights of the United States in Morocco. Let us now consider the argument that either by its domestic legislation, that is the Economic Co-operation Act of 1948 as amended, or by an international agreement, that is the articles of agreement of the International Monetary Fund, the United States has waived, given up, or otherwise prejudiced its treaty rights in Morocco. It seems hardly necessary to dwell at length on the Economic Co-operation Act of 1948 as amended. It is true the French Government has expressed its adherence to the general principles and policies of that Act. One provision of the Act was section 112 (n),

which provided that the administrator of the Act might take such remedial action as he thought proper to carry out the purposes of that sub-section, including the elimination of discriminatory import control. Such action was to be predicated upon a determination by the Department of State of the United States of the very issue which is now before this Court. The United States position cannot be prejudiced by the fact that the United States did not, in advance of the decision by this Court, take the unilateral action which it might have taken under that statute. Moreover, the agreement between the United States and France, which was entered into pursuant to that Act, was a temporary agreement, and it was clearly not intended to abrogate any of the treaty rights of the United States.

Let us now turn to the articles of agreement of the International Monetary Fund. In the first place, I would like to point out that the argument of my distinguished opponents is directed to an agreement which deals solely with exchange controls, and not with import controls. *Import controls and exchange controls, as has been pointed out, although often used together, are not legally one and the same.* The French Government has talked about the practice of other nations in other circumstances, but has not shown that in this case import controls have been imposed in order to enforce exchange controls. Indeed, the facts which have already been brought out demonstrate, in the view of the United States, that this is a situation in which a policy of controlling imports is being put into effect behind a façade of exchange controls. Passing this point, the argument of the French Government would be invalid, even if it were assumed that this distinction between import controls and exchange controls did not exist. It is not necessary to deal in detail with the arguments which have been made based on Article XIV (2) of the articles of agreement of the International Monetary Fund. Article XIV (2) is the article which makes it clear that the articles of agreement of the Fund itself do not prohibit exchange controls during the post-war transitional period. It is the position of the United States Government, as stated in the Counter-Memorial, that nothing in this article—Article XIV (2)—justifies the conclusion that its provisions cut across pre-existing treaty obligations. Moreover, this conclusion is supported by another article of the Agreement, Article VIII (6), in the most direct way possible. Article VIII (6) is set forth on page 105 of the Rejoinder of the Government of the United States. It clearly states that the articles of the Fund, with a single limited exception with which I shall deal shortly, do not abrogate prior treaty commitments without the consent of the parties to those commitments. With the indulgence of the Court, I would like to read Article VIII (6) :

“Where under this Agreement a member is authorized in the special or temporary circumstances defined in the Agreement to maintain or establish restrictions on exchange transactions, and there are other engagements between members entered into prior to this Agreement which conflict with the application of such restrictions, the parties to such engagements will consult with one another with a view to making such mutually acceptable adjustments as may be necessary. The provisions of this Article shall be without prejudice to the operation of Article VII, Section 5.”

Now, as clearly as language can speak—and my learned adversary Professor Reuter has quoted the eloquent tribute of Lord Keynes to the legal drafters of the articles—this Article says that Article XIV, or any other permissive paragraphs found in the Articles of Agreement of the Fund, do not apply to deprive members who are parties to other prior agreements of the rights which they have under those prior agreements. The requirement imposed by this language which I have just read is that the member having such prior rights will not refuse consultation with the member which wishes those rights to be waived or to be modified. In other words, France, having accepted the Articles of Agreement of the I.M.F. on behalf of Morocco, is, and has been, entitled, as a matter of right, to require consultation with the United States with regard to modification of those pre-existing treaty rights of the United States. And, as the French argument has pointed out, there has in fact been such consultation.

But this is indeed a long distance from the conclusion apparently drawn by the French Government, that the right to require consultation is the right to repudiate the pre-existing treaty rights of the partner in the consultations. The French Government apparently argues that if consultations have taken place, and even if no "mutually acceptable adjustment"—the language used in this Article—has been reached, the party which has obligations can proceed to impose its own unilateral view of what would be acceptable and can thus, in effect, treat the pre-existing engagement as being non-existent. This is hardly a conclusion which is justified by the plain and clear language of Article VIII (6). That Article speaks of—and I quote again—"mutually acceptable adjustments"—it does not speak of adjustments acceptable to one but not to the other party, and as is conceded, no adjustment acceptable to France and to the United States has as yet been reached.

My distinguished colleagues, the representatives of the French Government, have referred to incidents of American domestic politics—presumably meaning the views of the Congress of the United States—as a reason why an agreement has not been reached. In the first place, it is hard to see the pertinence of this point to the question dealt with in this Article, the question of exchange control, since the United States has stood willing, and still stands willing, to prosecute any violators of exchange-control regulations. Moreover, this argument seems irrelevant. In discussions on this problem, the representatives of the United States of course gave due attention to the views of their legislative authorities. There is nothing strange about this. We do not assume, for example, that the French representatives were oblivious to the views of their own National Assembly.

Plainly, the United States, like France, is desirous of reaching a "mutually acceptable" position, and has consistently indicated its willingness to consult on, and to consent to, particular measures in Morocco which it agrees are justifiable. But this is not to say that the treaty rights of the United States, under colour of an international agreement which by its own terms preserves pre-existing treaty rights, can be summarily taken away from the United States by the imposition of a solution acceptable to France but not to the United States. If it had been intended in the Articles of Agreement to declare that pre-existent treaty rights were eliminated unless, after consultation, the party having obligations under such pre-existing treaty wished to re-affirm

them, the highly competent drafters of the Articles of Agreement could have said so. Rather, they preserved the status of previous arrangements unless and until the parties could agree among themselves as to "mutually acceptable adjustments" of their rights and obligations. Not only is this the plain meaning of Article VIII (6), but the rules of legal construction require that revocation of prior commitments should not be implied from a later document unless the inference is clear and inescapable. Quite the contrary is here the case.

The United States has just put forward the reasons why it believes that the Articles of Agreement of the International Monetary Fund do not justify the Decree of December 30th, 1948. The position of the United States is based largely on Article VIII (6), which I read in my earlier presentation, and which, in the judgment of the United States, makes it clear that the Fund agreement authorizes action in contradiction of prior treaty rights only if the parties to those treaties have reached a mutually acceptable adjustment of their rights and obligations. I would now like to deal with the last sentence of Article VIII (6), on which the French Government relies in its arguments to support a contrary view. The last sentence of Article VIII (6) excepts from the general rule that derogations from prior treaties are not authorized by the article of the Fund any action required by Article VII of the Fund Agreement. Here we have an application of the principle *expressio unius est exclusio alterius*. Here the drafters of the articles of the Fund were, in fact, saying that the provisions of a particular article of the Agreement would take precedence over and revoke *pro tanto* any prior international arrangements between members. As will be shown in a moment, this particular article, Article VII, is not applicable in the present situation. The language shows, however, that when the drafters intended, in special and unusual circumstances, that the Articles of Agreement of the Fund should revoke *pro tanto* the rights under other engagements of members, the language which they used was clear and explicit.

The argument of the Government of the French Republic, if it is to succeed in its attempt to find in the articles of the International Monetary Fund authority to act contrary to the provisions of the Act of Algeciras, must therefore find such authority in the provisions of Article VII alone. Article VII alone of the provisions of the Articles of Agreement of the Fund contains a provision under which the members of the Fund agree that prior treaty rights shall be derogated. Article VII of the Articles of Agreement of the Fund has a title which reads "Scarce Currencies". An examination of the Article itself, however, shows that all the sections of the Article which have any substantive effect deal with the possibility that the Fund itself may declare that its holdings—that is, the holdings of the Fund—of a particular currency are scarce. If the Fund makes such a determination, it may, in the language of Article VII, make a "formal declaration" to this effect. This formal declaration has a variety of legal consequences, including bringing into effect the exception contained in the last sentence of Article VIII (6) which we are now considering.

It is simply and plainly the fact that there has never been a "formal declaration" by the Fund, as required by Article VII, that any currency is scarce, within the meaning and for the special purposes of Article VII. My distinguished opponents have referred to the decision of the International Monetary Fund of April 5th, 1948, which is set forth in Annex III

to their Reply. This decision is cited by the French Government as supposedly being even more stringent than a mere declaration that the dollar was a scarce currency. But there is nowhere in the Fund articles any basis for the assumption that the explicit provisions dealing with scarce currencies were satisfied by the Declaration of April 5th, 1948. The Executive Board of the Fund is in almost daily session. The Fund is staffed by competent lawyers. A declaration intended to bring about the consequences envisaged in Article VII could have been made at any time, and would have been made, had the International Monetary Fund intended that such a declaration be made.

The obvious fact is that Article VII was drafted to require not something like a declaration but a "formal declaration". This is language not used unless the formalities are intended to be a substantive requirement. The reason for the requirement, a formal declaration, is clear, in view of the serious consequences of such a declaration. It is clear that no such formal declaration was intended by the decision of April 5th, 1948, and no such declaration was made. The requirements of Article VII, therefore, have not been met. The French Government cannot act on the assumption that the plain language of the Article is of no significance.

Even if we were to ignore the fact that the French argument is based solely upon a supposed ineptitude in the Executive Directors of the International Monetary Fund and their lawyers which cannot be assumed to exist, the fact remains that the Declaration of April 5th, 1948, was not a "more stringent measure" than a declaration of scarcity. A declaration of scarcity made under Article VII affects the privileges of *all* members of the International Monetary Fund, which the April 5th decision did not. That decision affected only European Recovery Programme members, and its operative sentence stated that "for the first year, the attitude of the Fund and the E.R.P. members should be that such members should request the purchase of United States dollars from the Fund only in exceptional or unforeseen cases". The remainder of the decision, discussing the reasons for this action, makes it clear that other dollar resources have been made available to these countries (that is to E.R.P. countries) : i.e. dollars from U.S. economic assistance ; and that, in view of such source of dollar funds, the International Monetary Fund itself should conserve its dollar resources for the period when the European Recovery Programme might come to an end.

Reference has been made to a speech made by Mr. Camille Gutt. From the general nature of the statement quoted and the clear provisions of the Articles of Agreement, it seems quite clear that Mr. Gutt was referring to a situation where there was no prior treaty obligation.

Finally, with regard to the French argument, in so far as it is based on the Articles of Agreement of the International Monetary Fund, it seems clear that the French Government relies on an interpretation of these Articles which is, in the opinion of the United States, entirely erroneous and at least the subject of the present dispute. Moreover, the United States Agent has been informed, in response to a recent inquiry, that in March 1952 the Managing Director of the International Monetary Fund, Mr. Ivor Rooth, declared, without objection by the Executive Board of the Fund, that the Fund decision of April 5th, 1948, is no longer in effect. The United States will be glad to furnish documentation of this understanding. It is understood by the United States that this statement of Mr. Rooth will be noted in the Annual Report of the

International Monetary Fund which will appear in September of this year.

Now, the discussion here, in this dispute, of the interpretation of Articles of Agreement of the Fund, of what the Directors meant when they made such a decision, shows the wisdom of the requirement of the Articles of Agreement of the Fund itself, which imposes on the French Government, as the party which is attempting to justify action on the basis of these Articles of Agreement, the burden of proceeding in accordance with these Articles to obtain an authoritative interpretation. In this connection, the attention of the Court is respectfully drawn to Article XVIII, which requires that: "Any question of interpretation of the provisions of this Agreement arising between any members of the Fund shall be submitted to the Executive Directors for their decision." Now, this provision is mandatory on members. A right of appeal to the Board of Governors is provided. There has been no compliance with this requirement. The suggestion that the treaty rights of the United States have been abrogated by action taken under the Articles of Agreement of the International Monetary Fund should therefore be rejected.

M. André Gros : Monsieur le Président, avec l'autorisation de mon collègue, M. l'agent des États-Unis, je voudrais appeler l'attention de la Cour sur un article du Règlement, l'article 48, qui prévoit que, après la fin de la procédure écrite, aucun document nouveau ne doit être présenté à la Cour, si ce n'est avec l'assentiment de la partie adverse. Je viens d'entendre mon éminent collègue citer ce qui semble être une décision de M. le directeur du Fond monétaire international en mars 1952, dont je n'ai pas eu connaissance, bien que par une lettre extrêmement récente, puisqu'elle porte la date du 30 juin 1952, M. le Greffier de la Cour ait bien voulu me communiquer la liste du document nouveau que M. l'agent des États-Unis entendait utiliser au cours des plaidoiries orales. Je m'étonne un peu du caractère nouveau de ce document de mars 1952 qui surgit aujourd'hui. Je suis contraint de faire dès maintenant toutes réserves sur l'utilisation de ce document, qui d'ailleurs me semble, si j'ai bien compris, faire état d'une publication qui ne paraîtra qu'en septembre prochain. Je n'objecte absolument pas à l'utilisation d'un document du Fonds monétaire international : par conséquent mon intervention est beaucoup plus pour un rappel aux règlements que sur le fond.

The PRESIDENT : The Court will take note of your reservation, M. Gros.

Mr. Adrian FISHER : Before concluding this phase of the argument, I would like to apologize both to my distinguished colleague and to the Court for not referring to this earlier. I had not referred to it prior to this morning, and I had not brought it to its attention prior to that time. I would have done so except for the fact that, regrettably, I just received the information myself this morning as I was on my way down to the Court. It was of such importance that I felt it should be mentioned during this portion of the argument, and I put it in just for that purpose.

I would now like to sum up the argument of the United States on the first issue involved in this case, the issue of import controls. The French position appears to be that the French Government has the right unilaterally to impose any restrictions which may appear to it

to be desirable on imports from the United States. While paying lip service to the principle of economic liberty without any inequality which is incorporated in the Act of Algeciras, the French Government insists on a concept of *ordre public* which robs that principle of all substance, and which permits the unilateral abrogation or amendment by the French Government of prior treaty obligations. The French Government further reads into subsequent international agreements interpretations which, in the judgment of the United States, are entirely contrary to the plain language of such agreements, and it invokes a revocation by inference argument which cannot be substantiated, and for which they cite no authority.

The position of the United States is that the Act of Algeciras, and the treaties which preceded it, established for Morocco the fundamental principle of economic liberty without any inequality. These treaties negate the authority claimed by France to impose restrictions on American imports unless France has obtained the consent of the United States. The United States believes that the position of the French Government is inconsistent with the specific promises to maintain and respect such treaty obligations which the French Government made in obtaining agreement to, or recognition of, the Protectorate. The United States also believes that France is not entitled to make this claim since it proceeds on a theory of *ordre public* which, while purporting to safeguard the *ordre public* of the protected State, appears in effect to be designed to safeguard in a large measure that of the protecting State.

It has generally been recognized that when a protectorate is established, the protected State has an interest in having the treaties which it has signed prior to that time continue in effect. These treaties are, to a large degree, the symbols and guarantees of the continuation of its individuality as a State. The truth of this observation is nowhere more evident than in the Moroccan context. The Act of Algeciras, which General Juin has described as the birth-certificate of modern Morocco, was designed to prevent the integration of the economic system of Morocco into that of any foreign Power.

The Government of the United States believes that the Act of Algeciras, the keystone of the treaty structure of Morocco, is, in effect, Morocco's constitution and charter. The Act of Algeciras represents, in the special relationship of a protectorate, a guarantee of Morocco's progressive rehabilitation and the maintenance of its individuality. The United States urges this Court not to countenance the violation of this treaty or to accept a doctrine which would deprive it of its significance.

Mr. President, this concludes the argument of the United States on the first issue involved in this case, that is, the issue of import controls. The second issue involved in this case, that is, dealing with valuation of goods for customs purposes, will, with the indulgence of the Court, be presented for the United States by my colleague Mr. Sweeney, Counsel for the United States. Because of the nature of the argument, Mr. Sweeney, with the indulgence of the Court, would like to present it in French.

4. PLAIDOIRIE DE M. SWEENEY

(CONSEIL DU GOUVERNEMENT DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE)

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 22 JUILLET 1952, MATIN

Le deuxième point à considérer au cours de notre exposé concerne la méthode de détermination de la valeur en douane des marchandises importées au Maroc, aux termes de l'article 95 de l'acte d'Algésiras.

Le texte de cet article se trouve à la page 614 des annexes au contre-mémoire (vol. I), et le litige porte sur le sens à attribuer à la deuxième phrase de ce texte, qui prévoit que :

« Les droits *ad valorem* seront liquidés suivant la valeur au comptant et en gros de la marchandise *rendue au bureau de douane, et franche* des droits de douane et de magasinage. »

Ce litige, précisons-le tout de suite, n'est pas une simple question théorique, non plus qu'une simple question de formalité douanière. Il faut noter en effet que le taux des droits de douane à percevoir sur les marchandises importées au Maroc est limité à 12½ % de leur valeur par l'action de l'article 66 de l'acte. Puisque le taux des droits est toujours identique, c'est l'évaluation prévue par l'article 95 qui détermine le montant des droits à payer par l'importateur. Le calcul de la valeur imposable, loin d'être un problème théorique, est donc un problème éminemment pratique.

Le problème de l'évaluation en douane a fait l'objet d'une conclusion de la part du Gouvernement français que nous allons prendre comme point de départ au cours de nos exposés. Cette conclusion, dont le texte se trouve à la page 73 de sa réplique, demande à la Cour de dire et juger :

« Que l'article 95 de l'acte d'Algésiras définit la valeur en douane comme la valeur de la marchandise au moment *et au lieu* où elle est présentée pour les opérations de dédouanement. »

Examinons cette conclusion. Elle contient, à notre avis, une ambiguïté fondamentale. Elle définit en effet la valeur en douane comme la valeur de la marchandise *au lieu* où elle est présentée pour les opérations de dédouanement, mais elle se garde d'indiquer quel est précisément *ce lieu*. Or, Messieurs, c'est là précisément la question à résoudre.

Pour bien apprécier la portée de cette question, il faut rappeler que les autorités françaises au Maroc ont établi en ce pays un régime de contrôle des importations. Il en résulte, comme toujours en pareil cas, une séparation ou, pour mieux dire, une dissociation entre les prix sur le marché marocain et les prix en dehors du Maroc, c'est-à-dire sur les marchés mondiaux. Que faut-il entendre, dans ces circonstances, quand on nous dit que la valeur de la marchandise est celle de la marchandise *au lieu* où elle est présentée pour les opérations de dédouanement ?

Devons-nous comprendre que c'est la valeur de la marchandise à son arrivée *au bureau de douane*, avant qu'elle n'ait été admise sur le marché intérieur marocain ? En ce cas, la valeur de la marchandise importée est déterminée entièrement par sa valeur sur le marché mondial, c'est-à-dire par le prix auquel cette marchandise peut être achetée dans le

pays d'origine, addition faite bien entendu des frais de transport encourus pour l'amener *jusqu'au* bureau de douane au Maroc.

Ou devons-nous comprendre, au contraire, que c'est la valeur de la marchandise *après* son passage à la douane et son admission sur le marché marocain ? En quel cas sa valeur est déterminée par les prix plus élevés du marché marocain.

Les États-Unis proposent une interprétation de l'article 95 de l'acte d'Algésiras en harmonie avec la première de ces deux possibilités ; quant au Gouvernement français, il prétend qu'il a le droit d'interpréter l'article 95 de l'acte conformément à la seconde de ces deux possibilités.

Le point de droit présenté à la Cour est donc de savoir si la valeur qui doit être retenue pour l'imposition des droits de douane est la valeur de la marchandise au moment où elle est délivrée *au* bureau de douane, ou bien si c'est, au contraire, la valeur de cette marchandise après son passage à la douane et après son entrée sur le marché intérieur marocain.

Le Gouvernement des États-Unis estime que l'acte d'Algésiras donne sur ce point une solution précise, une réponse très claire, car l'article 95 de l'acte dit que cette valeur est la valeur au comptant et en gros de la marchandise *rendue au* bureau de douane *et franche* de droits de douane et de magasinage.

Avant de présenter nos commentaires sur le texte de l'article 95, qu'il me soit permis de faire une remarque de détail au sujet de la traduction en anglais que nous avons fournie à la Cour dans notre contre-mémoire du texte français de cette disposition. En effet, cette traduction, que la Cour trouvera aux annexes au contre-mémoire (p. 614, vol. I), fait état (et je lis ces mots en anglais) « of the value of the merchandise delivered *in* the custom-house », c'est-à-dire qu'elle fait état de « la valeur de la marchandise rendue *dans* le bureau de douane ». Mais le texte français, le texte original, contient les mots « rendue *au* bureau de douane ». Il ne dit pas « rendue *dans* le bureau de douane ». Il est évident que la préposition qui est rendue en français par *au*, aurait dû être rendue en anglais par le mot « *at* » pour assurer que la traduction anglaise corresponde exactement à la formule française, qui parle de la « marchandise rendue *au* bureau de douane ».

Ayant ainsi liquidé cette inexactitude de traduction, nous passons maintenant à l'analyse du texte et nous nous demandons en premier lieu quel est le sens des mots « rendue au bureau de douane ». Pris dans son sens ordinaire, le mot « rendue » veut dire que la marchandise a été délivrée, que son mouvement physique est arrêté. Les mots « au bureau de douane » confirment cette idée, puisqu'ils décrivent le lieu où la marchandise doit être remise, où ce mouvement doit se terminer. Il semble donc au Gouvernement des États-Unis que le sens de ces mots est clair et qu'ils définissent la valeur qui doit être retenue pour l'assiette des droits comme étant la valeur de la marchandise rendue ou délivrée *au* bureau de douane, et avant que cette marchandise n'ait passé à la douane et ne soit ainsi entrée sur le marché intérieur marocain.

Nous disons, il y a un instant, qu'à notre avis l'article 95 définit la valeur en douane comme la valeur de la marchandise rendue jusqu'au bureau de douane et donc avant son passage en douane et son entrée sur le marché intérieur.

Le Gouvernement français soutient cependant que la valeur devrait être déterminée par la valeur de la marchandise sur le marché intérieur

marocain. A l'appui de sa thèse, il fait une observation dont on trouvera le texte à la page 33 de sa réplique et qui est formulée ainsi :

« Il semble pourtant qu'il est de la condition naturelle des hommes comme des marchandises de ne jamais se trouver rendus à un endroit quelconque sans se trouver à un moment précis du temps qui caractérise la situation en cause autant que le lieu. »

Messieurs, le Gouvernement des États-Unis ne relève pas cette remarque pour autant qu'elle constitue l'énonciation d'un principe philosophique. Mais nous ne voyons pas en quoi ce principe pourrait appuyer l'interprétation du Gouvernement français. Car enfin, si le moment auquel la valeur de la marchandise importée doit être déterminée est *le moment où elle est délivrée* au bureau de douane, il s'ensuit, par les termes mêmes du principe énoncé par le Gouvernement français, que le lieu qui détermine cette valeur est le marché mondial dans lequel la marchandise se trouve encore à ce moment précis, et non pas le marché intérieur marocain dans lequel elle n'a pas encore pénétré.

De toute façon, le point qui nous occupe n'est pas celui de relations de temps et d'espace en tant que telles. Il se peut bien qu'une marchandise ne puisse se trouver à un certain endroit sans s'y trouver à un moment déterminé. Mais ce dont nous avons à nous occuper ici, c'est de la question de la valeur des marchandises importées. S'il y a donc lieu de considérer les deux éléments de temps et d'espace auxquels le Gouvernement français fait allusion, c'est seulement pour autant que ces deux éléments influencent le prix de la marchandise. Or, Messieurs, chacun de ces deux éléments influence le prix d'une même marchandise de façon distincte et donne lieu à des problèmes différents.

L'élément de temps, c'est-à-dire le passage du temps, peut évidemment avoir certains effets sur le prix d'une marchandise donnée. Mais ce problème n'est pas en cause. Le problème, en effet, ne pourrait se présenter que si la valeur de la marchandise était sujette à des fluctuations soudaines sur le marché mondial intervenant entre la date de l'achat de la marchandise et la date de sa livraison au bureau de douane. C'est une situation de ce genre qui a donné lieu, nous semble-t-il, à la décision par la Cour de cassation de France dont le Gouvernement français fait état dans sa réplique. Dans cette affaire, il y avait eu une hausse soudaine du prix en francs, sur le marché mondial, de la marchandise entre la date de la commande et la date de sa livraison au bureau de douane au Maroc. La Cour de cassation, en refusant le pourvoi, fit prévaloir le point de vue des autorités douanières, selon lequel la valeur de la marchandise était sa valeur au jour de sa livraison au bureau de douane. Réserve faite de la position que le Gouvernement des États-Unis serait amené à prendre sur cette question, si besoin était, là n'est pas le sujet du litige devant la Cour.

En effet, la question juridique sur laquelle porte notre litige est celle de l'effet de l'élément d'espace sur la valeur de la marchandise. En d'autres mots, pour laisser de côté les termes philosophiques et pour exprimer le problème en termes simples, il s'agit de décider en quel lieu ou, plus exactement, quel est le marché sur lequel la valeur de la marchandise doit être déterminée. Il s'agit simplement de choisir entre le marché mondial, où la marchandise est achetée, et le marché marocain, où la marchandise sera vendue après passage en douane.

De l'avis des États-Unis, le fait que l'article 95 de l'acte d'Algésiras prévoit que la valeur imposable est la valeur de la marchandise *rendue au bureau de douane*, indique de la façon la plus claire que le marché sur lequel la valeur doit être déterminée est le marché mondial en dehors de la barrière douanière marocaine.

Cette conclusion, qui se prévaut du sens évident des mots « *rendue au bureau de douane* », s'appuie en outre sur la disposition de l'article 95, qui précise que la marchandise doit être franche des droits de douane et de magasinage.

Franche, dans ce contexte, signifie que la marchandise n'est pas soumise aux droits de douane et indique que ces droits n'ont pas encore été imposés, donc qu'ils n'ont jamais été, à aucun stade, un élément du calcul de la valeur en douane. De plus, cette conclusion se trouve confirmée quand on considère le sens normalement attribué au mot « *franche* » employé en matières douanières en général.

C'est ainsi qu'une « *zone franche* » est une zone dans laquelle les marchandises sont admises sans paiement de droits et dans laquelle, il faut le noter, ces marchandises font toujours partie intégrante du marché mondial ; soit qu'on ait l'intention de les réexpédier sans payer de droits de douane, soit qu'on ait l'intention de les introduire sur le marché intérieur en payant les droits de douane appropriés.

C'est ainsi également que les marchandises « *en franchise douanière* » sont des marchandises qui généralement ne sont pas destinées à la consommation nationale et qui font toujours partie du marché mondial parce qu'elles sont en entrepôt ou en transit. Puisque des marchandises « *en franchise douanière* » font partie du marché mondial et non pas du marché intérieur, il nous semble évident que la valeur des marchandises franches de droits de douane doit être leur valeur sur le marché mondial et non pas leur valeur sur le marché intérieur marocain.

A cela le Gouvernement français répond de la façon suivante : les rédacteurs de l'article 95 ont cru devoir préciser que la marchandise serait franche de droits de douane et de magasinage ; le simple fait qu'ils aient cru devoir introduire ces mots indique qu'ils pensaient qu'en l'absence d'une telle précision, il eût été possible d'inclure les droits de douane dans cette valeur ; cette possibilité ne pourrait exister que si la valeur de la marchandise était sa valeur sur le marché intérieur marocain ; le Gouvernement français en conclut que son interprétation de l'article 95 est la bonne, car s'il en était autrement, les mots en question seraient inutiles.

Messieurs, c'est là une interprétation qui, en plus du fait qu'elle fait violence au sens évident des mots « *rendue* » et « *franche* », suppose que les rédacteurs de l'acte ont étayé l'article 95 sur des contradictions et même des exceptions tortueuses, au lieu de s'en tenir à la simplicité et à la logique. Aux yeux du Gouvernement des États-Unis, cette affirmation est dénuée de fondement. Les rédacteurs de l'acte, en se servant des mots « *franche de droits* », ont simplement fait état de la conséquence qui découlait logiquement de l'emploi dans la même phrase du mot « *rendue* ». Ils ont simplement voulu préciser que la valeur était celle de la marchandise délivrée *au bureau de douane*.

Quant à l'exemple pratique cité par le distingué juriconsulte du Gouvernement français pour mettre en relief l'interprétation des mots « *franche de droits* », qu'il me soit permis d'avouer que sa logique m'a entièrement échappé.

Nous examinâmes tout à l'heure le sens de l'article 95 et nous avons présenté les arguments basés sur le texte. Nous avons repoussé, à cette occasion, les arguments que le Gouvernement français opposait à notre interprétation et nous voulons nous adresser maintenant à un autre aspect de sa thèse.

D'après le Gouvernement français, la méthode qu'il préconise se recommande par sa simplicité. En effet, nous dit-il, cette méthode se fonde sur un enregistrement de données observables sur un plan local. Il suffit donc de déduire les droits de douane et frais accessoires du prix de la marchandise sur le marché intérieur. Mais en fait, Messieurs, cette méthode, cette innocente petite soustraction dont nous parle le Gouvernement français, est beaucoup plus compliquée qu'on voudrait nous le faire croire.

Car, si le calcul de la valeur doit être fait d'après cette méthode, c'est-à-dire en partant du prix de vente sur le marché intérieur et en marchant à reculons jusqu'à la valeur en douane, quels sont ces *frais* accessoires à déduire ? Le prix de la marchandise sur le marché intérieur ne comprend pas seulement le prix d'achat et les droits de douane. Il comprend encore une quantité de facteurs tels que les frais encourus après passage en douane pour manipulation, emballage, transport, commissions, frais généraux et bénéfiques.

Comment ces frais sont-ils déterminés ? Pour autant que nous le sachions, cette détermination ne pourrait se faire qu'en assignant à chacun des facteurs qui entrent dans le prix de vente un certain coefficient ; ce coefficient représenterait la juste proportion dans laquelle chacun de ces facteurs contribue au prix de vente. Ce sont donc les autorités douanières du protectorat qui s'arrogent le droit de déterminer le pourcentage de ces frais divers et, mieux encore, le bénéfice de l'importateur. Ainsi organisée, cette procédure d'évaluation en douane permet donc les pratiques discriminatoires et arbitraires que les rédacteurs de l'acte avaient voulu prévenir.

Il ne faut pas perdre de vue en effet que le but des dispositions douanières de l'acte était de mettre un frein à l'action arbitraire des autorités douanières. En ce qui concerne le taux des droits, il n'y avait pas lieu à inquiétude, puisque le taux en était déjà fixé à $12\frac{1}{2}\%$ par l'effet de l'article 66. Mais la garantie de ce taux, comme nous l'observons au début de cet exposé, aurait été illusoire si la valeur sur laquelle on l'imposait pouvait donner lieu à des valuations arbitraires. C'est pour cette raison même que les rédacteurs de l'acte ont jugé nécessaire de déterminer par la formule stricte de l'article 95 cette méthode de calcul de la valeur. Ce serait, à notre avis, le vider de sens que de prétendre que les autorités douanières du protectorat peuvent s'arroger le droit de déterminer à leur guise l'importance relative d'une multitude de facteurs qui entrent dans le prix de vente, alors que ces facteurs ne sont en aucune forme ni manière prévus par l'acte d'Algésiras.

Plus encore, Messieurs, la complexité de la méthode de valuation proposée par nos adversaires aboutirait également à vider de leur sens les autres dispositions de l'acte qui ont trait au problème de la valeur en douane.

L'article 82, par exemple, exige que l'importateur fasse une déclaration de la valeur de la marchandise, et l'article 85 impose certaines sanctions en cas de fausse déclaration.

Or, si l'interprétation française était acceptée, il serait évidemment impossible à l'importateur de faire la déclaration requise par l'article 82. En effet, aux termes mêmes de l'interprétation française, il faudrait que l'importateur estime *d'abord* la valeur d'une marchandise analogue sur le marché marocain ; il faudrait qu'il en déduise *ensuite* les frais de magasinage pour une durée encore non déterminée et des droits de douane dont il ne connaît pas la valeur ; qu'il calcule *enfin*, à l'aide d'un système compliqué de coefficients, le montant à déduire pour manutention, emballage, distribution et frais, commissions et bénéfices. Exiger de l'importateur un calcul aussi compliqué et aussi aléatoire c'est, à notre avis, vider de sens et l'article 82 et l'article 85 ; ou bien c'est rendre leur application impossible.

Mais aux termes de l'interprétation proposée par les États-Unis, au contraire, les articles 82 et 85 de l'acte retiennent leur sens entier et, par conséquent, leur place logique dans la structure douanière établie par l'acte d'Algésiras. Tous les éléments requis, tous les éléments nécessaires à la déclaration de valeur requise par l'article 82 sont des facteurs dont l'importateur a une connaissance immédiate et personnelle ; ce sont le prix qu'il a payé pour la marchandise plus les frais qu'il a encourus pour l'amener jusqu'au Maroc. En conséquence, il devient légitime de punir cet importateur en cas de fausse déclaration. L'article 85, comme l'article 82, devient donc compréhensible.

Le Gouvernement français prétend cependant qu'il ne faut pas attacher trop d'importance au sens de ces deux articles car, nous dit-il, il est normal dans tous les systèmes douaniers d'exiger des importateurs des déclarations portant sur des éléments que les autorités douanières peuvent parfaitement connaître par ailleurs. En second lieu, dit le Gouvernement français, c'est la commission des valeurs douanières, établie par l'article 96, qui fixe ces valeurs ; ce système élimine donc toute divergence quant à la valeur et toute possibilité de fraude. Enfin, et c'est là le troisième point présenté par le Gouvernement français, cette commission détermine nécessairement les valeurs sur la base du cours des marchandises sur les marchés locaux.

Nous nous proposons d'examiner et de rencontrer chacun de ces arguments. En premier lieu, il ne s'agit pas de savoir s'il est courant pour les autorités douanières d'exiger des déclarations portant sur des éléments qu'ils pourraient trouver par eux-mêmes. Nous prétendons que l'importateur, d'après l'interprétation du Gouvernement français, serait tenu, par l'article 82, de faire une déclaration sur des éléments dont il n'a pas une connaissance personnelle, et qu'il serait néanmoins pénalisé aux termes de l'article 85 si cette déclaration n'était pas exacte. Le Gouvernement français n'a donc pas répondu à notre argument.

En second lieu, le comité des valeurs, établi par l'article 96, avait pour mission d'établir non pas des valeurs fixes, mais une série de valeurs minima et maxima qui devaient servir de guide aux autorités douanières. Nos savants adversaires ont fait remarquer que l'article 96 ne parlait pas expressément de minima et de maxima.

Ils n'ont pas nié cependant que cette commission, pendant tout le temps où elle a siégé à Tanger, a toujours établi des tableaux de valeurs minima et maxima, et non pas des valeurs fixes.

En troisième et dernier lieu, il n'est pas possible de dire que la valeur, aux termes de l'article 96, soit déterminée par le cours sur le marché local. En effet, il s'agit de savoir ici sur quel marché la valeur dont parle

l'article 95 doit être déterminée. Mais l'article 96 lui-même ne résout pas la question. Il dit simplement, dans son premier paragraphe, que la valeur dont le comité doit se servir en établissant son tableau sera déterminée *dans les conditions spécifiées à l'article précédent*, c'est-à-dire d'après la méthode prévue par l'article 95. Du fait que les membres du comité devaient être des personnes résidant au Maroc, nous ne voyons pas qu'on puisse en déduire que la valeur de la marchandise devrait être sa valeur sur le marché local. Il nous est difficile de comprendre d'abord comment des personnes devant travailler avec les autorités douanières du Maroc auraient pu résider ailleurs qu'au Maroc. De plus, cette disposition s'explique fort simplement par le fait que l'importation au Maroc avait été traditionnellement faite par des personnes qui y résidaient. Leur présence au comité des valeurs n'avait d'autre but que d'assurer une bonne administration douanière en plaçant celle-ci dans les mains de personnes ayant une connaissance pratique et personnelle des affaires d'importation et, ainsi, de la valeur des marchandises obtenues à l'étranger.

De ce qui vient d'être dit, nous dégageons donc les points suivants. Le sens de l'article 95 est clair ; il définit la valeur des marchandises en douane comme la valeur de ces marchandises rendues *au bureau* de douane et *avant* qu'elles ne soient entrées sur le marché marocain. Cette valeur est la valeur de la marchandise sur le marché mondial, c'est-à-dire le prix qu'il faut payer pour cette marchandise dans le pays d'origine, addition faite des dépenses nécessaires à son transport jusqu'au bureau de douane au Maroc. Cette interprétation de l'article 95 est non seulement conforme au sens des articles 82, 85 et 96 de l'acte d'Algésiras ; mais c'est la seule qui permette de donner un sens aux deux premiers de ces articles.

De plus, notre interprétation est conforme aux travaux préparatoires.

Le représentant du Gouvernement français a fait une remarque au cours de sa plaidoirie au sujet d'un vœu présenté à la conférence d'Algésiras par le représentant de l'Autriche-Hongrie. Le vœu recommandait que les autorités douanières dressent à l'avenir leurs statistiques en indiquant exactement le pays d'origine de la marchandise importée, au lieu de continuer à classer ces marchandises comme provenant du pays du navire qui les transportait au Maroc.

Cette remarque ne pourrait modifier en rien nos conclusions. En effet, le vœu visait l'établissement de statistiques douanières et non pas la détermination de la valeur en douane. De toute façon, s'il fallait en tirer une conclusion quant à la détermination des valeurs, ce serait que les services douaniers allaient calculer la valeur des importations sur la base de leur valeur dans le pays d'origine, conclusion en tout point contraire à l'interprétation de l'article 95 proposée par le Gouvernement français.

Nous maintenons donc que notre interprétation de l'article 95 est conforme aux travaux préparatoires de cet article, ainsi que nous l'avons établi dans notre contre-mémoire.

Nous venons d'examiner le texte de l'article 95. Nous l'avons rapproché du texte des articles 82, 85 et 96. Nous examinerons maintenant la pratique des autorités douanières du protectorat.

A la page 110 de notre duplicque, nous avons reproduit le texte intégral d'une lettre, en date du 16 juillet 1912, écrite par M. Luret, délégué au

contrôle des douanes marocaines, et adressée au ministre des États-Unis à Tanger.

Cette lettre, notons-le, fut écrite par M. Luret quelques mois seulement après l'établissement du protectorat français au Maroc, et à peu près six ans après la conclusion de l'acte d'Algésiras. M. Luret était donc admirablement placé pour connaître l'intention des rédacteurs de l'acte d'Algésiras et pour en exprimer le sens exact. Mieux encore, M. Luret visait précisément le problème qui est maintenant présenté à la Cour, c'est-à-dire celui de l'interprétation de la deuxième phrase de l'article 95. Le texte français de cette lettre est donné aux pages 135 et 136 de notre duplique. Et voici ce que M. Luret a dit à l'occasion de ce cas concret :

« Cette valeur comporte le prix d'achat du pétrole f. o. b. New-York, augmenté de tous les frais postérieurs à l'achat, tels que les droits de sortie acquittés aux douanes étrangères, le transport, l'emballage, le fret, l'assurance, les manipulations, le débarquement, etc., en un mot tout ce qui contribue à former, au moment de la présentation au bureau de douane, la valeur au comptant et en gros du produit suivant laquelle doivent, d'après l'article 95 de l'acte d'Algésiras, être liquidés les droits. »

Une interprétation identique de l'article 95 a été également donnée plus tard dans les réglementations douanières du Protectorat. C'est ainsi que l'édition de 1928 indique que la valeur en douane est le prix de la marchandise dans son pays d'origine augmenté des frais nécessaires à son transport jusqu'au bureau de douane. Le texte de la réglementation de 1928, qui est restée en vigueur au moins jusqu'en 1931, se trouve à la page 110 de notre duplique.

Le Gouvernement français ne conteste pas cette preuve tirée de la pratique. Au regard à la fois de la lettre de M. Luret et des dispositions de la réglementation douanière, le Gouvernement de la République française admet que — et je lis ici le texte de sa réplique, à la page 36 :

« les deux textes indiquent que la manière de calculer la valeur de la marchandise est d'additionner au prix d'achat à l'étranger les frais postérieurs à l'achat ».

Pour expliquer une pratique qui va à l'encontre de sa thèse actuelle, le Gouvernement français propose alors que deux méthodes d'évaluation de la valeur sont possibles aux termes de l'article 95 de l'acte d'Algésiras : l'une basée sur le prix sur le marché local, l'autre basée sur le prix d'achat à l'étranger plus les frais de transport pour l'amener jusqu'à la douane au Maroc. Selon le Gouvernement français, on peut employer l'une ou l'autre ; dans certaines circonstances, nous dit-il, il peut être plus équitable, plus juste, de se servir de la méthode basée sur la valeur sur le marché local, déduction faite des droits de douane, frais de magasinage et autres dépenses. Dans d'autres circonstances, il peut être plus pratique de se servir de la valeur d'achat et d'y ajouter les frais de transport jusqu'au bureau de douane au Maroc.

Mais, Messieurs, si cette thèse était exacte et s'il était légitime, ainsi que le prétend le Gouvernement français, de se servir en certains cas de la valeur basée sur le prix d'achat plus frais de transport jusqu'au Maroc, comment se fait-il que la réglementation douanière du Protectorat, édition de 1950, dise en termes catégoriques que « la valeur en

douane n'est pas (je répète, *n'est pas*) la valeur à l'achat plus les frais de transport jusqu'au bureau de douane au Maroc » ?

Et indépendamment de cette contradiction flagrante, comment justifier en droit cette dualité de méthode ? L'article 95, comme nous l'avons montré, établit *une* règle de calcul, une règle spécifique pour la simple raison que la limite *du taux* des droits prévue par l'acte n'aurait pas eu de sens si la méthode de calcul de la valeur imposable n'avait pas été fixée en termes spécifiques. Mais le but même de l'acte est réduit à néant si l'on accepte une interprétation permettant aux autorités douanières du Protectorat d'employer en même temps deux méthodes de calcul de la valeur et, donc, de choisir au regard de certaines marchandises celle de ces deux méthodes qui leur est le plus favorable.

D'ailleurs, M. Luret, en la lettre que nous avons citée il y a un moment, n'a *pas* dit que la valeur d'achat de la marchandise, plus les frais nécessaires pour l'amener jusqu'au bureau de douane au Maroc, était l'équivalent approximatif de la valeur prévue par l'article 95. Il a dit que le prix d'achat plus les frais accessoires de transport jusqu'au bureau de douane *était* la valeur prévue par l'article 95.

Et puis, si c'est réellement l'équité, la justice qui sont en jeu dans ce litige, pourquoi le Gouvernement français n'admet-il pas que des solutions équitables sont prévues par l'acte d'Algésiras lui-même ? Au cours de la controverse qui amène nos deux gouvernements devant cette Cour, les importateurs américains ont constamment offert de résoudre leurs différends, quant à la valeur de leurs produits aux termes de l'article 95, en cédant aux autorités douanières, conformément à l'article 85, $12\frac{1}{2}\%$ de leur marchandise en nature. Cette méthode garantit aux autorités douanières, non seulement $12\frac{1}{2}\%$ de la marchandise, mais en fait elle réduit la quantité de marchandise que l'importateur peut introduire sur le marché : elle la réduit à $87\frac{1}{2}\%$. La taxe de $12\frac{1}{2}\%$ est donc appliquée aux $87\frac{1}{2}\%$ de la marchandise qui lui reste. Il s'ensuit qu'en fait l'importateur paie un droit de douane de plus de 14% .

Mais cet accroissement du taux est logique puisque la procédure de l'article 85 est censée sanctionner les déclarations inexactes quand l'importateur ne peut justifier de sa bonne foi. Les importateurs américains, dont la bonne foi n'était nullement en question, ont préféré se soumettre à cette sanction plutôt que de se soumettre à l'arbitraire qui caractérise la méthode d'évaluation défendue par le Gouvernement français. Le refus constant des autorités douanières d'accepter ces offres nous fait douter sérieusement que l'application de cette méthode soit dictée par l'équité et par la justice.

Le Gouvernement français a fait allusion à l'acte général sur les tarifs douaniers et le commerce, en date de 1948, et à la convention de Bruxelles sur la valeur des marchandises en douane, en date de 1950. C'est ainsi qu'il déclare, à la page 38 de sa réplique, que le mode de calcul de la valeur d'après ces conventions peut être le prix d'achat augmenté des frais de transport dans des conditions de concurrence normale. En contexte, ces mots donnent à entendre que ce mode de calcul ne serait reconnu que dans des circonstances économiques normales.

Les États-Unis ne nient pas la valeur de cette déclaration pour autant qu'elle affirme que cette méthode de calcul, la méthode même proposée par les États-Unis, n'est pas contraire à la pratique moderne.

Mais les États-Unis ne peuvent admettre la thèse du Gouvernement français selon laquelle, d'après la pratique moderne, la méthode qui

consiste à ajouter au prix d'achat les frais de transport ne serait reconnue que dans des circonstances économiques normales. Cette thèse prétend sans doute s'appuyer sur l'article I, annexe I, de la convention de Bruxelles, qui dispose que la valeur en douane de la marchandise doit être le prix fait lors d'une vente effectuée dans des conditions de pleine concurrence entre un acheteur et un vendeur indépendants. Mais cet article ne parle pas, comme le fait la réplique du Gouvernement français, de conditions de concurrence normale, et il ne parle pas non plus de conditions économiques normales. Il prévoit que le prix à la base de la valeur doit être normal, c'est-à-dire que ce prix doit être le prix qu'aurait à payer quiconque voudrait acheter le produit, et non pas le prix spécial établi par un acheteur et un vendeur qui ne se font pas concurrence, soit parce qu'ils sont associés, soit parce que l'acheteur paie une ristourne au vendeur, soit pour toute autre raison qui fausserait le prix de vente.

Il est donc clair que le Gouvernement français ne peut se prévaloir de ces traités pour employer deux méthodes de calcul de la valeur, l'une pour des circonstances économiques normales, l'autre pour les circonstances dites anormales.

La pratique des autorités douanières du Protectorat, examinée en liaison avec les arguments avancés au cours de ce débat, constitue la meilleure preuve pour le rejet de la doctrine française. C'est ainsi qu'à l'annexe 59 du contre-mémoire (p. 749, vol. I), il est démontré qu'en 1947 un importateur américain, dont les marchandises avaient été taxées jusqu'alors sur la base de leur prix d'achat plus les frais de transport, vit soudainement des importations de marchandises similaires évaluées à trois fois leur valeur antérieure. Ce n'est là qu'un cas parmi tant d'autres.

Et il ne suffit pas de répondre, comme le fait le Gouvernement français, que ces importateurs allaient réaliser des bénéfices importants. Une telle considération, si elle était valable, ne ferait qu'illustrer les dangers inhérents à l'interprétation de l'article 95 proposée par le Gouvernement français. Adopter une théorie de calcul de la valeur permettant aux autorités douanières du Protectorat d'imposer leur jugement personnel quant aux bénéfices réalisés par l'importateur, alors que ces autorités ont pour mission de déterminer en toute objectivité cette même valeur, c'est détruire le but des dispositions douanières de l'acte, c'est ouvrir la porte à l'arbitraire et aux pratiques discriminatoires, c'est transformer le régime de liberté économique sans aucune inégalité, qui est la pierre angulaire de l'acte, en un régime protectionniste que les auteurs de cet acte avaient voulu rendre impossible.

Le Gouvernement des États-Unis maintient donc la conclusion qu'il a présentée sur l'interprétation de l'article 95 de l'acte d'Algésiras, à la page 407 de son contre-mémoire (vol. I).

Monsieur le Président, j'en ai terminé sur ce point de la valeur en douane et, avec votre permission, je rendrai la parole à l'agent du Gouvernement des États-Unis pour le point suivant.

5. ORAL ARGUMENT OF Mr. ADRIAN FISHER
(AGENT OF THE GOVERNMENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA)
AT THE PUBLIC SITTING OF JULY 23rd, 1952

[Public sitting of July 23rd, 1952, morning]

May it please the Court.

The third point to be dealt with in this argument relates to the collection of taxes. This point is covered by the second submission which the United States has presented in support of its counter-claim. In that submission, which is found in the Counter-Memorial (p. 407, Vol. I), the United States maintains that the treaties exempt its nationals from taxes, except as specifically provided by the treaties, and that to collect taxes from nationals of the United States in violation of the terms of the treaties is a breach of international law. It therefore claims that the consumption taxes collected from American nationals under the Dahir of February 28th, 1948, without the consent of the United States, were illegally collected and should be refunded.

I should like to note, with the permission of the Court, that a correction has been made in the third paragraph of this submission to shorten by approximately two and a half months the period during which the United States claims that these taxes were illegally collected. This change was necessary in view of the fact that the United States, for reasons which will be discussed later in the argument, decided to agree to these consumption taxes on August 15th, 1950. The documents dealing with this agreement have been transmitted to the Registry, under Article 48 of the Rules of Court, on June 28th of this year. As corrected, the third paragraph of the submission states that the consumption taxes provided by the Dahir of February 28th, 1948, which were collected from American nationals up to August 15th, 1950, that is the date on which the United States consented to these taxes, were illegally collected and should be refunded to them. I would also like to observe that a separate submission of the United States—the third submission presented in support of its counter-claim—also deals with the problem of taxes, but solely from the point of view of their enforcement. For this reason, I will deal with this third separate submission in the portion of the argument dealing with the right of assent. It has not been dealt with in this portion of the argument.

Before going into the legal and factual aspects of this portion of the case, there are certain considerations pertinent to its background which the United States believes should be brought to the attention of the Court. The United States contends that the treaty rights of the United States in Morocco grant an immunity from taxes to American nationals and protégés except those taxes specifically recognized in those treaties. It has, however, been the policy of the United States to consent to the application of all taxes to its nationals, unless they were discriminatory, protectional, or aimed at the system of economic liberty without any inequality, which is the foundation of the Act of Algeciras. The United States has consented to the application to its nationals of every legitimate revenue measure since the adoption of the Act of Algeciras. As a result, nationals of the United States in Morocco are paying the same

income taxes, the same property taxes and the same agricultural and production taxes as other people in Morocco. This policy, however, does raise problems, of which the tax involved in this particular controversy is a good example. The tax which was imposed by the Dahir of February 28th, 1948, increased substantially the rate of consumption and other internal taxes on a variety of products used in Morocco. A large number of these products were solely imported products and not domestic products of Morocco. These products included many of the essential food products which were imported into Morocco. The importer was required to pay this tax at the time he cleared his goods through customs. As has been pointed out earlier in the argument by my colleague, Mr. Sweeney, with a few exceptions, the Act of Algeciras limited customs duties to 12½% of the wholesale cash value of the product delivered at the custom-house. Now, some idea of the amounts involved can be obtained by observing the effect of the consumption now in controversy, on three of the most important imports into Morocco, that is, sugar, tea and coffee. In the case of sugar, the tax imposed by the Dahir of February 28th, 1948, as increased by a supplementary Dahir of October 30th, 1948, which is, of course, subject to the same legal question, amounted to approximately 20% of the cash wholesale value of the merchandise delivered at the custom-house. In the case of coffee and tea, it is in the neighbourhood of 2 to 3%. The effect of this Decree, therefore, was to increase substantially the amount which the importer had to pay to clear his goods through customs. In the three commodities mentioned, the increase ranges from approximately 15% to approximately 160%. The question was, therefore, raised as to whether the consumption taxes imposed by this Decree, particularly as supplemented in the case of sugar by the Decree of October 10th, 1948, were not an evasion of the 12½% maximum import duty prescribed by the Act of Algeciras.

Now, as a result of these questions, the United States could not agree immediately to the application of this measure to its nationals and their products. When this position was communicated to the Residency, the Residential officials assured the United States that they would exempt United States imports from the Decree until the United States agreed to its application. This assurance was given in a note of August 14th, 1948, which is quoted on page 115 of the Rejoinder of the United States. Despite this assurance, however, the Decree of February 28th, 1948, was immediately applied to United States imports. The United States did not agree to the Decree of February 28th, 1948, until August 15th, 1950, and it submits that the taxes collected under it, prior to this date, were illegally collected and should be refunded.

This position may, at first sight, appear to be somewhat formalistic. It must be recalled, however, that this particular phase of the controversy arose at a time when there was a much more general dispute about the right of American importers to import freely and about the basis on which their goods should be valued for customs purposes. The combined action of the French Government in restricting the freedom of imports, in raising the basis on which those imports which were permitted to come in were valued for customs purposes, together with the substantial effect of this tax on many of the more important imports, raised the question of whether this tax was not part of an overall programme to discriminate against the American importer. For this reason,

the United States believed that the requirement of an actual consent was essential if it was to prevent its treaty rights from being whittled away. Following the temporary settlement of the main dispute over freedom of imports, in which both sides reserved their legal positions, the way was open for the consent which was subsequently granted.

Having described the manner in which this particular controversy came before the Court, I would now like to deal with the treaties on which the United States bases its position. The principle that foreigners were immune from local taxes in Morocco began to develop in the 18th century. The development of this principle can be noted in the history of the early treaties with Morocco, set forth in the Counter-Memorial (p. 267, Vol. I). By the time of the conclusion of the United States Treaties of 1787 and 1836, this principle was well established. The most-favoured-nation clause of the United States Treaty of 1836 entitled the United States to rely on Article IV of the Treaty with Great Britain of 1791, dealing with British subjects. It is on page 449 of the Annexes to the Counter-Memorial (Vol. I) and it reads as follows :

“ neither they nor their domestics, of any religion, shall pay the poll-tax or any other tax”.

The same immunity became the general rule for all nations by virtue of the presence of the most-favoured-nation clause in the treaties which Morocco entered into with the countries having commercial interests there. This immunity was expanded and clarified by the treaties entered into by Morocco with Great Britain in 1856 and Spain in 1861.

The British treaties were a general treaty and a commercial treaty. Article IV of the General Treaty provided, and I quote from page 515 (Vol. I) of Annex 20, that British subjects

“ shall not be obliged to pay, under any pretence whatever, any taxes or impositions”.

The Commercial Treaty dealt with taxes on goods of British subjects. It laid down the schedules for duties on imports and exports and provided that the goods of British subjects should be subject to no other tax. This results from the provisions of Articles 3, 7, 8 and 9 of the Commercial Treaty. These provisions are found on pages 525 through 527 of Volume I in Annex 21. Now, unlike the provisions of the General Treaty, which I have just quoted, the articles of the Commercial Treaty are still in effect and I believe that these four Articles—3, 7, 8 and 9—guarantee immunity from exactly the type of tax imposed by the Dahir of February 28th, 1948, which is at issue in this proceeding. Wholly apart from the other arguments to be advanced, the United States is entitled to the benefit of these provisions through its most-favoured-nation clause.

An identical argument can be made based on the comparable provisions of the Spanish Treaty of 1861.

Now, all of the tax immunity provisions of the British and Spanish Treaties were in effect at the time of the Convention of Madrid in 1880. The United States and all other foreign countries parties to the Convention were entitled to the benefit of them. At the request of the Sultan, these foreign Powers agreed to depart from their previous immunity and to subject themselves and their protégés to two specific taxes, the agricultural tax and the gate tax. These are dealt with in Articles 12

and 13 of the Convention of Madrid, which are found on page 572 of the Annexes. Thus, the Convention of Madrid set up a regime with respect to taxes which continued the immunity for the nationals of foreign Powers, except in the case of the agricultural tax and the gate tax, specifically dealt with in Articles 12 and 13. This Convention is still in force. So is the regime of immunity, except for the countries who have agreed to give it up.

Now, my distinguished opponents, the representatives of the Government of the French Republic, argue that no such regime was established by the Convention of Madrid. This argument is based on the fact that Articles 2 and 3 of the Convention specifically provided that certain protégés would be immune from all taxes, except those two provided for in Articles 12 and 13 of the Convention. They argue that the fact that such immunity was expressly stipulated for protégés but not for nationals of the foreign Powers which were parties to the Convention shows that the framers of the Convention did not intend to provide that these nationals should have such an immunity.

The French Government apparently argues, therefore, that by reason of this omission, these protégés referred to in Articles 2 and 3 of the Convention of Madrid enjoy greater rights of immunity from taxes than the nationals of the Powers giving them protection. This seems inconsistent with the description of the effect of the Convention of Madrid contained on page 42 of the Memorial of the French Government, where this regime was described in the following terms. I am quoting from sections which are describing the Convention of Madrid on page 42 of the Memorial of the Government of the French Republic :

“Protected persons are subject to the same imposts and enjoy the same fiscal exemptions as aliens. (Articles 3, 12 and 13.)”

On the next page of the Memorial, the effect of Article 12 and Article 13—that is, the two Articles in which the foreign Powers agreed to certain taxes—was described as follows :

“Aliens and protected persons who had hitherto enjoyed fiscal exemption were henceforth subject to two taxes : the agricultural tax and the gate tax. (Articles 12 and 13.)”

Now this description in the French Memorial indicates that the effect of the Convention of Madrid was to confirm the tax exemption of nationals of foreign Powers as well as those of their protégés.

The position which the French Government is now trying to establish overlooks the fact that the parties to the Convention all enjoyed the same rights when the Convention of Madrid was called. One of these rights was the right of their nationals to be immune from local taxes on either their persons or their property.

The purpose of the Convention of Madrid was not to enumerate in detail the regime established by all the previous treaties with respect to the rights of foreigners in Morocco. Its purpose was to make certain changes in that regime. To the extent that it dealt with a specific subject—such as tax immunity—its intent, as well as its effect, was to ratify and incorporate the regime which existed prior to that time, subject, of course, to the changes which it itself had made.

The rights of protégés were, as has already been pointed out, derivative rights. The right of protection existed so that the protégés could

assist foreign nationals in their commercial activities in Morocco. That the Convention of Madrid operated to confirm and ratify the regime of tax immunity for protégés, except as specified in Articles 12 and 13, is apparently not controverted. *A fortiori*, the Convention confirmed and ratified the same regime for the nationals of foreign Powers for whose benefit the protégés were given the right of protection.

Now, this position has been taken by the French Government itself prior to the establishment of the Protectorate. On page 114 of the Rejoinder of the United States there are set forth quotations from two reports of the French Consul at Fez to the French Chargé at Tangier in 1909. These reports have been published as official documents by the French Ministry of Foreign Affairs. In these reports the Consul took the position—that is, the French Consul at Fez took the position—that the Convention of Madrid ratified and confirmed (the Consul used the word “consecrated”) the previous regime of tax immunity for the nationals of foreign Powers and their property, except as changed by the Convention itself.

The United States has set forth the reasons why it believes that the Convention of Madrid ratified and confirmed the previous regime of tax immunity for the nationals of foreign Powers and their property, except as changed by the Convention itself. The Act of Algeciras had the same effect. That Act provided that there should be certain additional taxes in Morocco; it also provided that foreign persons and property should be subject to some of these taxes, thereby clearly assuming that they could not be subject to these taxes unless the representatives of the foreign Powers agreed. This assumption was made express in Article 64, which is set forth in the Annexes to the Counter-Memorial (p. 604, Vol. I). In that Article, the Conference of Algeciras took note of taxes on certain trades, industries and professions proposed by the Moroccan delegates to the Conference. The Article went on to provide that, after the collection of such taxes from the Moroccans, the diplomatic body at Tangier might deem it advisable to extend these taxes, under certain conditions, to foreigners or protégés. It was thus clearly understood that under the taxation regime established by the pre-existing treaties in Morocco, foreigners and protégés could not be subject to taxes unless their governments consented. The effect and intent of these provisions in the Act of Algeciras was to incorporate and ratify this pre-existing regime.

In answer to the arguments which the United States has made, based on its treaty position, the French Government has contended that the treaty provisions on which the United States relies are capitulatory in character. The French Government contends that when other foreign Powers surrendered their capitulatory rights in the French zone of Morocco, the tax immunities of their nationals disappeared and that those of the United States went with them as well. It must be noted that in the earlier stages of this proceeding, the French Government appeared to agree that the claim of the United States with respect to taxes was not a claim of a capitulatory character. The French Memorial squarely challenged the capitulatory rights of the United States in Morocco. It can be assumed therefore that in preparing its Memorial, the representatives of the French Government were alert to challenge all rights which it considered to be of a capitulatory character. The Memorial did discuss the question of tax immunity in its overall review

of the treaties entered into by Morocco. In so doing it never described the claim to these rights as capitulatory in character, nor did it put them in issue. Moreover, the argument of the French Government would be relevant only if it were assumed that the claim of the United States is based solely on its claim to most-favoured-nation treatment with respect to capitulatory treaties of other nations which have been abrogated. This argument overlooks the fact that the United States has an independent claim to this immunity, by virtue of being a party to the *Convention of Madrid and the Act of Algeciras*. The United States has not surrendered any of its treaty rights, and its claims under the *Convention of Madrid and the Act of Algeciras* are not affected by what other parties to those treaties have done.

Finally, this argument also overlooks that the commercial clauses of the British and Spanish Treaties, which in the judgment of the United States cover squarely the tax established by the *Dahir* of February 28th, 1948, are still in effect.

The final argument of the Government of the French Republic is that made in the middle of page 43 of its Reply, in which it asserts that the establishment of the Protectorate was incompatible with the provisions of the Act of Algeciras dealing with taxes, and that when parties to the Act of Algeciras recognized the French Protectorate, they transferred to the French Government the rights and obligations which they had under the Act of Algeciras. The United States cannot agree with this argument, which, in its judgment, would deprive the Act of Algeciras of any meaning. Moreover, the United States believes that this position is completely inconsistent with the express understanding under which the French Government accepted the recognition of the Protectorate by the United States. Moreover, it is inconsistent with the position previously taken by the French Government on the very issue here involved, that is, the liability of nationals of the United States to taxes without the consent of the United States Government.

Now, as is set forth on page 115 of the Rejoinder, the Protectorate authorities have requested the agreement of the United States Government to tax legislation in the French zone of Morocco no less than 59 times since the recognition of the Protectorate by the United States. The French Government has therefore recognized that the United States has retained the rights which it had at the time of the Act of Algeciras. It recognized that the United States did not give them up at the time of the recognition of the Protectorate. The limited number of taxes which were not submitted for the agreement of the United States were either primarily service charges rather than taxes, such as the stamp tax, or were not taxes such as required the agreement of the United States, for example, the agricultural tax which is still collected by the United States Consul himself, as provided by the *Convention of Madrid*.

The practice of the French Government is also inconsistent with its claim about the capitulatory nature of the rights which the United States has to immunity from taxes to which it did not consent. In this proceeding, the French Government contends that the rights of the United States of a capitulatory nature terminated in 1937, the time at which Great Britain surrendered its capitulatory rights in the French zone of Morocco. Yet from 1938 through 1948, the French Government submitted no less than 23 tax laws for the approval of the United States.

The most recent of these was a request for the approval of the application to the property of American nationals, of the very tax now in dispute. As has been pointed out, the Dahir of February 28th, 1948, provided for a series of consumption taxes on various products. It raised serious questions whether it was not an indirect attempt to increase the 12½% limit on import duties prescribed by the Act of Algeciras. It therefore raised serious questions as to whether it came within the established policy of the United States to consent to the application of all legitimate remedy measures. The United States took the position that the tax should not be applied to property of the United States nationals until the United States had agreed. The French answer is contained in a note from the French Residency, which is set forth on page 115 of the Rejoinder. This note is signed by a high official of the Protectorate Government. I will not impose on this Court by reading the note in full. I think it should be pointed out, however, that it contains a complete recognition of the legal position of the United States. The note stated :

“No response having yet been received from Mr. Plitt, this Residence-General directs the customs service to calculate according to the former rates the taxes applicable to the importation under reference.”

This statement seems to me to fall squarely within the definition of recognition quoted by my learned adversary from Anzilotti's work on international law, and I would like to quote it again :

“It is the manifestation of the intention to regard a given state of affairs or a given claim as legitimate. International law attaches legal effects to the mere fact of recognition, so that a State having recognized a given claim or a certain state of affairs, can no longer challenge the legitimacy thereof, quite apart from any agreement with the subject in whose favour recognition has been granted.”

Despite this statement of the Residency, the customs services continued to add to the 12½% customs duties the consumption taxes to which the consent of the United States had not yet been given. It is this action which the United States believes to be a violation of international law, and it is this action which is the basis of the request of the United States to this Court to find that the taxes were improperly collected from American citizens.

Mr. President, that concludes the argument of the United States on the third point of its argument—that is, the problem of taxes. I would like to turn now to the fourth point to be dealt with in this argument, that is, the point which relates to the jurisdiction of the consular courts of the United States in Morocco. In this portion of its argument the United States is supporting the jurisdiction that its consular courts are now exercising in Morocco and have been exercising for a century. This point is covered by the third submission of the United States, which is on page 406 (Vol. I) of the Counter-Memorial.

At the outset, it is necessary to clear away the confusion which might be caused by the reliance which my distinguished opponents place in their Reply upon the principle of territorial sovereignty. The issue of territorial sovereignty, in this case the territorial sovereignty of Morocco, is not involved here. This is shown by a review of the

history of the discussions which have been carried out between the United States and France on this very question of jurisdiction.

France did not come to the United States and say, as a Protector of Morocco, we have helped Morocco establish a system of Moroccan courts to which we are willing to subject our own nationals, and we request the United States and all foreign countries interested in Morocco to subject their nationals to these Moroccan courts also. Had this been the case, the issue of the territorial sovereignty of Morocco would be squarely raised in this proceeding. France has not done this, however. What France has done is shown by Annex 42 of the Counter-Memorial (p. 668, Vol. I). This is a note from the French Chargé d'Affaires to the Secretary of State delivered on October 7th, 1913. In this note the French Government called attention to the new judicial system which had been established by the French Government for French nationals in the French zone of Morocco. The note described this system as, and I quote, "intended to supersede the French consular courts on and after October 15th, 1913". The French Government asked the United States to place its citizens under the jurisdiction of the new French courts. The request, therefore, did not concern the territorial sovereignty of Morocco. It was a request for the substitution of the judicial powers of France in Morocco for those of the United States.

Now, the judicial powers of the United States in Morocco were included in the first treaty entered into between the two countries, the Treaty of 1787. This Treaty is Annex 18 to the Counter-Memorial. Article 20 of that Treaty, which is on page 507 (Vol. I) of the Annexes, provides that the American Consul shall have jurisdiction of any disputes which citizens of the United States might have with each other. Article 20 does not, in the judgment of the United States, establish a system of consular jurisdiction limited to civil suits between American ressortissants. Wholly without reference to the other arguments to be advanced, the United States believes that the provisions of Article 20 give the consular courts of the United States exclusive jurisdiction over all cases, civil or criminal, arising out of disputes between nationals of the United States.

This interpretation of Article 20 is supported by the practice in Morocco at the time it was drafted. As is set forth in the Counter-Memorial (pp. 364-370, Vol. I), the treaties and practices at the time with respect to disputes between nationals of a foreign country gave the consular courts of the country whose nationals were involved exclusive jurisdiction over both civil and criminal cases arising out of such disputes.

The Treaty of the United States contained, in Article 24, a most-favoured-nation clause clearly applicable to questions of consular jurisdiction. At the time, as I just stated, the consular courts of other countries in Morocco already had exclusive jurisdiction of all civil and criminal cases arising out of disputes between their nationals. The consular courts of the United States established under Article 20 of the Treaty would therefore immediately begin to exercise the same jurisdiction. To interpret the jurisdiction given the consular courts by Article 20 as failing to include the jurisdiction over both civil and criminal cases, which the parties knew that these courts would immediately begin to exercise, would indeed be to attribute to the drafters of the treaty an extraordinary desire to make things complicated.

The common sense interpretation is to interpret Article 20 to provide for jurisdiction of both civil and criminal cases. This is consistent also with the contemporary concept of the word dispute which, as is shown on pages 368 to 371 of the Counter-Memorial (Vol. I), included both civil and criminal disputes.

At the end of the 18th century the practice began to develop in Morocco of recognizing the exclusive jurisdiction of foreign consuls in any case in which one of their nationals was a defendant, even though the complaining party was a Moroccan or a foreigner of different nationality. This development is dealt with in the Counter-Memorial (pp. 386, 387, Vol. I). The custom and usage which developed in this manner were formalized in the Treaty with Great Britain of 1856 and the Spanish Treaty of 1861. Articles 9 to 14 of the General Treaty between Morocco and Great Britain of 1856, which is found in Annex 21 to the Counter-Memorial, provided that British consular authorities should have exclusive jurisdiction in all cases, civil or criminal, in which a British citizen was a defendant. Articles 11 and 16 of the Spanish Treaty were substantially identical, and they are found in Annex 22 of the Counter-Memorial.

The United States acquired the same jurisdictional rights by virtue of the most-favoured-nation clause in Article 24 of its Treaty of 1836. There is no doubt that this clause gave the United States the right to treatment equal to that which other nations obtained in subsequent treaties. By its terms it guaranteed equality with respect to the rights which might be obtained by other nations in the future. The Government of the French Republic admits that, in this manner, the United States became entitled to the jurisdictional rights acquired by Great Britain in 1856, and by Spain in 1861. This is of key importance in understanding the basis on which the United States maintains that these jurisdictional rights which it had at the time, were incorporated and confirmed in the Convention of Madrid and in the Act of Algeciras.

At the time of the Convention of Madrid, all the foreign Powers which were party to that Convention enjoyed exactly the same jurisdictional rights in Morocco. As I mentioned in the preceding portion of this argument, the Convention of Madrid was not called for the purpose of enumerating or specifying everyone of the rights of the parties to the Convention; it was called, at the request of the Sultan, for the purpose of regulating their exercise in certain areas where there had been an abuse of these rights. The Convention dealt in detail with the right of protection, for example, and regulated its exercise. Now, persons whom a country designated as *protégés* were subject generally to the same jurisdictional regime as the nationals of that country. At the time of the Convention of Madrid, this was, of course, the jurisdictional regime laid down by the British and Spanish treaties of 1856 and 1861 to which all parties to the Convention were entitled. Under this regime, as we have said earlier, the consular courts had exclusive jurisdiction in all civil or criminal cases in which their nationals or *protégés* were defendants without regard to the nationality of the complaining party.

The French Memorial, as can be seen from page 48, admits that the effect of the Convention of Madrid was to define and confirm the regime of consular jurisdiction over *protégés* to which the parties to the Convention were entitled at that time. Now, the purpose of the right of protection was to make it possible for diplomatic and consular officials of foreign countries and their nationals who were engaged in business

activities in Morocco to exercise their rights effectively. The Convention of Madrid confirmed the regime of consular jurisdiction applicable to protégés. *A fortiori* that Convention ratified and confirmed the same regime of jurisdiction for the nationals of foreign Powers, for whom the benefit of the right of protection existed in the first place. This is not only common sense, it is borne out by the language of the Treaty itself. Article 17 of the Convention of Madrid provides :

“The right to the treatment of the most-favoured nation is recognized by Morocco as belonging to all the Powers represented at the Madrid Conference.”

As I have already noted, this clause does not speak *in futuro*. It speaks in the present. Its effect is to recognize that the parties to the Convention are entitled, in their own right, to the treatment then being accorded to the most-favoured nation. Article 17, then, clearly guaranteed to the parties to the Convention of Madrid the jurisdictional rights with respect to their nationals which they had to have if the jurisdictional rights which they were granted with respect to protégés were to have any meaning at all.

At an earlier stage, this position was not only recognized but insisted upon by the French Government. In 1905, a subject of France was imprisoned by the Moroccan authorities. The reaction of the French Government was immediate and violent. The French Government sent a note to all the foreign countries parties to the Convention of Madrid. Extracts from this note are set forth on page 121 of the Rejoinder, and I would like to quote one paragraph of it. The French Government said :

“All the Powers signatories with Morocco to the Madrid Convention of July 3rd, 1880, or having adhered to it, have an interest in the respect of the principles which are put in issue. By virtue of a rule recognized by this international instrument, Moroccan protégés are removed from Moroccan jurisdiction ; *a fortiori* the foreigners, subjects of the Powers, must benefit of the same advantage.”

In this proceeding, the distinguished representatives of the Government of France have contended that the Convention of Madrid was invoked in this instance solely to permit the use of the *a fortiori* argument. The Agent of the French Government has said, however, that there was never a capitulatory regime, as such, in Morocco ; but only certain capitulatory rights which were granted to foreign countries by virtue of specific treaties. At the time of the arrest of the French subject in 1905, there were no provisions in the bilateral treaties between Morocco and France which, by its own terms, covered a case of this kind. France's claim, therefore, necessarily had to be based on its right to most-favoured-nation treatment, in its own treaty, or its right to most-favoured-nation treatment by virtue of the incorporation by reference effect, to which I have referred, in the Convention of Madrid. As the only treaty referred to in this note of 1905 was the Convention of Madrid, *a fortiori* France was relying on that Convention to establish its claim to jurisdiction over the French subject who had been imprisoned by the Moroccan authorities. It was relying on the same argument as that made by the United States in this proceeding, namely, that the Convention of Madrid incorporated and confirmed the jurisdictional

regime enjoyed by all of the foreign countries in Morocco at the time that Convention was entered into.

The jurisdiction of the consular courts of the United States is supported not only by its treaty with Morocco and the Convention of Madrid, but also by the Act of Algeciras. The Act of Algeciras further ratified and confirmed the jurisdictional regime which existed at the time. The history of the Act of Algeciras has been dealt with earlier in the argument, and it is not necessary to deal with it further at this time. It is necessary to point out, however, that five of the six substantive chapters of the Act of Algeciras dealt with subjects which might result in legal action, either civil or criminal, which the Moroccan authorities might be interested in pressing against nationals of foreign countries. Every one of these chapters contained articles which, by their plain language or by their clear meaning in the context in which they are used, provided that these actions must be brought against the nationals of foreign countries in the consular courts of these countries. For example, Article 102 of the Act of Algeciras, which is on page 618 (Vol. I) of the Annexes to the Counter-Memorial. It is a portion of Chapter V, which dealt with customs and the repression of smuggling. Article 102 of that Chapter provided :

“Every confiscation, fine or penalty must be imposed on foreigners by consular jurisdiction, and on Moorish subjects by Shereefian jurisdiction.”

The other articles which had the same effect, either by language or by the clear interpretation of the language in the context in which it was used, are Articles 19, 23, 24, 25, 29, 45, 59, 80, 81, 87, 91, 101 and 119. I do not mean to burden the Court by citing so many at once, but I thought it would be advisable for the record of the Oral Proceedings to contain them all.

These provisions are still in force. Before dealing with the broader conclusions to be drawn from them, it is necessary to examine the effect which these provisions have on the acceptability of the French submission in this case. The first submission of the French Government, in the judgment of the United States, totally disregards these sections of the Act of Algeciras to which I have just referred. Now, these sections provide that certain actions brought against a national of the United States should be brought in the consular courts of the United States. The judicial actions covered by these provisions are not covered directly by Articles 20 and 21 of the Treaty between Morocco and the United States of 1836, since these provisions of the Act of Algeciras involve proceedings brought against nationals of the United States at the instance of Moroccan officials. They are not merely disputes between United States nationals. These provisions are still in effect, and the United States has not agreed to their abrogation or modification. Moreover, there is no reason why they cannot still be given effect, since even the submission of my learned opponents assumes the continued existence of the consular courts of the United States in Morocco. The French submission, however, attempts to write off the books these provisions of the Act of Algeciras, and for this reason, in the judgment of the United States, it is not based on sound legal grounds.

These provisions of the Act of Algeciras do more than show the legal insufficiency of the French submission ; they support the submission

offered by the Government of the United States. The framers of the Act of Algeciras, whenever the Act contemplated the possibility of a judicial action against a national of a foreign country, provided that this action must be brought into the consular courts of that country. The framers did not mean to limit consular jurisdiction to the specific subjects dealt with in the Act of Algeciras, such as the enforcement of customs regulations, the prevention of smuggling, and the collection of taxes. They meant rather to apply these situations to the accepted principle of consular jurisdiction, by applying this principle of consular jurisdiction in every case where a judicial question might arise under the Act of Algeciras, in which the national of a foreign country would be a defendant. The Act of Algeciras readopted and reaffirmed the jurisdictional principle already embodied in the Convention of Madrid.

Now, the jurisdictional rights asserted by the United States in this proceeding find, in the judgment of the United States, a foundation in the Treaty of the United States of 1836, the Convention of Madrid and the Act of Algeciras. They are also based on custom and usage. My distinguished opponents have contended that custom and usage can establish a right of this kind only if there is a common understanding among the parties that they create a legal right. The United States submits that in this case this requirement is satisfied. There is ample evidence that the custom and usage with respect to jurisdictional rights in Morocco are considered adequate, both by Morocco and France, to establish a right to the jurisdictional regime now in controversy.

Both the Convention of Madrid and the Act of Algeciras show clearly that Morocco recognized custom and usage as a source of the jurisdictional rights now in question. At least two of the parties to the Act of Algeciras, Portugal and Russia, and perhaps a third, Sweden, were not parties to any treaties with Morocco except the Convention of Madrid at the time the Act of Algeciras was adopted. As has already been pointed out, many provisions of the Act of Algeciras were clearly based on the principle that the consular courts of all parties to the Act of Algeciras had jurisdiction over all civil and criminal cases in which their nationals were defendants.

Now, the acceptance of this principle by the parties to the Act of Algeciras can be based only on one of two possible hypotheses. One is that these countries—that is, the countries that had no prior treaty relationship with Morocco, except the Convention of Madrid—by virtue of their participation in the Convention of Madrid were entitled, in their own right, to have jurisdiction over all cases in which their nationals were defendants. If this hypothesis is acceptable to the Court, it will be quite agreeable to the United States, because under it the United States would also be entitled, in its own right, to a similar jurisdiction in its consular courts, and the submission of the United States in this case would be sustained.

Now, the other possible hypothesis is that these countries had obtained the right to this jurisdiction on the part of their consular courts which was recognized by the Act of Algeciras, by virtue of custom and usage. This hypothesis is equally acceptable to the United States. If this hypothesis is accepted, the United States, which by custom and usage had exercised these rights for a century, would equally be entitled to them in its own right on the basis of custom and usage.

Finally, in the judgment of the United States, the French Government itself has recognized that custom and usage may provide a sufficient basis for a jurisdictional right of this kind. After the signing of the Treaty of Fez, the Government of France proceeded to negotiate with various foreign countries agreements under which these countries surrendered their jurisdictional rights and accepted for their nationals the jurisdiction of the French courts, which had been established by France to succeed the consular courts. As described on page 292 of the Counter-Memorial (Vol. I), these agreements were obtained by France from nine countries which had never had treaty relationships with Morocco of any kind. This, it would appear to the United States, was a clear recognition by the French Government that these nine countries, by custom and usage, had obtained a right to consular jurisdiction, similar to that involved in this controversy. The United States, which has always exercised these rights, would certainly appear to be on at least as strong a basis as these countries, even under the test of the efficacy of custom and usage put forth by my distinguished opponents in this proceeding.

The distinguished representatives of the French Government have made a number of arguments opposing the jurisdiction which the consular courts of the United States are now exercising. In considering these arguments, it is necessary to distinguish sharply between the arguments which the French Government is entitled to make on its own behalf and those which it is entitled to make on behalf of Morocco. On its own behalf, the French Government argues that the United States, by its recognition of the Protectorate, bound itself to give up its consular courts and to accept the French courts which France had established to supplant its consular courts. It must be borne in mind that the United States has not adhered to the Franco-German Convention of 1911, or to the Protectorate Treaty—the Treaty of Fez—of 1912. The diplomatic correspondence concerning the recognition by the United States of the French Protectorate over Morocco is contained in Annex 45 to the Counter-Memorial, page 687 (Vol. I). This correspondence shows that when the United States recognized the French Protectorate over Morocco in 1917, it did so on the distinct understanding that its recognition of the Protectorate was a separate question from the question of its jurisdictional rights in Morocco. The French Government agreed to the recognition by the United States of the French Protectorate over Morocco on this basis. It is not now in a position to state that recognition by the United States carried with it something that was expressly reserved at the time.

On behalf of Morocco, the French Government has argued that the United States is no longer entitled to rely on the most-favoured-nation clause in Article 24 of its Treaty with Morocco, since other countries have surrendered their jurisdictional rights in that country. This argument is based on the fact that in 1937 France, acting on its own behalf and also on behalf of the Sultan of Morocco, entered into a treaty with Great Britain under which Great Britain agreed to submit its nationals to the French courts in the French zone of Morocco. This argument is also based on the fact that in 1912 and 1914 France, acting on its own behalf only, entered into an agreement with Spain, under which Spain agreed not to claim its jurisdictional rights in the French zone of Morocco.

The argument based on the effect of these agreements with Great Britain and Spain upon the rights of the United States completely overlooks the independent nature of the claim of the United States to the jurisdictional rights now in controversy, an independent claim based on the Convention of Madrid, the Act of Algeciras, and custom and usage. It can, however, be met on its own terms.

Great Britain, under its agreement with France of 1937, accepted the jurisdiction of the French courts in lieu of British consular courts in the French zone of Morocco. It retained, however, its jurisdictional rights in the Spanish zone of Morocco. This agreement was a step in carrying out the arrangements which Great Britain and France had entered into in 1904, and in which each side had received a satisfactory *quid pro quo*. Spain, under its Agreements of 1912 and 1914, which were also entered into by virtue of an arrangement concluded in 1904, not only retained jurisdictional rights in a portion of Morocco, but complete *de facto* control in that portion. Moreover, France did not make these agreements with Spain on behalf of the Sultan, and Spain did not formally relinquish its jurisdictional rights in Morocco; it merely made a collateral arrangement with France that it would not claim them in the French zone of Morocco. It is difficult to see how France, speaking on behalf of Morocco, can rely on these agreements with Spain which France did not sign on behalf of Morocco.

The Agent of the French Government, my distinguished adversary, has characterized this argument of the United States regarding the Franco-Spanish Agreements of 1912 and 1914 as merely an argument pertaining to the form of the treaties. He has said that France was simply negotiating with Spain in a new capacity, and that a reading of the Treaty of November 1912 will show that, because of the subject matter of that treaty, France was acting on behalf of Morocco. A reference to Annex 34 of the Counter-Memorial of the United States on page 634 of Volume I indicates that France was rather acting in implementation of its previous agreement with Spain of 1904. Now, in 1904 France did not have a Protectorate over Morocco and could not speak for Morocco, yet France was already negotiating with Spain regarding the Spanish zone of influence in Morocco. If the argument of the French Government is admitted, and if these objections of the United States are characterized as merely formal, it will tend to destroy the concept of the separate and distinct identity of Morocco as a State in international relations, contrary to the concept of a Protectorate generally accepted by such well-known authorities as Despagnet and Anzilotti, who have been quoted on page 125 of the Rejoinder of the United States. Moreover, the Agent for the Government of France apparently assumes that by the Convention of 1937 Great Britain surrendered its jurisdictional rights throughout Morocco; a reading of that Convention, however, will show that it was limited to the surrender of British consular jurisdiction in the French zone of Morocco only; in fact, Great Britain still maintains consular courts in the Spanish zone of Morocco; those courts continue to exercise jurisdiction over all cases in which British subjects are defendants. Great Britain is exercising such jurisdictional rights on the basis of the 1856 Treaty. The United States, which still treats Morocco as a single country, is entitled under the most-favoured-nation clause in Article 24 of its Treaty to the

same jurisdictional rights which Great Britain to-day exercises in a part of Morocco by virtue of the Treaty of 1856.

Moreover, under Article 24 of its own Treaty with Morocco—the Treaty of 1836—the United States is entitled to any privileges granted to any other foreign Power in Morocco, and as France is a separate country from Morocco, it is such a foreign Power, and a Shereefian decree has granted to France the right to establish and operate French courts in Morocco. No criticism of any kind is intended, but the fact remains that they are French courts, they are an integral part of the French judicial system, and they are staffed with judges and officials appointed by the French Government. In fact, therefore, France is still exercising extraterritorial jurisdiction in Morocco, and the United States, under Article 24 of its Treaty, is entitled to a similar right. Under this Article the citizens of the United States are equally entitled to be judged in courts maintained by the United States in Morocco, under the authority of a treaty grant which the United States already had from the Sultan, just as, on the other hand, French citizens are entitled to be judged in the courts established by France in Morocco under authority granted by the Sultan. This effect of Article 24 is not changed by the recognition of the Protectorate by the United States, nor is it inconsistent with such recognition. It goes without saying that the United States Government would not, on the basis of its most-favoured-nation rights—that is Article 24 of the Treaty of 1836—claim that it was entitled to most-favoured-nation treatment with France on all matters covered by the establishment of the Protectorate. It does believe, however, that it is fully justified in claiming equal treatment as concerns jurisdictional rights, since the recognition of the Protectorate by the United States explicitly reserved the question of its jurisdictional rights in Morocco, and this reservation was agreed to by the French Government.

The Agent of the Government of France has admitted that the Treaty of 1836 would enable the United States to claim the same jurisdictional rights as other nations, if other nations had any such rights in Morocco to-day. The United States has just shown that not only France, but Spain and Great Britain as well are exercising special jurisdictional rights in Morocco in 1952. In the course of this proceeding, the United States has heard its reliance on its treaty rights described as an attempt to perpetuate an obsolete and archaic system, the last relic of capitulations. The United States denies the charge; what the United States is attempting to do in the present case is simply to prevent the unilateral obstruction of its treaty rights. The United States has always stood for respect for treaty obligations, and will continue to claim respect for its treaty rights in Morocco until they have been terminated by competent authorities in an appropriate manner recognized in international law.

The last point to be considered in this argument relates to the nature of the right of assent of the United States to local legislation in Morocco. This is included in the fourth submission of the United States and the third submission in support of its counter-claim, which are found on pages 407 and 408 of the Counter-Memorial (Vol. I).

These submissions set forth the right of assent as a separate ground for objection to the Dahir of February 28th, 1948, providing for consumption taxes, and the Residential Decree of December 30th, 1948, establishing the regime of import controls.

Earlier in this argument the United States relied on the ground that the Decree of December 30th, 1948, limited the freedom of imports to which the United States was entitled by virtue of specific treaty provisions, and was therefore a violation of international law. It also presented the reasons why the consumption taxes were in violation of specific treaty obligations. The ground relied on in the fourth submission and the third submission in support of the counter-claim, however, the ground now being argued, is separate and distinct from the grounds previously asserted. It is based on the claim of the United States that local law cannot legally be applied to citizens of the United States unless the United States has formally assented to it. The French Government has overlooked this distinction when it characterized the claim of the United States to freedom of imports and to its claim that consumption taxes were illegally collected from American citizens as being claims based solely on rights of a capitulatory nature. The arguments which the United States has already presented have shown that the Decree of December 30th, 1948—that dealing with imports—and the Dahir of February 28th, 1948—that establishing the consumption taxes—ran counter to specific treaty commitments of the United States. This would be a valid ground for objection even if the United States had no extra-territorial rights of any description whatsoever. At this stage of the argument, however, we are concerned with the right of assent, a right derived from the existence of the jurisdictional rights of the United States in Morocco.

The French Government agrees, apparently, that the United States had the right until 1938 to require its assent to local legislation in Morocco before it could become applicable to United States nationals. I will therefore not burden the Court with a detailed presentation of the legal theories and principles upon which the United States relies in this part of the case. These arguments have been developed on pages 395 to 405 of the Counter-Memorial (Vol. I).

I should like to refer, however, to the statement of the French Government on page 61 of its Reply that when foreign Powers surrendered their jurisdictional privileges, they surrendered their privileges at the same time with respect to local legislation. This contention of the distinguished representatives of the French Government only tries to establish that the privilege of legislation is not independent of consular jurisdiction and would not surrender it if consular jurisdiction were itself surrendered. This argument would become relevant, of course, only if the Court were to accept the arguments so ably put forward by the distinguished representatives of the French Government with respect to the issue of the jurisdiction of the consular courts of the United States. The United States, however, has not surrendered its consular jurisdiction. It contends that it has to-day the same jurisdictional rights in Morocco that it had before the establishment of the Protectorate and that, as a result, local laws cannot be enforced against its citizens unless it has given its assent. The French Government, as has been noted, has admitted that the United States possessed such a right up to the end of 1937, that is, the time when the British Government surrendered its own capitulatory rights in a portion of Morocco—the French zone.

These concessions make it difficult to understand the significance which the French Government now tries to place on its practice of

requesting the assent of the United States before legislation is applied to citizens of the United States. The French Government now states that after 1937 the procedure of assent is only a matter of courtesy to give the United States a chance to determine whether or not local legislation is in conflict with its treaty rights.

In this connection, I believe it might be helpful to the Court if this question could be viewed in the light of what has actually been the practice in Morocco ever since the establishment of the Protectorate, both prior to 1937 and since that time. It has been the custom of the French Resident-General to make a request for assent to the Diplomatic Agent of the United States at Tangier. I would like to read the language of one such typical request for assent. It is contained in Document No. 9 which was transmitted by the United States under Article 48 of the Rules of Court. In it, the Resident-General transmits the laws involved and states—and I quote :

“I would be grateful if you would be so good as to take the necessary action with the Department of State so that the provisions of these laws be made applicable to American nationals and protégés in the French zone of the Protectorate.”

In reply, the Diplomatic Agent of the United States notifies the Resident-General that the assent of the United States Government is given to the application to American citizens of the law in question. This reply also specifies the date as of which the law will become applicable and indicates any reservations which the United States attaches to its assent. If there are reservations, they usually indicate that the assent is without prejudice to the overall treaty position of the United States in Morocco.

Now this procedure has been in effect since the early days of the Protectorate. It has embraced a large variety of laws. In submitting such local legislation to the United States for its assent prior to the end of 1937, the French Government was not doing so as a matter of courtesy only. It was doing so in order that the necessary steps might be taken by the United States to make the legislation applicable to its citizens.

There was no change in this practice after the end of 1937, the date of the surrender by Great Britain of its jurisdictional rights in the French zone of Morocco. The requests for assent continued to be made in the same form. The replies of the United States concerning the applicability of the law were still honoured. The requests for assent did not contain any indication that they were being made simply as a matter of courtesy, nor any reservation of the legal position now put forward by the French Government. This practice continued until the controversy involved in this case reached an acute stage in 1949.

[Public sitting of July 23rd, 1952, afternoon]

May it please the Court. When the Court rose before noon, we were dealing with the practice which developed concerning the right of assent. I would now like to say just a few words about the significance of assent.

Despite the practice up to the time of this controversy, the French Government now contends that a distinction must be drawn as to the right of assent with respect to those matters which directly affect the

exercise of treaty rights by the United States and those which have no effect on the treaty position of the United States. For the reasons that I mentioned before the recess, the United States does not believe that this is a valid distinction as a matter of law. The United States does believe, however, that as a matter of policy, it should be followed as a guide in exercising its right of assent. It is the policy of the United States to assent to the application of local laws as a matter of course, unless those laws appear to have an adverse effect on the treaty position of the United States, or appear to be incompatible with the practices and procedures which control the exercise of the jurisdiction of its consular courts. This policy reflects what the United States believes to be the primary significance and importance of the right of assent. It puts the United States in a position where it can effectively defend its treaty position at a time when action is being taken which might lead to the violation of its treaty rights, rather than to be in a position where it can only protest after these rights have been disregarded by unilateral action.

The importance which the United States places on this matter makes it necessary for it to rebut one accusation contained in the Memorial of the French Government. This is the accusation that the consuls of the United States of America in Morocco encourage the citizens of the United States to escape local laws "in every possible way". This accusation the United States unequivocally denies.

It has been the consistent policy of the United States consular authorities in Morocco to apply all reasonable local regulations, unless they believed that the purpose of the regulations was to discriminate against American nationals or products, or in some way to deprive the United States of the effective exercise of specific rights granted by treaty.

I will not burden the Court by dealing in detail with all of the specific cases mentioned by the French Government in its Memorial. A group of them are mentioned on page 69 (Vol. I). But I would like to discuss one of them.

This example deals with the regulation requiring the use of yellow head-lights on motor cars in Morocco. The original Decree dealing with the problem of yellow head-lights was issued in 1932.

In the carefully considered judgment of the United States, this Decree was deliberately framed so as to discriminate in favour of certain head-lights of French manufacture. For that reason the United States refused to assent to that Decree. Other countries took a similar position, and the Protectorate did not enforce the Decree for many years. The Decree was later revised in a way which made it possible for yellow head-lights manufactured in countries other than France to meet its requirements. Once the requirement was applied in a way which did not discriminate against American manufacturers, the United States consular authorities promptly recommended compliance with it by American citizens and began to enforce it in the consular courts.

This case, in my opinion, is a good illustration of the attitude of the officials of the United States in Morocco. The United States rejects the accusation that the attitude of its officials is one of encouraging its citizens to escape in any way the application of legitimate local regulations.

The officials of the United States are vigilant in upholding the treaty position of the United States ; they have been simply doing their duty.

This does not justify accusations against them of the type which have been made in the Memorial.

The United States likewise takes exception to the attempt of my distinguished opponent to convey the impression that American citizens in Morocco cannot be arrested and that the local authorities are powerless to act when an American citizen infringes the law. The police in Morocco, in fact, arrest American citizens when circumstances require, just as in any other civilized country. In cases where a warrant is required for an arrest, the French authorities have only to request such warrant from the appropriate American consular officer, and it is issued. The American Consul-General in Casablanca has requested police officials there to exercise all reasonable authority in arresting American citizens, and the police have been scrupulously respectful of his jurisdictional powers, without encountering *any* difficulty in the performance of their duties.

The policy of the United States in exercising its jurisdictional rights in Morocco, including the right of assent, is such that American citizens are normally subject to the application of local legislation where no question of treaty rights is involved. The real importance of the right of assent is its function as a mechanism of forty years standing for working out the problems presented by the co-existence with the American treaty position in Morocco of the French Protectorate which was later established there. The continued exercise of the right of assent is necessary to prevent the treaty position of the United States from being whittled away. This is the result which the United States is trying to prevent in praying this Court to uphold the fourth submission in its Counter-Memorial and the third submission in respect of its counter-claim.

This completes the presentation of the fifth legal issue involved in this case. The submissions of the United States on all the issues involved in this case are on pages 406-408 (Vol. I) of its Counter-Memorial. The United States has corrected the third paragraph of the second submission in support of its counter-claim by letter to the Court dated July 8th, 1952. Subject to this correction, the United States stands on these submissions.

In concluding the oral presentation of its case, the United States would like to reiterate what it regards as the real issue in this case. The real issue is whether the principles of the Act of Algeciras will continue to guide the destinies of Morocco. The Act of Algeciras is not an archaic document from the dead past. Like all great organic legal documents, it has its roots in the past, but it speaks in the present and it looks towards the future. The framers of the Act of Algeciras intended to lay down certain dynamic principles which could guide the growth of Morocco as a modern State. They intended to make the Act of Algeciras the constitution and charter for the growth of a modern Morocco.

To this end they stated that a modern Morocco could develop on the basis of the triple principle of the sovereignty and independence of His Majesty the Sultan, the integrity of his domains, and economic liberty without any inequality. It is significant that the principle of economic liberty without any inequality was not stated as a principle separate and distinct from the principle of the sovereignty and independence of the Sultan and the principle of the integrity of his domains.

They were stated as one triple principle; they were deemed to be one and the same, each dependent on the other. This makes plain the real significance of the principle of economic liberty without any inequality.

The position of the United States is that the guarantees of the Act of Algeciras were not deprived of their meaning by the establishment of the Protectorate by France over Morocco. The position of the French Government, in the view of the United States, amounts virtually to a position that, after the establishment of the Protectorate, Morocco, from the point of view of the economic rights of other parties to the Act of Algeciras, should be considered to all intents and purposes a part of France.

The purpose of the French Government has been made clear in this very proceeding. The Decree of December 30th, 1948, which is the immediate cause of this controversy, sets up a regime under which imports from France into Morocco are free. Imports from all other countries, not just the countries in the dollar area, but from all other countries are to be permitted only if licensed by a French official of the Protectorate. The French Government plainly proceeds on the assumption that it is entitled to integrate the economic affairs of Morocco with its own, and to take over or do away with all the rights and obligations of the parties to the Act of Algeciras.

The purpose of the French Government was also made clear in the negotiations which France has conducted with the United States and with the other parties to the Act of Algeciras. These negotiations show a consistent purpose to obtain a release from the obligation to perpetuate an economic system in Morocco based on the principle of economic liberty without any inequality. They show a consistent purpose to deprive the other parties to the Act of Algeciras of any rights in Morocco which those countries do not enjoy in France. It was this attitude which was in a large part responsible for the failure of the negotiations concerning Morocco which were held between the United States and France in 1939. These negotiations did not, as has been suggested, fail solely because of the war. They broke down because the United States insisted that it retain the basic economic rights inherent in the Act of Algeciras. In the Rejoinder, on page 131, there is set forth an expression of the views of the chief negotiator of France in these discussions. In it he made clear that what he had in mind was the abrogation of the Act of Algeciras and the increasing integration, economically, of Morocco into the economy of France. These were stated as personal views, it is true, but they represented the basis on which the negotiations had been conducted by France and which had led to their failure.

In the view of the United States, the Government of France is contending in this case that it obtained automatically, by virtue of the recognition of the Protectorate by the United States, the very results which it had unsuccessfully attempted to obtain by negotiation ever since that time. In the judgment of the United States its recognition of the Protectorate had no such effect. At the time the Protectorate was recognized by the United States, the basic principle which governed Morocco was the principle of the Act of Algeciras, the principle of economic liberty without any inequality. This did not mean economic liberty without any inequality with respect to all countries other than France. It meant liberty without any inequality for all the Powers with respect of all the others. In fact, the very purpose of the Act of

Algeciras was to ensure that this principle would not be undermined if one Power should attain a position of dominance in Morocco. For this reason, the principle of the Act of Algeciras would appear to be peculiarly applicable to France after it had established the Protectorate. In its recognition of the Protectorate, the United States made it explicit that this recognition did not involve the surrender of any of its rights under the Act of Algeciras, or of any of the other treaties to which it was a party. This position was agreed to by France itself, in accepting the recognition offered on these terms.

Moreover, this position was taken by France itself shortly after the recognition of the Protectorate by the United States. On November 14th, 1918, the French Ambassador in Washington dispatched a letter to the Secretary of State of the United States requesting the surrender by the United States of its jurisdictional rights. This letter is contained in Annex 61 to the Memorial of the French Government (p. 197, Vol. I). In it, the Ambassador described the principle of economic liberty without any inequality as the fundamental law of the Moroccan Protectorate. He went on to state that all parties to the Act of Algeciras, even those which had surrendered their jurisdictional rights—and here I quote—“preserved their rights to enjoy such equality even in relation to the protecting Power”. These are the reasons why the United States urges the Court to reject the contention that the establishment of the Protectorate gave to France, and France alone, the responsibility for the fulfilment of the obligations of the Act of Algeciras. These are the reasons why the United States urges the Court to reaffirm the Act of Algeciras and to hold that it was not deprived of its meaning by the establishment of the Protectorate.

The United States has no desire to depreciate or to criticize the accomplishments of the French Protectorate in Morocco. The fruits of the labour and sacrifice of forty years are so evident to any observer of good will that there is no need for me to dwell on them here. Nor is this a question of the United States seeking a special position for itself. If the economy of Morocco develops in the independent manner contemplated by the Act of Algeciras, all countries will be entitled to the benefits of trade with it. The economic interests of the United States in this case are not a controlling factor in determining its position in this case. Those interests are not very large. The number of United States businessmen in Morocco is not very great, it is small indeed compared with the number of French businessmen who are there. United States trade with Morocco is also not very great. It is only in the neighbourhood of one fourth of one percent of the total foreign trade of the United States. It is only 8 % of the total import trade of Morocco, much smaller than the 60 % of Morocco's import trade that is carried on with France.

But what is involved here is a question of principle, a question of the sanctity of treaties. This question of principle is the same, even though the amounts are small, and even though only a small number of men are affected. Moreover, the specific issue is a choice between two views which will determine the future of the development of the Moroccan economy. The decision of the Court will determine whether the Moroccan economy will develop in the manner contemplated by the Act of Algeciras.

In closing the oral presentation for the United States, I would like to identify myself with the eloquent remarks of my distinguished adversary, Professor Reuter, when he spoke so movingly of the honour

conferred upon those speaking before this Court, and of their gratitude for the privilege of appearing before it. I cannot hope to match his eloquence or the elegance of his expression ; I can only say that, despite the differences which brought us to this Court, we stand united, as believers in the rule of law, in our respect for the function which this Court is called upon to carry out, and our complete faith in its wisdom.

The PRESIDENT : Mr. Fisher, may I assume, then, that you maintain the submissions stated in your Counter-Memorial, maintained in your Rejoinder and amended in your letter of the 12th July ?

Mr. Adrian FISHER : Yes Mr. President.

6. QUESTIONS PUT BY THE COURT

AT THE PUBLIC SITTING OF JULY 24th, 1952, AFTERNOON

The PRESIDENT: The session is now open, and I would ask both the French and the American Agents to be good enough to come to the rostrum.

I have been asked by the Court to put certain questions to you which I shall read.

First Question: According to Article 96 of the Algeciras Act, "the value of the chief articles of merchandise dutiable in the Moorish customs is to be appraised every year by a Committee on Customs Valuations" (the composition of which is given in the Article).

That Committee was abolished by Article 50 of the Convention concerning the Organization of the Statute of the Tangier zone, which lays down that the duty of fixing the scale of customs values applicable in the three zones is to be entrusted to a new Commission composed of representatives of the three zones.

The Court wishes to know:

1. How did the former Committee on Customs Valuations appraise the value of the merchandise up to 1923, in other words, did it base itself on the prices prevailing in the Moroccan market, or upon the prices prevailing in the countries of origin, increased by the expenses incurred up to the time of the arrival of the goods in the Moroccan port? and

2. How are these values appraised by the Commission instituted by Article 50 of the Convention concerning the Organization of the Statute of the Tangier zone?

Second Question: Can you refer the Court to the reports of any judicial decisions or arbitral awards on the question of the effect of the disappearance of a treaty between States A and B upon rights already acquired under that treaty by State C by means of a most-favoured-nation clause?

Third Question: What is the legal character of the Courts instituted in Morocco on the initiative of the French Government after the establishment of the Protectorate? What is their jurisdiction and to the nationals of what States are these courts open? Are there other Moroccan tribunals besides?

Fourth Question: From whom, by whom, and when, are the consumption taxes collected?

Fifth Question: What is the nature of the cases being dealt with to-day by the American consular courts in Morocco? Are any reports available?

Première question : Selon l'article 96 de l'acte d'Algésiras, « la valeur des principales marchandises taxées par les douanes marocaines sera déterminée chaque année ... par une commission des valeurs douanières » dont la composition est prévue dans ledit article.

Cette commission a été supprimée par l'article 50 de la convention relative à l'organisation du statut de la zone de Tanger, qui dispose que le soin de fixer le tarif des valeurs douanières applicables dans les trois zones est confié à une nouvelle commission composée de représentants des trois zones.

La Cour désirerait savoir :

1. Comment l'ancienne commission des valeurs douanières, jusqu'en 1923, a établi la valeur des marchandises ; en d'autres termes, si elle s'est basée sur les prix pratiqués sur le marché marocain ou sur les prix pratiqués dans les pays d'origine augmentés de frais encourus jusqu'à l'arrivée des marchandises au port marocain ; et

2. Comment ces valeurs sont évaluées par la commission établie par l'article 50 de la convention sur le statut de la zone de Tanger.

Deuxième question : Pouvez-vous signaler à la Cour des décisions judiciaires ou des sentences arbitrales traitant de l'effet produit par la disparition d'un traité entre deux États A et B sur les droits qu'un État C a précédemment tirés de ce traité par le moyen de la clause de la nation la plus favorisée ?

Troisième question : Quel est le caractère juridique des tribunaux installés au Maroc sur l'initiative du Gouvernement français depuis l'institution du protectorat ? Quelle est leur compétence ? Aux ressortissants de quels États s'étend leur juridiction ? Existe-t-il à côté d'eux d'autres tribunaux marocains ?

Quatrième question : Sur qui, par qui et quand les taxes de consommation sont-elles perçues ?

Cinquième question : Quelle est la nature des affaires portées à l'heure actuelle devant les tribunaux consulaires des États-Unis au Maroc ? Existe-t-il des recueils de leurs sentences ?

The PRESIDENT : Now, you are under no obligation to answer these questions at once, but as soon as the Court receives answers to them the more convenient it will be.

M. ADRIAN FISHER : May it please the Court. Some of these questions the United States would be in a position to answer now, others would require some research, particularly with reference to question 2, as it occurred to me that there might be some additional research required ; and in view of the fact that it might become an almost irresistible temptation, unless controlled, to re-open the written pleadings, it would appear to me to be advisable to confine it to a series of citations, if that would be agreeable to my learned colleagues. With reference to the others, we are in a position to answer now. It would, however, seem advisable, in view of the fact that I understand my distinguished colleague may take close on all his time to-day, for us to stand available for the next time we are before the Court before answering, rather than going into

some detail now and perhaps delaying M. Gros in his presentation. I am, however, of course, at the disposal of the Court.

M. André GROS : Monsieur le Président, je suis entièrement d'accord avec mon collègue des États-Unis sur les deux points ; d'une part, en ce qui concerne la question n° 2, je crois que nous devons nous contenter d'adresser à la Cour les références qu'elle a bien voulu nous demander, à l'exclusion de tout commentaire. D'autre part, je pense qu'il me sera possible de répondre aux questions que la Cour nous a posées après que mon collègue des États-Unis aura répliqué, si la durée de l'audience le permet. Cependant, sur une des questions, la question 2, peut-être la Cour pourrait-elle, si elle le veut bien, nous autoriser à répondre par écrit en nous fixant un délai maximum qui pourrait être vendredi 1^{er} août. Je fais cette suggestion afin de nous permettre de répondre aux autres questions et aussi peut-être de débayer l'audience qui sera sans doute chargée le jour où mon collègue des États-Unis prendra la parole.

The PRESIDENT : Yes, that will be entirely satisfactory, subject to this : I understand that, with the exception of Question 2, you will be able to give your answers in Court at the end of the Reply of the American Agent. With regard to Question 2, I should like to make it quite clear that we are not asking for any commentary or for any extracts, merely the references, that is to say : X against Y, Vol. II, page so-and-so. Before you send to us that list of references, I wish you to exchange lists so that you would have an opportunity of each seeing the other Party's list before it is sent into Court. I want nothing more than the bare title of the case and the volume in which it can be found. Mr. Gros suggested the 1st of August as the time-limit—it would be entirely satisfactory if we could have those lists by the first of August.

M. André GROS : Monsieur le Président, je voudrais simplement, pour être sûr de ne pas décevoir la Cour, dire que, comme certaines de ces questions exigent un appel à des techniciens qui ne sont pas en ce moment à La Haye, il est possible que samedi je n'aie pas l'ensemble de la documentation, mais j'affirme à la Cour que je ferai tous mes efforts pour l'avoir.

The PRESIDENT : If it should happen, Mr. Gros, that you are unable to complete your reply on Saturday, then the Court will find some opportunity next week, having a short sitting, in which you can complete your reply.

M. André GROS : Je remercie infiniment la Cour.

7. RÉPLIQUE DE M. LE PROFESSEUR GROS

(AGENT DU GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE)
A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 24 JUILLET 1952, APRÈS-MIDI

Monsieur le Président, Messieurs de la Cour.

En regrettant de devoir prendre à nouveau le temps de la Cour pour lui exposer de nouvelles observations, je la remercie à l'avance de sa bienveillante attention. Je bornerai mes observations à rectifier certaines erreurs dans les plaidoiries de M. l'agent des États-Unis d'Amérique sur la position des problèmes de droit et à rétablir les éléments juridiques de ce procès qui semble avoir dévié, dans certaines parties de la plaidoirie américaine, vers une sorte de plainte locale plus faite pour être entendue à l'échelon le plus bas des relations diplomatiques que devant la plus haute juridiction internationale. Cette orientation nouvelle se traduit par des accusations portées contre l'action de la France au Maroc auxquelles l'agent du Gouvernement de la République française aurait pu se montrer indifférent, puisqu'elles sont étrangères au droit et d'ailleurs au procès, mais qu'il devra relever brièvement en tant que représentant de la France devant la Cour.

Les différents problèmes juridiques soulevés par la présente instance naissent tous d'une question unique : l'arrêté du 30 décembre 1948 portant réglementation des importations sans devises est-il ou non conforme aux obligations internationales contractées par le Maroc envers les États-Unis ?

Nous avons exposé à la Cour que deux ordres de droit avaient été invoqués par les États-Unis :

Des droits capitulaires,
Des droits économiques.

Si les États-Unis pouvaient faire reconnaître par la Cour des droits capitulaires tels qu'ils les ont exposés, la question des droits économiques ne présenterait plus d'intérêt pratique. Telle était l'observation que nous avons faite, et dont il semble que le sens n'ait pas été perçu entièrement par M. l'agent du Gouvernement des États-Unis d'Amérique (pp. 224, 225 de ce vol.) ; nous ne disons pas que les droits économiques des États-Unis sont recouverts par les droits capitulaires, mais que ceux-ci, et surtout le droit d'assentiment, s'ils existaient tels qu'on nous les a décrits, suffiraient à arrêter l'application aux ressortissants américains au Maroc de toute législation ou réglementation locale.

C'est pour ce motif que nous avons étudié les droits capitulaires d'abord, et nous reprendrons maintenant les deux privilèges invoqués par les États-Unis, privilège de juridiction et droit d'assentiment, dans la seule mesure où des arguments nouveaux ont été apportés dans la plaidoirie.

Dans sa plaidoirie, M. l'agent du Gouvernement des États-Unis d'Amérique a développé l'argumentation générale qui se trouve exposée dans le contre-mémoire et dans la duplique du Gouvernement des États-Unis. Il a rappelé que cette argumentation repose sur deux idées fondamentales :

1° L'existence des privilèges de juridiction auxquels prétendent les États-Unis n'est pas seulement liée au jeu de la clause de la nation la plus favorisée ; elle a un caractère « *indépendant* ».

2° Dans le cadre même des effets de la clause de la nation la plus favorisée, les privilèges américains subsistent, contrairement à la démonstration française.

Je ne parlerai que des points qui dans la plaidoirie ont fait l'objet de développements nouveaux et qui me paraissent être au nombre de deux. L'un portant sur l'acte d'Algésiras, l'autre sur l'application de la clause de la nation la plus favorisée vis-à-vis de la France en matière juridictionnelle.

Pour soutenir que la survivance des prétendus privilèges de juridiction n'est pas seulement liée à la clause de la nation la plus favorisée, mais que ces privilèges possèdent une existence indépendante, M. l'agent du Gouvernement des États-Unis s'appuie sur certaines dispositions de l'acte d'Algésiras qu'il convient d'examiner. Il s'agit spécialement de l'article 102, aux termes duquel « toute confiscation, amende ou pénalité devra être prononcée pour les étrangers par la juridiction consulaire et pour les sujets marocains par la juridiction chérifienne ». Selon M. l'agent des États-Unis cette disposition, en reconnaissant la compétence de la juridiction consulaire dans des litiges de caractère pénal où les étrangers sont défendeurs, aurait consacré l'existence d'un régime général de pleines capitulations au profit de tous les États signataires de l'acte d'Algésiras, régime détaché du jeu de la clause de la nation la plus favorisée. M. l'agent des États-Unis ajoute l'indication de toute une série d'autres articles, notamment 19, 23, 24, 25, etc., mais je souligne tout de suite que ces dispositions relatives à des questions diverses de compétence juridictionnelle se bornent toutes à parler de la « juridiction compétente » (art. 19), du « tribunal saisi » (art. 23) etc., sans aucune précision, et ne présentent de ce fait aucun intérêt dans la présente discussion.

Le Gouvernement de la République française estime que, contrairement à l'opinion ainsi soutenue, l'article 102 de l'acte d'Algésiras, auquel se réduit l'argumentation des États-Unis, ne peut en aucune manière être interprété comme impliquant l'institution de privilèges juridictionnels *séparés* de ceux qui pouvaient déjà exister à l'époque en vertu des traités en vigueur.

Il paraît d'abord évident que les rédacteurs de l'article 102 n'ont pu vouloir instituer un régime général de privilèges de juridiction, car s'ils avaient eu une telle intention, ils ne l'auraient manifestement pas fait à l'occasion d'un domaine aussi particulier et aussi spécial, à savoir le chapitre relatif à la répression de la fraude douanière.

Ils ont donc simplement entendu faire application dans cette matière particulière des règles générales de compétence juridictionnelle à l'égard des étrangers, telles qu'elles existaient à l'époque. Le Gouvernement de la République française ne conteste pas et n'a jamais contesté qu'en

1906 les étrangers au Maroc bénéficiaient de privilèges juridictionnels, notamment du privilège de juridiction pénale en ce qui concerne les poursuites intentées contre leurs ressortissants. Il prétend simplement que ce privilège de juridiction résultait pour certains États (l'Angleterre et l'Espagne) de traités formels, pour les autres du bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée.

Reposant ainsi sur des sources et sur des titres divers, le privilège de juridiction n'en constituait pas moins pour tous l'état du droit de l'époque. L'article 102 de l'acte d'Algésiras se réfère tout simplement à cet état du droit, mais il ne supprime pas la diversité des sources juridiques d'où découlait le principe de juridiction pour chacun des États intéressés. On ne voit absolument pas pourquoi l'article 102 devrait, comme l'a soutenu M. l'agent des États-Unis d'Amérique, être interprété comme prouvant l'existence d'un régime capitulaire indépendant reposant sur une coutume générale et à part des traités. L'article 102 constate simplement un fait : l'application et les conséquences du régime des capitulations tel qu'il résultait pour les différents États étrangers des traités dont ils étaient les bénéficiaires. La thèse des États-Unis sur ce point n'est au fond qu'une présentation nouvelle à l'occasion d'un texte différent d'une thèse que nous avons trouvée dans les pièces écrites, c'est-à-dire l'incorporation permanente des droits capitulaires en faveur des États-Unis. Ayant sans doute éprouvé quelque doute sur la valeur de ses affirmations appliquées à la convention de Madrid, M. l'agent des États-Unis transporte sa construction sur l'acte d'Algésiras. C'est cette thèse de l'incorporation permanente qui ferait désormais prendre place à l'acte d'Algésiras dans l'arsenal juridique des États-Unis à côté de traités capitulaires auxquels les États-Unis n'ont pas encore renoncé (je me réfère à ce sujet à l'article de Richard Young dans *l'American Journal of International Law*, 1948, pages 418 et suivantes, pour les traités avec la Syrie, le Liban, l'Éthiopie, la Transjordanie, la Palestine et le Sultanat de Mascate).

La France soutient plus simplement que l'article 102 exprime une référence au droit alors existant, celui-ci gardant sans aucune consolidation son autonomie propre par rapport à l'acte d'Algésiras.

Monsieur le Président, M. l'agent des États-Unis a soutenu dans une deuxième partie de son argumentation que, même si l'on restait dans le cadre des effets de la clause de la nation la plus favorisée, les privilèges américains subsisteraient. Son argument nouveau est que les États-Unis conserveraient leurs privilèges de juridiction extraterritoriale au Maroc par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée, parce que la France jouirait encore au Maroc du bénéfice de la justice capitulaire qu'elle exercerait par les tribunaux français du Maroc, « partie intégrante du système judiciaire français », a dit M. l'agent des États-Unis.

Cet argument repose sur une grave méprise quant à la nature et à la fonction des juridictions appelées « tribunaux français du Maroc », pour les distinguer des juridictions chérifiennes traditionnelles. Ces tribunaux ne sont pas en effet des tribunaux capitulaires, comme il résulte à l'évidence d'une comparaison entre leurs caractères et ceux des cours consulaires, que nous apporterons à la Cour en répondant à la question qu'elle a bien voulu nous poser au début de cette audience, plutôt que d'apporter dans les explications d'aujourd'hui des informations incomplètes.

Je dirai simplement que c'est un étrange paradoxe que, pour établir en leur faveur des droits capitulaires au Maroc, les États-Unis veuillent faire revivre les droits capitulaires français au Maroc. Or, ceux-ci ont authentiquement disparu du fait de la soumission des nationaux français à des tribunaux et à des textes qui n'auraient pas d'existence juridique sans la participation de la volonté de S. M. le Sultan à leur institution.

Je passerai donc maintenant au deuxième privilège capitulaire revendiqué par les États-Unis d'Amérique, c'est-à-dire le privilège d'assentiment. De la partie de la plaidoirie de M. l'agent des États-Unis consacrée au privilège d'assentiment, le Gouvernement de la République relèvera d'abord trois passages où M. l'agent des États-Unis reconnaît que la pratique de l'assentiment, comme l'avait affirmé le mémoire français, n'existe que depuis l'établissement du protectorat. (pp. 278, 289, 291 de ce vol.)

Ce fait suffit à ruiner la prétention américaine de voir reconnaître à cette pratique de l'assentiment une origine et une nature capitulaires. Ou alors il faudrait admettre que l'établissement du protectorat est susceptible en soi d'engendrer des privilèges capitulaires.

Nous relèverons l'affirmation faite par M. l'agent des États-Unis (p. 291 de ce vol.) que le droit d'assentiment permet aux États-Unis de surveiller leurs droits conventionnels au Maroc et de les protéger contre toute violation. On se demande avec une certaine curiosité si telle était la préoccupation des États-Unis, comment ils ont pu répondre en 1939 aux autorités chérifiennes que les États-Unis ne pouvaient consentir à l'application des dahirs sur l'état de guerre, car ces textes étaient contraires à la neutralité des États-Unis. (Note des États-Unis du 4 déc. 1939 citée dans le *Digest of International Law*, Washington, 1941, tome II, pp. 506 et 507.) La neutralité des États-Unis en 1939 et 1941, si respectable qu'elle fût d'un point de vue politique, ne pouvait rentrer dans les droits conventionnels des États-Unis au Maroc. De même, lorsqu'en octobre 1950 le Gouvernement des États-Unis a annoncé au Gouvernement de la République qu'il devait retirer son assentiment à l'arrêté du 30 décembre 1948, à la suite du vote d'une loi américaine, sa décision, dont M. l'agent des États-Unis a tenté de minimiser la portée (p. 235 de ce vol.), ne s'est pas cantonnée au problème des importations sans devises. Il faut relire la lettre qui se trouve en annexe 35 du mémoire français :

« Sur instructions de mon gouvernement, j'ai l'honneur de porter à la connaissance de Votre Excellence que des raisons techniques, qui sont liées à l'amendement Hickenlooper apporté à la loi sur l'administration de coopération économique, peuvent exiger le retrait au 2 novembre 1950, sans autre avis, de l'assentiment donné par mon gouvernement au règlement d'importation du 30 novembre 1948.... »

Je passe une phrase, et je termine :

« Je suis chargé, en outre, de porter à la connaissance de Votre Excellence que la même raison pourra exiger un retrait analogue des autres assentiments donnés dans le passé par mon gouvernement. »

La date de retrait est fixée, c'est le 2 novembre 1950. Donc, contrairement aux indications de M. l'agent des États-Unis, l'assentiment a bien été retiré et les effets de cette décision des États-Unis ne sont suspendus que par la présente instance.

Mais surtout les États-Unis menacent de la façon la plus claire de retirer d'autres assentiments déjà donnés, pour les mêmes raisons pudiquement qualifiées de « techniques » dans la lettre, et qui se résument dans l'intervention de l'amendement Hickenlooper. Tout est donc remis en cause par cette lettre, l'assentiment au droit d'imposer des phares non aveuglants comme au droit de réglementer la fraude sur la monnaie ; tout est menacé, instable, frappé d'une caducité virtuelle. *Tout cela, pourquoi ? Parce que le Gouvernement des États-Unis estime que la France a violé les droits conventionnels des États-Unis au Maroc ? Non pas, puisque l'administration américaine avait donné l'assentiment et n'était pas disposée à prendre des mesures telles que l'amendement Hickenlooper.*

En vérité, ces querelles intimes ne devraient pas avoir d'écho dans un forum international. Ce n'est pas parce qu'une administration est condamnée par le Parlement de son pays dans son action qu'elle a commis un délit international ou s'en est rendue complice. Mais il est regrettable que cette administration soit aujourd'hui présentée devant la Cour comme répudiant des déclarations formelles antérieures qui se trouvent dans la réplique du Gouvernement de la République, sous deux formes : dans l'annexe 4, sous la forme d'une lettre de M. Hoffman, et dans l'annexe 2, sous la forme d'une déposition de M. William Thorp, qui commence ainsi : « Je suis le sous-secrétaire d'État chargé des affaires économiques. Je suis responsable, sous l'autorité du secrétaire d'État, du développement de la politique économique étrangère à laquelle se trouve étroitement lié le présent litige. »

Il est regrettable que cette administration plaide pour la première fois qu'elle a été complice d'une violation constante des droits conventionnels des États-Unis au Maroc. On serait tenté de dire « *nemo auditur turpitudinem suam allegans* ».

Cette position nouvelle entraîne avec soi une conception du droit d'assentiment nécessairement discrétionnaire et absolu. Les États-Unis en 1952 plus encore qu'en 1939 entendent n'accorder l'assentiment que si les intérêts américains, tels qu'ils les entendent à un moment donné, par la voix d'un sénateur, ou la pression d'un groupe d'intérêts, ne sont pas affectés. Ceci permettrait aux États-Unis au Maroc d'exercer désormais un quasi-protectorat, inavoué, distant et sans responsabilité.

Ceci montre bien que les États-Unis donnent et retirent leur assentiment de façon absolument discrétionnaire, parfois même sans le savoir. Je me réfère à la rectification, par lettre de M. l'agent des États-Unis, du 28 juin 1952, des conclusions des États-Unis dans la présente affaire après découverte — deux ans après — qu'un certain assentiment qu'ils pensaient avoir refusé avait été en fait donné.

Par cet usage de leur droit d'assentiment, les États-Unis pourraient donc obtenir du Maroc qu'il se conforme non plus à des traités, à des obligations juridiques librement acceptées, mais à des politiques unilatéralement décidées par les États-Unis. Et ceux-ci, en même temps qu'ils avancent ces prétentions inouïes pour protéger trois douzaines

de marchands, oublie que, en ce qui concerne la France au Maroc, la notion de protection recouvre une œuvre de quarante ans à laquelle M. l'agent des États-Unis lui-même a rendu hommage.

Pour conclure ces observations sur les droits capitulaires des États-Unis, remarquons enfin qu'à diverses reprises M. l'agent des États-Unis a indiqué que la juridiction consulaire américaine au Maroc était toujours prête à être saisie, et il s'est étonné qu'on ne le fit pas. Il oublie que ce serait régler par l'abandon de notre thèse sur l'absence de toute compétence pénale de ces cours consulaires le problème même qui est posé à la Cour internationale de Justice.

Les droits des États-Unis existent, certes ; le Gouvernement de la République n'a jamais cherché à les abroger, mais à faire entendre aux États-Unis que l'étendue de ces droits avait été automatiquement, en 1938, ramenée au seul traité de 1836. C'est ce qui est demandé à la Cour.

Passons maintenant aux droits économiques.

De la même manière, lorsqu'il s'agit des droits économiques des États-Unis au Maroc, le Gouvernement de la République n'a jamais soutenu et ne soutient pas que le protectorat a modifié le traité des États-Unis avec le Maroc. Il affirme que les traités que les États-Unis revendiquent pour obtenir des prétendus droits économiques ou bien sont des traités non applicables, ou bien n'ont pas l'extension que les États-Unis leur prêtent.

Le Gouvernement de la République a demandé à la Cour de définir l'étendue de ces droits, et dans l'hypothèse où des droits économiques seraient reconnus aux États-Unis, le Gouvernement de la République a demandé à la Cour de décider, en application des statuts du Fonds monétaire international, que ces droits étaient suspendus ou inopposables au Maroc. Je crois que le langage juridique est désormais suffisamment précisé. Toutes les considérations, généreusement développées par M. l'agent des États-Unis sur le souci des États-Unis de faire respecter la sainteté des traités en général, et leurs droits conventionnels au Maroc en particulier, ne peuvent que trouver compréhension et sympathie. Mais encore faudrait-il qu'il s'agisse de traités en vigueur et de droits existants. Pour demander le respect d'un droit, il faut d'abord établir qu'il y a un droit.

Le Gouvernement des États-Unis s'est contenté d'un très rapide examen de ses droits conventionnels au Maroc. Sur un point aussi important que la modification des traités de 1856 et de 1861 par les accords de paiements cités à la plaidoirie française, M. l'agent des États-Unis s'est contenté d'opposer l'argument que ces textes applicables au Maroc n'avaient pas été conclus par le Maroc mais par la France. Cette attitude est en contradiction absolue avec le fait que le Gouvernement des États-Unis accepte de discuter les accords de Bretton Woods, et les accords d'aide économique américaine à l'Europe conclus, en ce qui concerne le Maroc, exactement de la même façon.

M. l'agent des États-Unis a parlé fréquemment de l'acte d'Algésiras comme si celui-ci contenait une clause de la nation la plus favorisée, ce qui est inexact, ou comme si l'acte contenait une consolidation officielle des droits de douane à 12½ %, ce qui est également inexact. Mais le Gouvernement des États-Unis a prudemment renoncé à développer l'examen de la source même de ses droits conventionnels. Aussi, dans l'état actuel des débats, le Gouvernement de la République restreint

dra ses observations au minimum nécessaire pour donner à la situation de droit son aspect véritable.

Pour ce faire, nous traiterons d'abord sous forme de question préalable une confusion artificiellement établie par M. l'agent des États-Unis entre les notions de contrôle des changes et de contrôle des importations; ensuite, nous examinerons la prétention des États-Unis d'attribuer un aspect discriminatoire à toute la politique économique et financière de l'Empire chérifien, et singulièrement en ce qui concerne le point central du litige, c'est-à-dire la question des importations sans devises.

Mais tout d'abord liquidons une question préalable.

Monsieur le Président, le Gouvernement des États-Unis s'est appliqué à créer une confusion fondamentale entre les notions de contrôle des changes et de contrôle des importations. S'il est parfaitement exact que ces deux notions ne se recouvrent pas, il est faux qu'elles soient indépendantes l'une de l'autre.

Elles ne se recouvrent pas : le contrôle des changes s'applique à des opérations qui ne recouvrent pas une opération d'importation, par exemple les mouvements de capitaux.

Le contrôle des importations peut être effectué pour d'autres motifs que des motifs financiers, des motifs que le Gouvernement de la République française a qualifiés de motifs d'ordre public (contrôle de la santé publique ou contrôle du commerce avec l'ennemi en temps de guerre), ainsi que des motifs purement économiques, mais non financiers (protéger une industrie naissante ou appliquer la règle de réciprocité dans les relations économiques).

Mais il est évident que le contrôle des changes peut être appliqué aux transactions courantes, c'est-à-dire aux transactions commerciales, et que ce contrôle des changes entraîne alors par voie de conséquence et nécessairement le contrôle des importations.

Pour écarter toute confusion, examinons à la fois les textes marocains et les textes internationaux. Quel est le texte incriminé? L'arrêté du 30 décembre 1948. Cet arrêté, qui se trouve au mémoire, annexe 7 (p. 106, vol. I), est suivi d'un avis aux importateurs qui spécifie d'une façon indiscutable le motif financier de l'arrêté. Comment d'ailleurs nier le caractère financier d'une réglementation qui ne vise que les importations sans devises?

L'arrêté se présente comme une mesure d'ordre financier, et il a été considéré comme tel par les États-Unis. Au cours des longues négociations diplomatiques qui se sont poursuivies pendant deux ans, il n'a jamais été question de justifier l'arrêté du 30 décembre 1948 par d'autres considérations que des motifs financiers.

Les plaidoiries et les conclusions déposées par les agents de la France devant la Cour n'ont porté que sur des mesures de contrôle des importations justifiées par des motifs d'ordre financier. L'agent du Gouvernement des États-Unis d'Amérique a laissé entendre que les statuts du Fonds monétaire international ne visaient que le contrôle des changes, abstraction faite de toute mesure de contrôle des importations. Il suffit, pour répondre à cette assertion, de citer des textes.

L'article VIII, section 2 *a*, concerne les paiements relatifs aux transactions internationales courantes. L'article XIX, i, définit les paiements pour les opérations courantes et déclare : « il faut entendre des paiements qui ne sont pas faits en vue de transférer des capitaux et comprenant

sans restriction : I. Tous les paiements dus au titre du commerce extérieur. »

D'ailleurs, la section 5 de l'article VIII concerne les informations qu'il faut donner au Fonds comme le « minimum nécessaire à l'exercice des fonctions du Fonds », et parmi ces informations

- « v) Valeur des exportations et importations totales de marchandises en monnaie nationale, par pays de destination et d'origine ;
- vi) balance internationale des paiements.... ;
- xi) réglementation des changes, c'est-à-dire un exposé complet des règles en vigueur au moment de l'entrée au Fonds, ainsi que des modifications ultérieures à mesure qu'elles se produisent. »

Au rapport du Fonds monétaire international, 1947, on trouve ceci :

« Aux termes des statuts, en cas de circonstances exceptionnelles et même durant la période de transition, le Fonds a pouvoir de faire à tout membre des représentations en vue de la suppression des restrictions de change. Il étudie les systèmes de changes multiples et autres mesures de contrôle actuellement en vigueur. Il entrera en consultation avec ses membres pour atténuer ou éventuellement éliminer les restrictions dont le maintien a cessé d'être justifié par des considérations relatives à leur propre balance des paiements ou qui ont un effet nuisible sur celles d'autres pays. »

La confusion que M. l'agent du Gouvernement des États-Unis désirait entretenir sur ce point est donc totalement dissipée.

La question préalable est tranchée.

En ce qui concerne le fond, nous avons noté que la plaidoirie de M. l'agent des États-Unis n'a pas établi que des droits conventionnels extraordinaires existaient en faveur des États-Unis au Maroc. Pour établir des droits conventionnels, il eût fallu prouver

- 1) que les traités anciens étaient applicables ;
- 2) que leur sens était tel que le proposent les États-Unis.

Les États-Unis ont failli dans cette démonstration en trois points :

En premier lieu, nous avons apporté à la Cour de longues observations sur les effets de la clause de la nation la plus favorisée. Il ne nous a pas été répondu. Le problème méritait cependant plus de trois pages dans les plaidoiries américaines (pp. 227-229 de ce vol.), où l'on confond deux problèmes différents : la clause conditionnelle et la réciprocité. Rappelons sans insister que le problème posé est de décider si une clause de la nation la plus favorisée contenue dans le traité de 1836 est conditionnelle ou non. En 1937, la Grande-Bretagne a reconnu la réciprocité dans ses engagements avec le Maroc ; en 1939, les négociations avec les États-Unis avaient pour objet d'obtenir une juste contrepartie en faveur du Maroc pour les avantages dont les États-Unis réclamaient le bénéfice.

Sur un second point : la clause de la nation la plus favorisée ne permet de demander que le régime existant en fait pour un autre État. Rien de sérieux n'a été opposé par M. l'agent des États-Unis à cette thèse classique.

En troisième lieu : les États-Unis prétendent donner à la convention d'Algésiras le caractère de consolidation de règles existantes à l'époque, c'est-à-dire du droit d'importer librement (plaidoirie, p. 233 dans ce vol.). Cette thèse ne repose sur rien, car M. l'agent des États-Unis lui-

même a dit à plusieurs reprises que l'acte d'Algésiras prenait en considération les droits des États tels qu'ils sont (pp. 230, 231 de ce vol.), c'est-à-dire tels que les textes les établissent avec toutes les causes juridiques de disparition ou de modification possibles de ces textes. Au surplus, l'article 123 de l'acte d'Algésiras est très clair : l'acte d'Algésiras maintient les traités existants tels qu'ils sont ; il ne les perpétue pas.

L'examen de ces questions capitales nous avait demandé soixante-deux pages de plaidoiries — je m'en excuse devant la Cour — ; les États-Unis n'y consacrent que treize pages. Questions capitales, disons-nous, car si la liberté d'importer n'est pas un privilège capitulaire et si l'immunité fiscale n'est pas un privilège capitulaire, quelles sont leurs bases conventionnelles et leur étendue précise ? Dans la thèse des États-Unis, leurs droits conventionnels au Maroc ne semblent pas véritablement relever du droit positif contemporain, mais plutôt d'une sorte de mythe antique auquel il suffirait de se référer pour obtenir le respect. Les engagements restrictifs de la compétence internationale d'un État doivent être prouvés. Rien de sérieux n'est opposé par les États-Unis à l'examen systématique, fait dans nos observations, de ce problème. Nous n'y revenons pas et nous rappelons seulement les conclusions de cet examen.

Le Maroc, dès le début de la guerre de 1939, pendant et après la guerre, a rencontré des problèmes économiques nouveaux par leur nature et par leur ampleur. La thèse présentée par M. l'agent des États-Unis devant la Cour est que le Maroc eût dû attendre la catastrophe absolue, complète, pour pouvoir prendre des mesures de défense financière ou économique. M. l'agent des États-Unis, dans l'intéressant commentaire qu'il a apporté de la convention de 1927 (pp. 253, 254 de ce vol.) et de la nécessité des catastrophes pour permettre l'invocation de l'article 5, a sans doute oublié que la convention est datée de 1927 et que deux ans plus tard, la catastrophe économique déclenchée aux États-Unis devait apprendre à la communauté des nations le prix de ce genre de malheur pour un État et les sacrifices qu'il impose au libéralisme.

Le Gouvernement de la République a soutenu que :

en premier lieu, le contrôle des changes est licite pour tout État — pourquoi ne serait-il pas licite pour le Maroc ?

en second lieu, le droit d'imposer toute personne vivant sur son territoire est licite pour tout État — pourquoi n'appartiendrait-il pas au Maroc ?

A ces questions, M. l'agent des États-Unis a opposé une double réponse aussi vague que générale :

1° Ces mesures sont interdites vis-à-vis des États-Unis, seuls, parce qu'il y a des droits conventionnels des États-Unis. Nous avons dit ce que nous pensions de ces droits et n'y revenons plus.

2° Ces mesures sont discriminatoires à l'égard des États-Unis. C'est le point que nous étudierons désormais.

L'indication par M. l'agent des États-Unis que les mesures prises par le Maroc pour la défense de son économie et de ses finances étaient discriminatoires n'a pas été cantonnée au terrain précis des importations sans devises, mais cette réponse portait sur l'ensemble des mesures économiques et financières au Maroc. Ces critiques ont été portées contre une série d'actions des autorités chérifiennes dans les matières les plus diverses comme si ces services, dont nous rappellerons qu'ils sont dirigés par des fonctionnaires chérifiens, certains français, certains marocains

et que dans chaque département administratif un directeur-adjoint est un marocain délégué de Son Exc. le Grand-Vizir, par conséquent tout à fait au sommet de la hiérarchie administrative, n'avaient d'autre but et d'autre rôle que de pourchasser les trois douzaines de marchands américains installés au Maroc.

Le Gouvernement de la République française oppose à ces critiques faites devant la Cour, tout d'abord, une exception absolue sur le plan purement juridique.

L'examen détaillé d'une série de mesures concrètes est au point de vue juridique complètement superflu, car la légitimité des mesures prises au Maroc a déjà été examinée par deux sortes d'autorités, des autorités américaines et des autorités internationales.

Les autorités américaines ont donné leur assentiment aux mesures critiquées âprement aujourd'hui. Si temporaire, si limité, si conditionnel qu'ait pu être cet assentiment, il existe cependant une interprétation de l'assentiment qui doit être exclue : c'est que cet assentiment ait été donné à des mesures qui ne recevaient d'autre justification que le protectionnisme des autorités chérifiennes, comme M. l'agent des États-Unis l'a prétendu.

Mais nous dirons plus, les preuves formelles de la justification honnête des mesures de défense économique et financière du Maroc nous ont été données de toutes parts, par les plaignants eux-mêmes, par les intéressés dont l'aveu est public, et par les personnages les plus élevés et les plus responsables de l'administration des États-Unis.

Les intéressés, c'est-à-dire les marchands américains au Maroc, se cachent si peu de frauder la loi sur le change que l'un d'eux confie à un hebdomadaire des États-Unis, qui se vend sans doute à plusieurs millions d'exemplaires (extrait du *Saturday Evening Post* du 23 février 1952 (traduction)), ceci :

« Les commerçants américains avaient des dollars qui leur venaient de chez eux, ou qu'ils pouvaient se procurer à Tanger, dont le marché de devises est libre. »

Ceci s'appelle en droit la preuve par la commune renommée.

Mais, à côté de ces témoignages journalistiques, d'autres témoignages purement scientifiques ceux-là portent à la fois sur la difficulté de réunir des moyens de preuve et sur l'étendue des fraudes qui trouvent une organisation très rationnelle dans un certain nombre de banques des États-Unis. Je cite à ce sujet un article de M. Alfred H. van Klemperer, qui s'intitule *Present foreign payments practices in the United States*, extrait d'une revue s'appelant *Staff Papers*, publiée sous l'égide de l'International Monetary Fund, que je n'ai pas cru devoir déposer au Greffe de la Cour parce que cet ouvrage se trouve à la bibliothèque du Palais de la Paix. L'article est à la page 199, et un point particulièrement intéressant en ce qui nous concerne est traité à la page 208.

Quant aux témoignages sommairement rejetés par M. l'agent des États-Unis (voir aux pp. 238 et 239 de ce volume) de personnages aussi illustres que M. Paul Hoffman, administrateur de l'Aide économique américaine à l'Europe, responsable uniquement devant le Président des États-Unis d'Amérique, et de M. W. Thorp, représentant le secrétaire d'État des États-Unis d'Amérique devant un tribunal américain (annexe à la réplique, p. 75), M. l'agent des États-Unis nous permettra de ne pas partager sa désinvolture. Pour épargner le temps de la Cour,

nous oserons la prier de bien vouloir relire ces deux témoignages et de constater que le département d'État tout entier, accusé en la personne du secrétaire d'État par le meneur de ce jeu d'intérêts privés au Maroc d'avoir violé les droits conventionnels des États-Unis, s'est défendu par la voix de M. Thorp, sans doute conseillé par des juristes compétents, et que, dans ces thèses soutenues devant un tribunal, il n'a jamais admis qu'il y ait des discriminations contraires aux droits conventionnels des États-Unis au Maroc. Pas davantage M. Hoffman, après enquête sur place, par des fonctionnaires responsables devant lui (lettre de M. Hoffman, annexes, p. 83 *in fine*), ne relève-t-il de discrimination.

Les critiques faites par M. l'agent des États-Unis d'Amérique ne s'adressent donc pas vraiment à l'action des autorités chérifiennes, que l'agent du Gouvernement français se sentirait le devoir de défendre, mais à la vigilance de personnages qui ont parlé et écrit au nom du Gouvernement des États-Unis et qui seuls sont compétents pour répondre.

M. l'agent du Gouvernement des États-Unis avait contesté, en ce qui concerne les importations sans devises — notre seul sujet —, trois points : premièrement, qu'une fraude soit réelle. Je me réfère à la citation de l'hebdomadaire, largement connu aux États-Unis, et à l'article très technique de M. van Klemperer. Deuxièmement, que la fraude ait les effets néfastes que nous prétendions lui donner. Sur ce point, il me semble que toutes les réponses ont été fournies, soit par M. Thorp, soit par M. Hoffman. Troisièmement, accessoirement, que les autorités chérifiennes soient désarmées devant la fraude. Sur ce point, signalons en plus des indications déjà fournies au débat que M. l'agent des États-Unis s'est égaré sur un point : sur les possibilités d'action des autorités du protectorat dans la zone de Tanger. Il faut rappeler qu'en l'état actuel du statut de la zone, les autorités du protectorat sont désarmées.

La légitimité des mesures qui sont aujourd'hui critiquées avec ampleur par M. l'agent des États-Unis n'avait cependant jamais été contestée non plus devant les autorités internationales compétentes.

Le Fonds monétaire international est pleinement compétent pour apprécier si une législation des changes est conforme ou non au statut. Le Fonds monétaire est saisi de toute mesure de contrôle des importations à but financier. Il n'a opposé aucune objection à la législation chérifiennne des changes. Celle-ci est donc régulière ; ce n'est pas aux autorités chérifiennes à solliciter une interprétation des statuts aux termes de l'article XVIII, mais bien au Gouvernement des États-Unis qui, dans le cadre des statuts du Fonds, est demandeur. Cette remarque liquide le passé.

Quant à la question de savoir ce qui arrivera dans l'avenir, il suffit de se reporter aux textes. L'article XIV, section 4, des statuts du Fonds fixe un délai à l'application automatique de l'article XIV, section 2 : ce délai vient à expiration en 1952. En ce qui concerne l'avenir, en vertu de la répartition des compétences internationales entre les diverses institutions, ce n'est pas à la Cour, mais au Fonds qu'il appartiendra d'apprécier la légitimité du contrôle des changes. L'année 1952 connaît d'autres échéances encore : c'est la fin de l'Aide économique américaine, sous sa forme primitive ; c'est ce qui explique que le Fonds monétaire puisse considérer que la déclaration de 1948 — à propos de laquelle M. l'agent des États-Unis a bien voulu nous fournir une communication télégra-

pique — ait pris fin, car il aura à prendre diverses décisions, soit de fournir à ses membres d'importantes allocations de dollars, soit de prolonger la période transitoire, soit de lier comme dans le passé son action à l'aide américaine. Il va sans dire que le Maroc exécutera la décision du Fonds monétaire international, et la France, en ce qui la concerne, ne fait qu'un vœu : c'est que le Maroc obtienne par une voie quelconque les dollars qui lui sont nécessaires pour importer des États-Unis la plus grande quantité de marchandises possible.

Mais le Gouvernement de la République française ne pourrait cependant laisser entièrement sans réponse cet argument télégraphique par lequel M. l'agent des États-Unis a tenté de faire croire que tout était désormais pour le mieux dans le meilleur des mondes économiques. Si la déclaration de 1948 n'est plus applicable, c'est parce que, en 1952, le premier programme d'aide américaine est venu à expiration. Mais la décision de 1948 reste valable pour la période 1948-1952.

En juillet 1952, il nous semble qu'on peut dire que le dollar est économiquement une monnaie rare et, sans vouloir insister sur le point, signalons que le Fonds monétaire international a décidé d'examiner l'ensemble de la situation économique des États membres obligés de maintenir des restrictions de change et ayant bénéficié de l'aide économique (cf. le rapport que j'ai déposé au Greffe de la Cour le 23 juillet 1952, pp. 3 à 19, pièce que je puis citer grâce à l'obligeante acceptation de mon collègue des États-Unis).

Ceci liquide l'incident de la déclaration de 1948.

Revenant à la compétence du Fonds monétaire pour traiter le problème des discriminations, soulevé devant la Cour par les États-Unis, le Gouvernement de la République française attire l'attention de la Cour sur l'interprétation de l'article VIII, section 6. Il est certain que des consultations sont obligatoires pour des accords mutuellement acceptables. Mais qu'arrivera-t-il pendant la période durant laquelle un membre est autorisé à maintenir des restrictions et celle où les accords mutuellement acceptables sont conclus ? La question est d'un immense intérêt pratique. En droit, le Gouvernement de la République française maintient que les mesures autorisées par le Fonds monétaire international restent en vigueur tant que les États en présence n'ont pas élaboré de bonne foi un accord *mutuellement* acceptable.

Toute autre interprétation retirerait à l'article VIII, section 6, tout son sens. C'est à l'État qui prétend les faire modifier d'agir devant le Fonds.

Alors que les États-Unis pouvaient invoquer des règles de droit positif devant l'institution internationale compétente, le Fonds monétaire, ils ne l'ont pas fait. Mais M. l'agent des États-Unis a suggéré que la France n'avait pas étendu au Maroc les bénéfices de l'accord sur les tarifs et le commerce, familièrement appelé le GATT, permettant ainsi de supposer — tout au moins pour les esprits non informés — un nouveau machiavélisme protectionniste. Le Gouvernement de la République croit pouvoir conclure des indications données par M. l'agent des États-Unis que le Gouvernement des États-Unis ne ferait aucune opposition à l'entrée du Maroc au GATT. Il en prend acte et il exposera deux points à la Cour :

Premièrement, pourquoi le Maroc n'est-il pas jusqu'ici membre du GATT ? Deuxièmement, quels avantages le Maroc obtiendra-t-il lorsqu'il sera membre du GATT ?

Le Gouvernement de la République n'a pas étendu le bénéfice du GATT au Maroc uniquement pour des motifs d'ordre juridique. Le GATT reprend tous les mécanismes du Fonds monétaire en ce qui concerne les importations ; il contient des dispositions de nature commerciale, ses membres se sont fait notamment d'importantes concessions en matière tarifaire. Ceci crée deux ordres de difficultés pour le Maroc : la première, c'est qu'il y a une incertitude sur le statut conventionnel du Maroc, la décision de la Cour apportera à cet égard une information essentielle ; en second lieu, il y aura une autre difficulté à résoudre, également juridique : les États signataires du GATT ont entre eux des rapports économiques particuliers. Si le Maroc entre au GATT, comment concilier ses obligations en vertu du GATT avec les obligations qui le lient avec les autres États, tant en vertu de ses accords particuliers qu'en vertu de l'acte d'Algésiras ? Cette question n'est pas posée à la Cour dans le présent litige, mais le Gouvernement de la République souhaite qu'elle lui soit posée un jour sous son aspect le plus général : le conflit entre des unions économiques concurrentes ayant des assiettes territoriales distinctes.

Deuxièmement, quels sont les avantages que le Maroc perd en raison de ce scrupule juridique de la France ? Un premier point est certain sur le plan des restrictions d'importation inspirées dans un but financier, notre sujet. Le régime du GATT est entièrement semblable à celui du Fonds monétaire, si l'on fait abstraction d'un certain nombre de différences qui, pour la présente affaire, ne présentent pas d'importance. Le GATT agit en liaison constante avec le Fonds monétaire ; dans les deux cas il y a approbation et examen par une autorité objective et désintéressée. Mais le GATT a une portée beaucoup plus large que le Fonds monétaire, en ce sens qu'il autorise une limitation pour des fins économiques, en dehors de tout problème de balance des paiements. Il en est ainsi notamment des articles XVIII, aide de l'État en faveur du développement économique et de la reconstruction ; article XIV, mesures relatives à des cas imprévus concernant l'importation de produits particuliers ; article XX, exception générale qui, aux cas habituels et reconnus de l'ordre public, ajoute toute une liste de mesures économiques dont certaines sont de première importance.

Pour montrer quelle est l'étendue des droits accordés aux États par le GATT, il suffira de montrer quel usage le Gouvernement des États-Unis a fait de l'article XX, dit clause de sauvegarde : le Gouvernement des États-Unis l'a invoqué dans des conditions extrêmement larges, tellement larges que huit pays membres du GATT : l'Australie, le Canada, le Danemark, la France, l'Italie, la Norvège, la Nouvelle-Zélande et les Pays-Bas ont dû élever des protestations, comme le signalait une déclaration du secrétaire exécutif du GATT, en date du 10 février 1952.

Ceci dit, le Maroc n'est pas encore membre du GATT ; il ne peut pas invoquer le texte de l'accord, mais il fallait dissiper une équivoque. C'est chose faite.

Si les critiques fondées sur les prétendues discriminations tombent donc d'elles-mêmes du point de vue du droit, elles demeurent dans les argumentations qui ont été offertes à la Cour et, un jour prochain, s'inscriront dans les publications de la Cour. Pour cette seule raison, nous serons contraints, pour l'histoire, de présenter de très brèves observations sur les plaidoyers de M. l'agent des États-Unis.

Nous répondrons, pour l'exemple, sur deux points : un problème général, la monnaie, un problème spécial, le ravitaillement du Maroc en sucre.

Le Gouvernement des États-Unis a soutenu que le système monétaire du Maroc que la France a établi librement avait été destiné à favoriser exclusivement les intérêts français. Les relations monétaires qui existent entre la France et le Maroc sont du même ordre que celles qui existent entre les Puissances administrantes et les territoires sous tutelle également soumis au principe de la liberté sans inégalité. Dans le cas des territoires sous tutelle, un système de relations monétaires identique a été reconnu conforme à leur statut. Mais à aucun moment le Gouvernement des États-Unis n'a établi que le système monétaire au Maroc avait privé le Maroc d'aucune devise étrangère. Bien au contraire, l'économie américaine, qui est presque exclusivement une économie de vente, a, pendant de longues années jusqu'en 1939, profité de ce système qui permettait aux États-Unis de vendre ses produits au Maroc sans difficultés d'obtention de change pour l'État chérifien. Même depuis cette date, la France n'a pas cessé de fournir des dollars au Maroc ; en 1945 c'est grâce aux réserves de devises et d'or de la France que des achats massifs de blé ont pu être effectués en faveur de la population marocaine que la mauvaise récolte menaçait de famine. Nous ne pensons pas que les États-Unis veuillent à cette occasion renouveler les protestations qu'ils adressèrent à la France en 1929 lorsque la France soutint les prix du blé marocain à son propre détriment pour éviter la ruine du paysan marocain. Ces protestations se trouvent dans le contre-mémoire (annexe, p. 701 de vol. I).

Le Gouvernement américain a insinué que les dévaluations du franc avaient eu des effets néfastes sur l'économie marocaine ; les dévaluations sont la conséquence fondamentale d'une guerre que le Maroc a soutenue aux côtés de la France, dès le début, pour la défense du droit. Si fâcheuses que soient les dévaluations, elles n'ont pas avantaagé la France au dépens du Maroc, elles auront pratiquement débarrassé le Gouvernement chérifien d'une dette contractée à l'égard de l'épargne française, épargne qui a financé depuis quarante ans la quasi-totalité de l'équipement de base du Maroc dont la valeur représente aujourd'hui plusieurs centaines de milliards. Les salaires réels ont marqué une notable progression ainsi que le pouvoir d'achat des masses rurales et citadines. Il en est de même, en conséquence, du niveau de vie de l'ensemble de la population ainsi que le montrent les statistiques de consommation par tête d'habitant en ce qui concerne les articles essentiels.

Il est impossible de répondre par le détail à toutes les accusations soulevées par M. l'agent des États-Unis. Le Gouvernement des États-Unis feint de s'étonner que le Maroc puisse importer des produits de France, sans limitation, et ne puisse le faire des États-Unis ; il voit là une mesure de discrimination poursuivant un but protectionniste. La différence entre les États-Unis et la France réside dans deux faits très simples qui ont été exposés à la Cour : le Maroc n'a pas de dollars, le Maroc a des francs français. Le Maroc n'a pas de dollars, pour quels motifs ? Parce que les États-Unis n'achètent pas ou très peu au Maroc. Le Gouvernement français a fait valoir quelles sont à cet égard les obligations du Gouvernement des États-Unis en vertu du traité de 1836. M. l'agent des États-Unis, lorsqu'il nous a cité le caractère libéral du tarif des États-Unis, ne nous a parlé que des droits appliqués à des

matières premières ; l'intérêt le plus clair du Maroc est de sauvegarder ses artisans, ses paysans, et non pas de demeurer indéfiniment dans un système d'économie dite coloniale qu'une interprétation fantaisiste de l'acte d'Algésiras et une méconnaissance des traités anciens prétendent lui imposer.

Le Maroc veut exporter des produits qui le fassent vivre et non des produits qui le vident de sa richesse.

Or, voici les droits du tarif américain sur les produits qui intéressent le plus le Maroc : pour les conserves de poisson, selon les cas, des tarifs allant jusqu'à 44 et 61 % ; vins et jus de fruits, des droits spécifiques variant entre 35 cents et 62½ cents le gallon. Les tapis sont assujettis suivant les cas à un droit *ad valorem* de 25 % ou à des droits spécifiques importants.

L'agent du Gouvernement des États-Unis a indiqué que les achats américains se trouvent freinés, notamment en matière de manganèse et de cuirs et peaux. En ce qui concerne le manganèse, ce produit se trouve actuellement soumis à une répartition internationale par la Conférence des matières premières, et la France, comme le Maroc, ne fait qu'exécuter ses recommandations. Quant aux cuirs et peaux, les restrictions d'exportation sont certaines, mais elles s'appliquent à tous les pays y compris la France, et elles sont motivées par le souci de réserver à l'artisanat marocain une matière première indispensable. Au surplus, je ferai remarquer que ces prohibitions sont légitimes dans l'interprétation des États-Unis de leurs droits conventionnels, puisqu'elles sont permises aux termes des traités anciens (article V du traité britannique et article XLVIII du traité espagnol).

Faut-il alors insister sur le courage qu'il doit falloir à certains hommes d'État américains pour s'opposer aux exigences d'intérêts privés qui, d'après la lecture de la presse quotidienne, sollicitent à chaque instant l'élévation du tarif américain et qui vont jusqu'à lier à la sécurité des États-Unis les importations de fromage de Gorgonzola ? On peut se rapporter à ce sujet à deux rapports récents du Président Truman au Congrès ou à des organismes qui y sont rattachés.

Mais le Maroc a beaucoup de francs français. Pourquoi ? Parce que la France, appliquant au Maroc la réciprocité stipulée dans les traités anciens et remplissant ses devoirs de nation protectrice, joue dans l'équilibre des finances marocaines un triple rôle : elle couvre le déficit de la balance des comptes, elle investit et elle achète.

Le déficit de la balance des comptes, comme celui de tous les pays qui s'équipent, est élevé, c'est la France qui le couvre.

Des capitaux français considérables sont investis au Maroc et sont le moyen par lequel la transformation du Maroc en un pays moderne s'accomplit à un rythme auquel M. l'agent du Gouvernement des États-Unis a bien voulu rendre un juste hommage. Les seuls investissements français au Maroc s'élèvent de 15 à 20 milliards de capitaux privés par an. Les investissements publics sont financés à raison de 50 % par une aide du budget français. Depuis 1949, la France a versé au Maroc à ce titre plus de 50 milliards de francs.

Enfin, la France achète au Maroc. Une large franchise douanière s'applique en France et en Algérie aux produits marocains pour des produits que le paysanat et l'artisanat marocains vendraient difficilement ailleurs : les céréales, le vin, les fruits, les légumes, les conserves, les produits de l'artisanat. En 1951, les recettes douanières ainsi perdues

par la France ont représenté environ 4 milliards de francs. Les mêmes produits bénéficient d'une exemption totale ou partielle en Afrique occidentale française. Toutes ces mesures limitent les avantages que la France pourrait obtenir dans les traités de commerce qu'elle négocie avec des États étrangers.

Certaines des critiques formulées dans le plaidoyer américain mettent en cause des mesures aujourd'hui abolies et que justifiait pleinement la pénurie de certains produits. Ces mesures ont eu essentiellement pour objet de fournir à un prix accessible des produits indispensables à une population laborieuse.

Le régime du sucre au Maroc se trouve soumis notamment à un système de péréquation des prix établis par un dahir du 16 février 1940.

Cette péréquation est assurée à la fois dans le temps et dans l'espace. Il convient de voir que le but de cette péréquation est d'assurer au prix du sucre une stabilité relative et une certaine unité sur le territoire. Ces deux objectifs sont indispensables si l'on considère l'importance du sucre comme produit de consommation courante et les variations considérables du prix du sucre sur les marchés mondiaux. La caisse de péréquation ainsi instituée permet également de constituer des stocks de sécurité nécessaires au ravitaillement du pays. M. l'agent des États-Unis a affirmé que les charges de la caisse provenaient de l'achat de sucres d'origine française, imposé au Maroc. Cette affirmation est inexacte, les sucres français sont écartés du marché marocain parce qu'ils étaient trop chers depuis le mois d'août 1951. L'admission des sucres sur le marché marocain est déterminée par une procédure d'adjudication approuvée par les autorités américaines. En fait, pour les sucres cubains, sur un total de 361.400 tonnes importées depuis mai 1949 jusqu'au 17 juillet 1952, 294.925 tonnes ont été importées par des commerçants américains. Rien dans le régime du sucre ne permet donc d'affirmer que des intérêts américains aient été sacrifiés à des intérêts français.

Telles étaient, Monsieur le Président et Messieurs de la Cour, les explications que je désirais donner à la Cour sur les critiques dont la France a été l'objet.

Après la plaidoirie de M. l'agent des États-Unis, il semble bien que la clef des plus graves problèmes posés à la Cour dans la présente instance se trouve dans le problème de l'assentiment. La thèse de fond du Gouvernement des États-Unis reste bien que le droit d'assentiment emporte une compétence absolument discrétionnaire, que les États-Unis peuvent assortir leur assentiment de toute réserve ou condition, qu'ils peuvent le révoquer *ad nutum*, à n'importe quel moment et pour n'importe quel motif. L'immense faiblesse de cette théorie a été perçue par M. l'agent des États-Unis lorsqu'il a exposé sa théorie de l'immunité fiscale (plaidoirie, pp. 274, 275 dans ce volume), où il a indiqué que les États-Unis ne se servaient de leur droit d'assentiment que pour faire respecter l'égalité de traitement. Mais si cette conception est vraie, elle est vraie partout, et un assentiment donné par les États-Unis a alors, ce que soutient le Gouvernement de la République, le caractère d'une reconnaissance fondée sur une appréciation objective des conditions de son objet et non plus, en aucun cas, le caractère d'un acte discrétionnaire. Quand le Gouvernement des États-Unis a consenti à l'application d'un texte à ses ressortissants, il ne peut plus soutenir rétroactivement que ce texte manquait de validité juridique et consacrait un délit international.

Dans le différend actuel, la France a eu l'honneur d'exposer à la Cour l'intérêt de l'Empire chérifien à connaître l'étendue de ses obligations conventionnelles vis-à-vis des États-Unis. La France demande à la Cour de rejeter l'extraordinaire prétention des États-Unis d'obtenir au Maroc un traitement exclusif et perpétuel de seule nation favorisée.

Notre tâche a été d'apporter à la Cour autre chose que des affirmations non supportées par des textes conventionnels, des pétitions de principe ou des mythes antiques. Nous sommes convaincus que l'examen de la situation conventionnelle au Maroc ne permet pas de faire de ce pays un territoire dénué de tout pouvoir législatif et réglementaire pour décider de ses affaires économiques et financières.

Après des années de travail commun, le Maroc, associé à la France, prend peu à peu sa place parmi les États modernes. L'État qui remplit cette mission au Maroc donne au magnifique mot de « protection » son sens le plus noble, tout différent de celui de « clientèle ».

Sir Arnold McNAIR, President : Mr. Gros, I understand you have now finished.

M. GROS : Oui, Monsieur le Président.

The PRESIDENT : I have one further question that I should like to put on behalf of the Court to both Parties. It is this : if certain consumption taxes are levied on goods which are exclusively imported and are not produced in Morocco, can you mention any analogous practices in the legislation of other countries?

8. REJOINDER OF Mr. ADRIAN FISHER

(AGENT OF THE GOVERNMENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA)

AT THE PUBLIC SITTING OF JULY 26th, 1952, MORNING

May it please the Court.

I beg the Court's indulgence to make a short rejoinder to the remarks of my distinguished colleague, the Agent of the Government of the French Republic. I do not, of course, intend to cover in any way the whole scope of the argument but only to deal with a very few points on which I believe some further clarification might be of help to the Court.

The first of these points relates to the status of the assent of the United States to the Decree of December 30th, 1948, which is in issue before this Court. In this connection I must respectfully differ from my distinguished opponent in his characterization of the status of this assent. He has questioned whether the discussions relating to this assent show that the United States practice of assent is really for the purpose of protecting its treaty rights. He has further stated that this assent has been withdrawn on an arbitrary basis which had no connection with treaty rights. I regret that I must differ with him on all these points.

In the first place, let us turn to page 776 (Volume I) of the Counter-Memorial, Annex 87. That Annex contains the letter of October 3rd, 1950, from the American Ambassador to the French Acting Minister for Foreign Affairs. In it a reference is made to the Hickenlooper Amendment, but there is no statement that the assent to the Decree of December 30th, 1948, has been withdrawn. On the contrary, this letter states that the Hickenlooper Amendment, and I quote, "may require the withdrawal on November 2nd, 1950", of the assent. It is true that the French Government was informed that this assent might be withdrawn on that date without any further notice, but the fact remains that the assent was not withdrawn. The French Government was merely informed that it might be. This notice has been characterized by my distinguished opponent as an arbitrary action, entirely unrelated to treaty rights. In order to gauge the accuracy of this characterization, it would seem advisable to look at the Hickenlooper Amendment itself, since this is the basis on which this action was taken. This is the basis on which the letter of October 3rd, 1950, was sent. The Hickenlooper Amendment is contained in Title I, Chapter XI, of the General Appropriation Act of 1951, Public Law 759 of the 81st Congress of the United States. I have the Amendment here—I have the whole bill here—and I would like to read it to this Court. It provides that none of the funds appropriated by that title of the Act could be made available—and here I quote—"to any nation of which a dependent area fails, in the opinion of the President, to comply with any treaty to which the United States and such dependent area are parties". It can be seen that this provision relates to specific treaty rights. Since it had been, and still is, the view of the United

States that the Decree of December 30th, 1948, cuts across the provisions of specific treaties to which the United States and Morocco are parties, good faith on the part of the United States required the United States to inform the French Government of this position and to tell the French Government that it might be necessary for it to withdraw its assent to action which it considered to be in contradiction of its treaty position.

Now, in carrying out its own law, the United States, in the first instance, had to act on the basis of the interpretation which it—the United States—had given to the treaties. But in the nature of things, the United States can not have, and does not claim to have, the last word on interpreting an international agreement to which it is a party. That, of course, can only be done either by agreement of all parties concerned or by an international authority such as this honourable Court. It was for this reason that the letter of October 3rd, 1950, to which I referred this Court, did not withdraw the assent; it merely stated that the assent "may" be withdrawn. When the Government of France indicated that they continued to adhere to their differing interpretation of what the treaty rights of the United States were, and when they indicated that they were preparing to take the matter before this honourable Court, the United States, of course, felt that it was inappropriate for it to attempt to make a unilateral decision as to what its treaty rights were, even from the point of view of enforcing its own law, and for that reason *no finding* was made by the President under the Hickenlooper Amendment and the assent to the Decree of December 30th, 1948, was never withdrawn. It is in effect up to this date. Moreover, it was felt inappropriate by the United States to have in its own legislation an amendment which might appear to have the effect of being a sanction on a matter which was before this honourable Court. As a result, when the next General Appropriation Act was considered by the Congress of the United States, the Hickenlooper Amendment was stricken out: it was not reinstated in the law, it is not law to-day.

I want to emphasize again that the assent to the Decree of December 30th, 1948, has never been withdrawn. There has been no curtailment of economic aid to France at any time as a result of this dispute. Moreover, while this dispute has been pending, the *status quo* which has been maintained has been a *status quo* acceptable to the French Government, not the *status quo* consistent with the views of the United States. I do not believe that these facts show that the United States has been arbitrary: I believe they show that the United States has been forbearing.

Indeed, on this whole point of assent, I respectfully suggest that my distinguished opponent, with characteristic skill, is trying to construct a dilemma, both horns of which are so placed that the United States will impale itself upon one or the other. Prior to the so-called Hickenlooper Amendment, there was the Conally Amendment, on which my distinguished opponent has relied. Now this was not a statutory requirement, it merely expressed the sense of the Congress of the United States: it stated the view of the Congress of the United States that the Administrator of the economic aid programme should take certain steps to support the treaty position of the United States. In carrying out this expression of views, the Administrator encountered a conflicting view as to the treaty position advanced by the French Government.

The Administrator *did not take unilateral action* in any attempt to force the French Government to accept the view of the United States in this manner. This decision was, of course, entirely without prejudice to the treaty position of the United States. But the French Government now tries to rely on this failure to take unilateral action as an *admission* that the United States has no treaty rights at all. The United States then offered to *arbitrate* these differences on a continuing basis. This offer was turned down on the ground that the matter was a domestic issue. The United States then took the position that so far as concerned the carrying out of its own domestic law, it would have to maintain its own view as to its treaty position. This is described as arbitrary, even though the United States did not take any action at all after it was informed that the issue was to be put before this honourable Court.

Now, this varying attitude on the part of the French Government makes it very difficult to conduct a successful negotiation on a problem of this kind. If the United States is conciliatory, it is argued that the United States has conceded its position. If the United States suggests continuing arbitration of the practical problems presented by the Decree of December 30th, 1948, it is claimed this is presumptuous. If the United States asserts what it honestly believes to be its treaty rights, it is claimed to be arbitrary.

It is also necessary to clear away some of the confusion which has been caused by the various references to domestic legal proceedings brought in the courts of the United States. These proceedings have been described in various ways. One such way was a prosecution of the Secretary of State for an international crime; another was a prosecution of the Secretary of State for attempting to deprive American citizens of their treaty rights. It has even been suggested that the existence of such litigation, in which the Department of State has been described by my distinguished adversaries as having been involved in a conspiracy to deprive Americans of their treaty rights, deprives the United States of standing to support those treaty rights here in this Court. Again, with the greatest respect, I must differ from these characterizations. This litigation involves one simple issue: a constitutional issue, to be decided by the courts of the United States, whether the Executive Branch of the United States Government had followed the proper procedure under the Constitution of the United States in entering into temporary arrangements under which it did not enforce, to the fullest extent, all of the rights which it might claim under its treaties.

This was a civil proceeding; it did not resemble, even in the remotest fashion, what could be called a prosecution. Moreover, it has not affected in any way the negotiations between the United States and the French Government in this issue and it is in no way germane to the issue submitted to this honourable Court.

The second point on which I desire to present a few remarks concerns statements made by my distinguished opponent with respect to the meaning of the most-favoured-nation clause in the treaties between the United States and Morocco. In one instance, he contends that the most-favoured-nation clause in Moroccan treaties should be interpreted by reference to the intent of the drafters at the time it was included in the treaties. Since the United States supported in the past a conditional interpretation of other most-favoured-nation clauses, in the other

treaties he concludes that the most-favoured-nation clause of the United States treaties with Morocco must itself have been a conditional clause. The United States is entirely in agreement that the meaning of the clause should be determined by reference to the intent of the parties at the time. The only difference that we have with our distinguished opponents is that they would construe the clause as conditional by referring only to the practice of the United States in interpreting *other* treaties signed under *other* circumstances, and not by what the United States and Morocco intended when they signed the treaties which are in issue before this Court. We have devoted already lengthy developments in the written pleadings to establish the meaning of the most-favoured-nation clause in the Moroccan treaties by relying on the intent of *all* parties concerned with Morocco in view of the general understanding prevailing among them at the time. There would be of course no justification for repeating our arguments of the written pleadings on this point.

I would like now to deal with the additional argument which has been raised by my distinguished opponent that the United States has confused exchange control and import control. It is, of course, not necessary to repeat the arguments which the United States has made, which show that the Decree of December 30th, 1948, was not a measure designed to aid in the enforcement of exchange controls but was really a measure designed to put into effect import control of a type prohibited by the Act of Algeciras. My distinguished opponent has stated that in his judgment an examination of the Notice to Importers issued at the same time as the Decree of December 30th, 1948, shows that in fact this Decree was an exchange-control measure. This Notice to Importers is at the end of Annex 7 to the Memorial of the French Government. As I have already pointed out, this Notice to Importers provided that imports without allocation of exchange would still be licenced for nine products, products which amounted to over half the imports of Morocco from the dollar zone. With respect to these imports, the Notice to Importers stated:

"It is specifically stressed that the issue of licences without payment concerns exclusively the actual importation and does not constitute any further derogation from exchange-control regulations, or any other regulations in force."

It thus appears that the Notice to Importers, far from linking import controls to exchange controls, made it perfectly clear by this very exception that they were to be considered two separate and distinct things.

As to the argument that import controls established by the Decree of December 30th, 1948, are necessary to enforce exchange controls in Morocco, this has already been dealt with in detail in our previous oral argument. It is necessary at this stage, however, to correct one misapprehension which might be raised by the statement of the distinguished Agent of the French Government, which implies that no cases of exchange violation have been referred to the consular courts of the United States in Morocco because to do so would prejudice the position of the French Government regarding the jurisdiction of the consular courts of the United States. It will be recalled that in their proceedings, the French Government have contended that since 1938 the consular courts of

the United States have jurisdiction only over civil cases arising out of disputes between American nationals.

Now, with this position in mind, and if it is so that the reason that no cases of exchange-control violations have been referred to the consular courts of the United States was solely for the purpose of protecting the legal position of the French Government in this case, how is it then that the Protectorate authorities have continued since 1938 up to this day to refer all types of criminal cases involving American nationals to the consular courts of the United States? No juridical scruples of the type set forth have prevented the Protectorate authorities from referring to the consular courts of the United States or appropriate consular authorities, the two minor cases involving exchange-control violations to which I have already referred in my main argument. Nor can any juridical scruples explain the failure of the Protectorate to prosecute French nationals for violation of exchange control on any important scale in their own courts. It does not explain the fact that there has been no real attempt to enforce exchange control in Morocco. The United States has demonstrated that the regime of December 30th, 1948, has fostered and even increased the scope of the alleged exchange transactions which it was supposed to stamp out.

Now, this distinction between import controls and exchange controls, as they exist in Morocco, provides an adequate answer to the additional arguments by which the French Government has attempted to sustain the Decree of December 30th, 1948, on the basis of the articles of agreement of the International Monetary Fund.

Even if we disregard this distinction, I would like to analyze the new arguments which have been raised, based on the articles of agreement of the International Monetary Fund. At the outset it should be borne in mind that in the lengthy controversy which led up to this present proceeding, the articles of agreement of the International Monetary Fund were never referred to, nor was any appeal ever made to them throughout negotiations since 1949. They were first mentioned in the Memorial. Moreover, the French Reply expressly denied that the articles of agreement of the International Monetary Fund abrogated previous treaties. It is only in the oral argument that my distinguished opponent adopted this position. This strongly suggests that the argument based on the articles of agreement of the International Monetary Fund is an afterthought, rather than the real reason for the enactment of the Decree of December 30th, 1948.

Let us turn now to this argument. Before doing so, I would like to direct the attention of the Court to pp. 337-339 (Vol. I) of the Counter-Memorial, and page 105 of the Rejoinder, because on those pages are set forth the various texts which will be briefly discussed, and I believe it might be helpful if you would have them before you at the time.

At the outset, it is necessary to emphasize again the relevance which the articles of agreement of the International Monetary Fund have in this case. There is not in this proceeding any question of an action being taken against France for violation of the articles of the Fund themselves. This is a case in which France, for the purpose of this portion of the argument, contends that the articles of the Fund justify it in taking action which is in violation of prior treaty commitments. Therefore, it is insufficient for France to show that the measures which are at issue in this case are not a violation of the articles of the Fund

themselves. If France is to sustain the burden on this portion of the argument, France must show that the articles of the Fund justify the Protectorate in issuing the Decree of December 30th, 1948, notwithstanding the existence of prior treaty obligations which, in the view of the United States, are inconsistent with that Decree.

With this distinction in mind, the argument that the Fund has not objected to the action taken by the Protectorate authorities becomes quite irrelevant. Article XIV of the Fund is on pages 337 and 338 (Vol. I) of the Counter-Memorial. It deals with exchange controls during the transitional post-war period. It is permissive; it does not cut across any prior treaty rights. The fact that the Fund has not taken any action against France under Article XIV only amounts to an indication by the Fund that the general regime of exchange control which France now maintains in the franc area has not been determined by the Fund to be a violation of the articles of the Fund themselves. It does not amount to a decision by the Fund that prior treaty rights are abrogated, or that the Protectorate was justified in putting into effect the Decree of December 30th, 1948, without the agreement of the United States and notwithstanding the fact that in the view of the United States it is in violation of the Act of Algeiras and the other treaties on which the United States is entitled to rely.

Now, as has already been pointed out, there are only two articles of the Fund relevant to this case which might justify a member of the Fund in taking action contrary to prior treaty commitments. One is Article VIII (6), which is set forth on page 105 of the Rejoinder. Under this Article it is provided that the parties should consult and make—and here I quote—“such mutually acceptable adjustments as may be necessary”. This Article makes it perfectly clear that the prior treaty is not set aside until the parties to that treaty have agreed that it is. The distinguished Agent of the French Government now argues that this Article means that the Treaty is set aside, during the consultations provided for in this Article, even if no agreement is reached. In the judgment of the United States, this construction would do violence to the plain language of Article VIII (6). The framers of this Article of the Fund did not mean that under Article VIII (6) a country must hold its prior treaty rights in abeyance until the other party to the treaty has given its approval to the exercise of those treaty rights. If they had meant this, they would have said so.

Now, this point is made doubly clear by an analysis of Article VII, the Article which deals primarily with a shortage of currency in the holdings of the Fund. If the Fund makes a formal declaration in the manner provided by the section which is at the bottom of page 338 and the top of page 339 of the Counter-Memorial (Vol. I), if the Fund makes a formal declaration under this section that its holdings of a particular currency are scarce, a variety of actions follow. Now, in this case, the drafters of the articles of the Fund did provide, in Article VII (5), that a member of the Fund holding a prior treaty right would not exercise it if it would prevent the operation of that Article. The net effect of Article VII clearly shows that the argument of the distinguished Agent of the French Republic, based on the language of “mutually acceptable adjustments” in the subsequent section, that is Article VIII (6), is not sound. The framers of Article VIII would have used language similar to that in Article VII (5) if they had wished to obtain a similar result.

Let us now turn to section 7 itself, and see if it can be used to uphold in any way the French position that the Decree of December 30th, 1948, was authorized notwithstanding prior inconsistent treaty commitments. As has been pointed out, and as can be seen by reading the section on pages 337 and 339 (Vol. I) of the Counter-Memorial, this section comes into effect only if the Fund has made a "formal declaration" that the Fund's holdings of a particular currency are scarce. No such declaration has been made in this case. The distinguished Agent of the French Government has attempted to rely on the so-called E.R.P. decision of the Fund of April 5th, 1948. This decision was not a formal declaration as required by Article VII. It was merely a policy decision that during the first year of the European Recovery Programme, E.R.P. members should rely on the dollars obtained from E.R.P. rather than request dollars from the Fund, so that the Fund's capacity would be unimpaired after the end of the transitional period. This policy was stated to be applicable only for the first year; it is now clearly no longer in effect as was shown by an extract of the minutes of the Executive Board of the Fund on March 12th, 1952, which have been certified to by the Secretary of the International Monetary Fund, and which have been supplied to this Court under Article 48 of the Rules of Court.

For these reasons, the United States does not believe that the additional arguments advanced by the distinguished Agent of the Government of the French Republic, based on the articles of agreement of the International Monetary Fund, are valid.

Finally, and this is the last point of my rebuttal, the Agent of the French Government has implied that the freedom of imports supported by the United States for all countries into Morocco contains the seed of a dangerous catastrophe while, in contrast, the controls instituted by the Protectorate, which maintained freedom of imports for French goods only, protect Morocco and are beneficial to it. I believe that the most appropriate answer to this contention has been already given by an eminent authority on Moroccan affairs, Professor André de Laubadère, in his capacity of Director of the Institute of Legal Studies of Morocco, in a recent treatise entitled *Encyclopédie politique de la France et du Monde*; I obtained this copy from the Library of this Court.

On pages 102-103 of Volume II of this treatise, Professor de Laubadère describes the situation which now exists in Morocco in these terms:

"The second fundamental fact is the entirely new orientation of foreign trade. As a result of the war, Morocco has completely entered the orbit of French economy. This orientation, which is exemplified by the considerable importance which trade with France has assumed in its foreign commerce, and by the flow of French capital to the Shereefian territory, has literally changed the aspect of the Moroccan economy. The Morocco of free trade and low prices has given way to an economy whose dominant characteristics are a dangerous asphyxiation of its economy, the influence of French prices and the effect of the vicissitudes of the franc. The huge increase in Moroccan prices is the principal consequence of these new factors."

Professor de Laubadère also describes the situation in Morocco before the war when the principles of the Act of Algeciras were respected:

“To the extent that it rendered Morocco powerless to practice the protectionism by which States favour their own industries, the regime of the open door certainly constituted the restraint of which we have spoken. None the less, it made the Shereefian territory an open ground for intense economic competition which created an exceptional commercial growth and singularly low prices ; in this respect, Morocco before the war was the country of free exchange of goods and low cost of living.”

The Agent of the French Government has said that France covers Morocco's deficits, invests in Morocco, and buys Morocco's products. But it is perfectly clear that if the principles of the Act of Algeciras are upheld, all nations may help in fulfilling this triple function. The United States cannot escape the conclusion from the two pictures painted by Professor de Laubadère that such a fulfilment would be to the inestimable benefit of Morocco.

Mr. President, that concludes the oral presentation of the United States.

9. RÉPONSES AUX QUESTIONS POSÉES PAR LA COUR

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 26 JUILLET 1952, MATIN

The PRESIDENT: I understand that the Agents of the two Parties are now in a position to reply to certain questions which I put to them on behalf of the Court two or three days ago. I do not propose to read out each question. I will merely mention the number and then I would ask Mr. Gros to answer—and then there will be translation—and then Mr. Fisher will answer, and so forth.

M. GROS: Monsieur le Président, avec la permission de la Cour, je vais demander au professeur Reuter de répondre à la première question.

The PRESIDENT: The Question I relates to the Commission on customs valuations referred to in Article 96 of the Algeciras Act.

M. REUTER: Monsieur le Président, Messieurs de la Cour. La première question posée est simple par son objet. La Cour a invité les agents à lui donner des informations. Elle est difficile, cependant, mais pour des motifs d'ordre purement matériel.

Une partie des archives du ministère des Affaires étrangères et de sa bibliothèque à Paris a été détruite pendant la guerre. Une partie des archives du Gouvernement chérifien a également été détruite en 1942. D'autre part, les renseignements précis demandés par la Cour relèvent essentiellement d'autorités dont le siège est à Tanger. Or, Tanger a été le lieu d'événements que la Cour connaît et qu'il n'est pas utile de rappeler ici. Pendant la guerre, les services internationaux ont été en partie remplacés par d'autres services et ce n'est que depuis 1945 que ces services ont recouvré la plénitude de leurs attributions.

Le Gouvernement français depuis plusieurs mois a entrepris des recherches à Tanger; il vient de nous être répondu, par un télégramme reçu à l'instant, que les recherches continuaient, mais qu'elles n'avaient pas pu aboutir jusqu'à présent.

D'après des documents d'ordre intérieur, il semble que la première commission, la commission d'Algésiras, ait adopté le principe d'un tarif comportant un maximum et un minimum. Il semble également que l'écart entre le maximum et le minimum ait été assez élevé. A titre d'exemple, pendant le premier semestre de 1918, on note pour le sucre les chiffres suivants au tarif minimum et au tarif maximum: 35 francs et 200 francs le quintal. De même pour les thés verts, on note un écart de 90 francs par quintal pour le tarif minimum, et 1.600 francs le quintal pour le tarif maximum.

Si, d'ici le milieu de la semaine prochaine, le Gouvernement de la République obtenait des informations, il se bornerait, dans la mesure où l'agent des États-Unis accepterait cette procédure et dans la mesure où elle serait agréée par la Cour, à communiquer des informations, sans aucun commentaire.

En ce qui concerne cependant le fonctionnement de la commission créée par l'acte d'Algésiras, le Gouvernement de la République attire

l'attention de la Cour sur un texte d'une grande importance ; il est indiqué dans l'annexe 38 déposée au mémoire français, page 165 (Vol. I).

Pour l'application de l'acte d'Algésiras, un certain nombre de règlements ont été élaborés à la suite d'une entente entre le maghzen d'une part, et le Corps diplomatique de l'autre. Un de ces règlements en date du 10 juillet 1908 porte sur les douanes marocaines.

En ce qui concerne la nature juridique de ce texte, on pourrait présenter des considérations diverses, mais que nous ne voulons pas développer ici. Quant à son contenu, le Gouvernement de la République a des motifs de croire qu'il apporte sur la question soumise à la Cour des précisions intéressantes. Mais nous ne pouvons pas en faire état ce matin, car le texte original n'est pas en notre possession ; nous nous abstenons donc de toute argumentation sur ce texte devant la Cour. Si ce texte nous est communiqué par voie téléphonique ou télégraphique avant ce soir, nous le déposerons auprès de la Cour, sinon nous espérons que, dans le courant de la semaine prochaine, le texte du règlement pourra être déposé sans commentaire auprès de la Cour. Par conséquent, ni sur le caractère juridique de cet acte, ni sur les dispositions qu'il contient et l'intérêt qu'il présente pour le présent litige, il ne convient de présenter d'autre observation : la Cour appréciera.

La deuxième commission, c'est-à-dire la commission créée par la convention relative au statut de Tanger, s'est réunie régulièrement jusqu'en 1936 ; l'année 1936 marque une interruption dans la réunion de cette commission, en raison de certains événements liés à la guerre civile d'Espagne, puis à la guerre mondiale. La prochaine réunion de cette commission doit se tenir cette année même. Le Gouvernement de la République possède deux pièces : le procès-verbal de la dernière réunion de la commission des Douanes de Tanger en 1936, et le tableau des valeurs minima et maxima de cette commission, établi également en 1936.

Avec l'extrême bienveillance de l'agent des États-Unis, nous sommes autorisés à déposer ces pièces ; cependant, vu que celui-ci n'a pu en prendre qu'une connaissance sommaire, nous ne développerons aucune argumentation en ce qui les concerne devant la Cour. La Cour appréciera. Indiquons simplement que, du sentiment du Gouvernement français, ces pièces ne permettent pas des conclusions vraiment décisives.

Par des documents d'ordre intérieur, nous avons aujourd'hui la certitude que, pour résoudre les questions de principe posées par la convention de 1923, les autorités de la zone internationale, les autorités de la zone française et les autorités de la zone espagnole ont tenu des conférences dites « inter-zonales » au cours des années qui ont précédé le deuxième conflit mondial. Il y a notamment eu des réunions dont les résultats ont été enregistrés dans des procès-verbaux dont nous pouvons donner maintenant les dates à la Cour, procès-verbaux du 7 juin 1933, du 19 février 1934 et du 5 août 1935. Nous n'avons pas ce matin le texte de ces procès-verbaux et leur contenu nous est connu par des analyses administratives sommaires. Si, au début de la semaine prochaine, ces documents sont retrouvés, dans la mesure où les Parties agréeraient cette solution et dans la mesure où la Cour elle-même l'accepterait, nous nous bornerions à les communiquer à la Cour, sans commentaire.

Il semble cependant — c'est la seule observation que nous présenterons à ce sujet — que la commission du traité de 1923 ait abordé surtout des questions pratiques, des questions concrètes, sans peut-être

les placer exactement sur le terrain où les deux Parties au présent litige ont placé le problème des valeurs en douane.

L'estimation des valeurs en douane soulève des questions extrêmement délicates, par exemple : comment estimer la valeur en douane en présence de taux de change multiples, si l'on admet comme principe général l'estimation de la valeur sur le lieu d'origine. Comment résoudre les problèmes posés par l'existence de prix différentiels sur le marché d'origine ? Il y a des États — et par cette observation d'ordre général nous n'entendons viser aucun État en particulier — qui pratiquent un prix à l'exportation et un prix sur le marché intérieur. Si l'on accepte l'évaluation sur le marché d'origine, est-ce que ce sera le prix du marché intérieur d'origine ou est-ce que ce sera le prix d'exportation d'origine ? Ces difficultés avaient déjà été rencontrées par l'administration chéri-fienne ; logique avec sa thèse de l'appréciation de la valeur sur le marché local, l'administration chéri-fienne, dans le passé, a été obligée, à certains moments, de prévoir des droits compensateurs anti-dumping. Si la Cour consacre l'interprétation défendue par le Gouvernement des États-Unis, la question reste ouverte de savoir si la valeur sur le marché d'origine est la valeur du marché intérieur ou la valeur du marché à l'exportation. A cet égard, nous attirons l'attention de la Cour sur le fait que, dans la pratique des autorités douanières — toutes les dispositions des conventions internationales en font foi —, le problème le plus grave est celui de savoir quelle est la valeur probante des factures. Il n'y a pas, à l'heure actuelle, dans le monde, de système douanier — même celui qui est fondé sur l'appréciation de la valeur sur le marché d'origine — qui admette que les factures soient en tout état de cause inconditionnellement opposables à l'État importateur. Nous pensons que dans les différents documents dont nous venons de faire état, l'on trouverait la trace des problèmes que l'on vient de relever.

Mr. ADRIAN FISHER : Mr. President, with the Court's permission, this question will be answered by my colleague, Counsel for the United States, Mr. Sweeney.

Mr. SWEENEY : Mr. President, we have just heard a fairly lengthy commentary on the part of the distinguished Agent, that is, Assistant Agent, of the Government of the French Republic. I shall limit myself to a very few words and short remarks on the question which has been raised by the Court.

The first point I would like to notice is that the document filed to-day by the Agent of the French Government confirms in all respects our contention that under Article 96 of the Act of Algeciras the Commission on Customs established a table of minima and maxima values. The Court will recall that we pleaded this point, that it was suggested by the French Government that Article 96 did not expressly so provide ; we had the document all along and expected to make use of it in case the assertion that in practice the Commission did establish tables of minima and maxima values were to be questioned.

Professor Reuter explained to the Court the difficulties which are encountered by the Parties in this case in trying to obtain information which would establish precisely the answer to the question raised by the Court. I do not have yet any such information, but I do have a telegram from Tangier—from our Legation in Tangier—which leads me to believe that we should be able to furnish to the Court evidence on

this point which should, in my opinion, sustain the position we have taken in the course of this proceeding. I would like to indicate to the Court the general lines of the type of evidence which we hope to be in a position to furnish to it by next week. In order to do so, may I recall that before 1932 the regulations—customs regulations—provided, as we have set forth in the Counter-Memorial (p. 353, Vol. I), that the customs value of merchandise should be determined by the cost price in the country of origin, plus expenses incidental to transportation to the custom-house in Morocco. May we also recall that the Reply of the French Government admits this fact on page 36. With this background in mind, we hope to present to the Court documents from the Tangier Committee of Control which have reference to customs matters. It appears from these documents, we are led to believe, that in 1932 the French members of the Committee on Customs under Article 96 sought to depart from the previous practice, which was, as I have just stated and as all regulations stated, cost price plus transportation expenses. On that occasion the Tangier Committee of Control held a meeting on November 14th, 1932, in which it expressed surprise that since the beginning of 1932 the authorities of the French Protectorate had been giving to Article 95 of the Act of Algeciras a meaning contrary to the accepted and well-established interpretation which had been given to Article 95 since the conclusion of the Act, and in accordance with the circular instruction of the Chief of Customs dated April 3rd, 1918, according to which the price in the country of origin, plus transportation expenses, constituted the value by the terms of Article 95.

The Committee of Control of Tangier requested a review by the Committee on Customs on this issue. The Committee on Customs met, we believe, on June 7th, 1933, and on this occasion the French member stated that without contesting the point of view expressed by the Committee of Control, he could not discuss the matter which had been raised since he was bound by the basis of valuation established by the Resident-General. On the contrary, the delegates from the Tangier zone and from the Spanish zone agreed with the views of the Committee of Control which we have outlined a while ago.

Mr. President, this statement I have just made is based on a telegram which is somewhat summary and on which, of course, we would like to get more precise information. With the permission of the Court, we believe that it would be advisable, or more convenient for the Parties, if we could submit by next week the documents which we believe will support the statement which we have just made. We should intend to present only the documents, and I do not think that we shall need to present comments on the points unless the opposing Party should so desire.

The PRESIDENT: Question II: that is the one which both Parties will reply to by August 1st.

I now come to Question III, which relates to the legal character of the courts instituted in Morocco on the initiative of the French Government.

I just wish to underline one point, which is that I should like the replies to be as factual as it is possible to make them.

M. GROS: Monsieur le Président, Messieurs de la Cour. Il existe au Maroc, depuis 1913, à côté des juridictions marocaines traditionnelles,

des tribunaux appelés « tribunaux français du Maroc » et qui comprennent des tribunaux de paix, des tribunaux de première instance et une cour d'appel siégeant à Rabat. Ces tribunaux ne sont pas des tribunaux consulaires.

Tandis que, en effet, les tribunaux consulaires sont des juridictions créées par une décision unilatérale d'un État qui bénéficie par traité de privilèges de juridiction capitulaires et que ces tribunaux consulaires ont pour fonction de rendre la justice au nom exclusif de cet État, en appliquant sa loi nationale, et en ne jugeant, en principe, que ses ressortissants, les tribunaux français du Maroc constituent, par leur origine, par leur compétence et par leur rôle, qui sont d'une toute autre nature, des organes judiciaires de l'État chérifien. Je ne citerai qu'un ouvrage sur cette question, pour la documentation de la Cour, qui se trouve à la bibliothèque de la Cour : c'est le livre du professeur Émile Larcher : *Les Codes marocains*, Alger, 1914.

Origine des tribunaux français du Maroc

Les tribunaux français du Maroc ont été institués par un dahir chérifien du 12 août 1913, dont l'article premier dispose : « Il est institué sur le territoire du Protectorat du Maroc des tribunaux de paix, des tribunaux de première instance et une cour d'appel dont le fonctionnement est assuré par des magistrats français » (Larcher, p. 39). Ce dahir a fixé le nombre, la composition, la compétence et les règles de fonctionnement de ces tribunaux. Chaque fois qu'une modification a été apportée depuis 1913 à ces dispositions initiales, elle a été opérée par dahir, donc par Sa Majesté le Sultan, dans des pièces qui se trouvent dans le *Bulletin officiel* du Maroc.

Ces tribunaux rendent, d'autre part, la justice au nom de Sa Majesté le Sultan, dont la souveraineté se manifeste ainsi dans l'exercice par les tribunaux français du Maroc de leur pouvoir juridictionnel, comme au nom de la République française (art. 73 du Code de procédure civile marocain, Larcher, p. 69).

Le Gouvernement de la République française est intervenu dans la création et il intervient depuis lors dans le fonctionnement de ces tribunaux en mettant, notamment, à la disposition du Maroc des magistrats qualifiés, et également son instance suprême de cassation. Mais cette intervention ne constitue nullement de sa part l'exercice d'un privilège capitulaire. C'est en vertu de sa qualité de Puissance protectrice chargée de l'initiative des réformes à introduire au Maroc et responsable du contrôle de nouvelles institutions que la France a introduit, en 1913, en proposant à Sa Majesté le Sultan l'institution de juridictions nouvelles prévues par l'article premier du traité de protectorat, les tribunaux français du Maroc, et qu'il en surveille depuis lors le fonctionnement.

Compétence

Les tribunaux français du Maroc sont compétents : premièrement, dans tout procès civil ou criminel où est en cause un Français ou un non-Marocain qui ne peut se réclamer de privilèges juridictionnels capitulaires, c'est-à-dire, à l'heure actuelle, tous les étrangers à l'exception des seuls ressortissants des États-Unis, dans la mesure où ceux-ci peuvent se réclamer du traité de 1836. Deuxièmement, à l'égard des sujets marocains, même lorsque ceux-ci sont seuls en cause, dans des matières civiles ou pénales, pour lesquelles compétence exclusive a été attribuée

par des dahirs chérifiens aux tribunaux français du Maroc, par exemple : le statut de la propriété foncière immatriculée, la législation sur la presse, la police de la circulation et du roulage, des législations techniques sur les fraudes alimentaires, les poids et mesures, etc. Troisièmement, dans tout procès intenté par une administration publique chérifienne contre des particuliers, quelle que soit la nationalité de ces particuliers, ainsi que pour toute action formée par des Marocains ou des non-Marocains et tendant à faire déclarer débitrice une administration publique chérifienne.

Des conflits de compétence peuvent s'élever entre les tribunaux français du Maroc et les autres tribunaux chérifiens. Ces conflits sont des conflits de compétence interne, et les règles de leur solution sont fixées par un dahir chérifien du 12 décembre 1928, que je n'ai pas en ma possession, mais qui, avec la permission de la Cour, lui sera envoyé sans aucun commentaire dès le début de la semaine prochaine.

Ceci montre bien qu'il ne s'agit pas de conflits de compétence internationale, comme ce serait le cas entre des tribunaux consulaires et les tribunaux de l'État territorial.

Le rôle des tribunaux français du Maroc

Les tribunaux français du Maroc ont pour rôle d'appliquer la loi locale chérifienne constituée par les dahirs, arrêtés viziriels, règlements administratifs des autorités locales. Le législateur chérifien, en même temps qu'il a créé ces tribunaux, a promulgué le 12 août 1913 un ensemble de codes. Code de procédure civile, code de procédure criminelle, code des obligations et contrats, code de commerce, etc. (qui se trouvent dans l'ouvrage du professeur Larcher, p. 47), qui, avec les législations particulières, forment le droit applicable par ces tribunaux. Ceux-ci font souvent application aux plaideurs français et étrangers de leur loi nationale, mais ils le font alors en vertu d'un dahir chérifien du 12 août 1913 sur la condition civile des Français et des étrangers qui a déterminé les conditions dans lesquelles la loi nationale des intéressés recevrait effet au Maroc. C'est un code de droit international privé marocain. Ce dahir se trouve intégralement reproduit au *Recueil des actes internationaux et à incidence internationale concernant le Maroc*, qui a été déposé en un seul exemplaire à la Cour en annexe 38 au mémoire du Gouvernement de la République française.

Il existe au Maroc, à côté des tribunaux français du Maroc, d'autres juridictions marocaines qui existaient avant 1912 mais qui ont été complétées depuis cette date par la création d'instances d'appel dans le cadre des réformes judiciaires prévues par le traité de protectorat.

Ces juridictions sont les suivantes :

1° *Les tribunaux de cadis*, institutions religieuses du droit coranique, compétents à l'égard des Marocains musulmans n'appartenant pas aux tribus de coutume, en matière de statut personnel et dans les procès relatifs à la propriété immobilière non immatriculée. Ces tribunaux relèvent par la voie de l'appel du tribunal d'appel du Chraa, institué depuis 1912.

2° *Les tribunaux coutumiers*, qui sont des juridictions collégiales pour les tribus de coutume, et qui sont compétents à l'égard des Marocains musulmans appartenant à ces tribus, en matière de statut personnel, en matière immobilière, civile et commerciale. Ces tribunaux relèvent de plusieurs tribunaux d'appel institués depuis 1912.

3° *Les tribunaux de pachas et caïds*, qui sont compétents :

au pénal, pour les contraventions et délits commis par les Marocains ;
 au civil, pour les affaires civiles et commerciales intéressant les Marocains musulmans n'appartenant pas aux tribus de coutume et les Marocains israélites. Ces tribunaux de pachas et caïds relèvent en appel du haut tribunal chérifien créé en 1918, qui est également compétent pour connaître en premier et dernier ressort des crimes commis par les Marocains.

4° *Des tribunaux rabbiniques*, juridictions de caractère religieux, compétents en matière de statut personnel à l'égard des Marocains israélites. Ces tribunaux relèvent depuis 1912 en appel d'un haut tribunal rabbinique.

Ce tableau révèle que l'organisation traditionnelle de la justice marocaine est fondée sur des considérations religieuses ou ethniques, dont l'existence imposait en 1913 la création, à côté des juridictions anciennes, de tribunaux distincts de celles-ci pour juger les procès intéressant les non-Marocains et pour connaître, quelles que fussent les parties intéressées, de l'application d'un droit moderne introduit au Maroc par le régime du protectorat.

Mr. Adrian FISHER : Mr. President, I would just like to make a few remarks on this point because of the excellent presentation of my learned colleague. Generally speaking, the present French courts in Morocco are the result of a combination of two separate juridical acts, one is the Decree of the President of the French Republic in his capacity as such which was issued on September 7th, 1913 ; the other is a Shereefian Dahir, that is a dahir made by His Shereefian Majesty and promulgated by the Resident-General, which was promulgated on August 30th, 1913, to become effective on October 5th, 1913. Now, the *Bulletin officiel* contains all of these, and when dealing with a legal text of this kind, it would seem to me to be advisable to offer them for the record at this stage, it being a matter in the public domain.

I think the general relationship between these two separate texts, that is the French law on the one hand and the Shereefian Dahir, made by the Sultan and approved by the Resident-General, on the other, can be stated, perhaps in an over-simplified way, in this way : the jurisdiction of the courts was established by the Dahir ; the organization of the courts was established by the French law.

Now, carrying that on a little bit, what do I mean by organization of the courts ? Well, normally, you think of organization of the courts as a question of who appoints the judges and their procedures on appeal, so, generally speaking, I think it is fair to say that from the organizational point of view these are French courts because the magistrates that staff them are magistrates appointed by the President of France.

Now, in defining this relationship, I think the Court will see, as it goes through the organic documents in this case, that although the jurisdiction of the courts was set up by a Shereefian Decree promulgated by the Resident-General, they were still considered to be French courts because of the nature of their organization. In this connection, I would just like to read one paragraph from the Report of the Commission which was responsible for this organizational structure. It says—and I quote—: "It appears advisable to the Commission to confirm more explicitly the French character of these jurisdictions, in the creation

of which French sovereignty would not have participated by an act of its own, if the Shereefian Dahir were used alone."

There is very little I can add to what Professor Gros has said about the jurisdiction of these courts. Generally speaking, and with the dangers involved in any generalization, this jurisdiction includes all cases, civil or criminal, which involve French nationals or ressortissants, and that would include crimes committed by Moroccans against French nationals or ressortissants. The same jurisdictional rules for French nationals or ressortissants are extended to the nationals of other countries, who either (a) did not have any extraterritorial jurisdiction, or (b) having it, gave it up.

Now, there are a separate series of Moroccan courts which have jurisdiction over all Moroccan matters which do not come within these French courts; they have been described by Professor Gros, and I have nothing further to add to that.

The PRESIDENT: Question IV, relating to consumption taxes.

M. Paul REUTER: Monsieur le Président, Messieurs de la Cour, avec la permission de la Cour, nous répondrons en même temps à la question IV et à la question V bis ou VI qui a été ajoutée postérieurement.

En ce qui concerne la question IV, nous devons répondre en indiquant par qui les taxes de consommation sont perçues, sur quoi et à quel moment elles sont assises; nous résumerons, dans la réponse précise à ces questions, quelques considérations générales que nous demandons la permission de présenter à la Cour. Ces taxes de consommation sont des impôts indirects, elles frappent un fait économique de production ou de consommation, un produit à un moment donné de ses transformations économiques. On les appelle « taxes de consommation », parce que la charge finale, au point de vue économique, est supportée par le consommateur. Mais pour bien comprendre le mécanisme de ces impôts, il faut considérer que la transformation d'une marchandise se poursuit à travers tout un cycle économique. On peut appeler production le premier stade de la marchandise, et consommation le dernier. Il apparaît tout de même qu'entre le premier acte économique, qui concerne un produit, et le dernier s'insère une série de transformations intermédiaires qui sont, chacune, à la fois un nouvel acte de production par rapport au stade suivant et un acte de consommation par rapport au stade précédent.

Cette remarque montre que le législateur fiscal a une option entre deux systèmes: un premier système qui consiste à asseoir l'impôt sur chaque transformation de la marchandise. C'est le cas des impôts qui ont porté, en droit français, le nom de taxes sur le chiffre d'affaires; on décide que la marchandise doit supporter un impôt chaque fois qu'elle change de mains. Un impôt de ce type a un caractère cumulatif, et, selon le nombre de transformations ou le nombre d'intermédiaires juridiques, la charge totale de l'impôt sur le produit final sera plus ou moins grande.

À côté de ce premier système, il y en a un autre, plus simple: chaque produit ne paiera qu'une seule fois l'impôt. C'est ce que l'on appelle dans un vocabulaire assez flottant soit une taxe à la production, soit une taxe à la consommation. Il est évident que le législateur fiscal devra déterminer d'une manière précise à quel moment et sur quelle assiette

sera assis cet impôt qui ne doit être perçu qu'une fois et dont le poids sera, de toute manière, porté par le consommateur final.

Les taxes de consommation qui ont été mises en cause devant la Cour sont toutes des taxes du dernier type, c'est-à-dire qui, pour chaque produit, ne sont perçues qu'une seule fois, de manière que, quelle que soit l'origine du produit, au moment où le cycle économique se clôture parce que le produit est parvenu à un consommateur final, le produit a payé une seule fois l'impôt, quelle que soit son origine. On voit ainsi apparaître le problème de la soumission des importateurs à cet impôt. Le législateur doit déterminer, avec précision, pour chaque produit, le moment où cet impôt est perçu et l'assiette sur laquelle il est liquidé. Il semble, au premier abord, que ces deux éléments soient liés et que l'on considère le produit tel qu'il est au moment où l'impôt est exigible. En réalité, on peut dissocier les deux questions. Par des procédés dont nous allons donner quelques exemples à la Cour, on peut décider qu'un produit déterminé paiera toujours le même impôt et, cependant, décider que le moment où l'impôt sera perçu sera différent dans le cas où le produit relève de la production locale et le cas où le produit est importé.

Cette démonstration, que nous allons faire par quelques exemples pour tempérer le caractère un peu abstrait de cet exposé, montrera toute la différence qu'il y a entre un droit de consommation et un droit de douane. Prenons, par exemple, le cas de la bière. La bière importée au Maroc est frappée d'un droit de douane. Ce droit de douane est assis sur la valeur marchande du produit importé, sur le marché d'origine ou sur le marché local. En même temps, la bière paie une taxe de consommation. Mais cette taxe de consommation n'est pas assise sur la valeur de la bière ; elle est un droit spécifique de 20 francs par degré hectolitre de moût entré dans la fabrication de la bière. Considérons l'alcool ; écartons le cas de l'alcool dit « de bouche », pour considérer l'imposition d'un flacon de parfum. Un flacon de parfum est présenté à la douane chérienne : il paiera un droit de douane. Ce droit de douane sera calculé sur la valeur du produit qui est souvent très considérable pour des motifs qui n'ont pas toujours des rapports étroits avec la valeur de la matière première qui entre dans le produit. Mais la taxe de consommation sera perçue par application d'un droit spécifique de 10.000 francs par hectolitre d'alcool pur contenu dans le parfum ; quel que soit l'usage fait de l'alcool, le droit sera toujours constant. Prenons un troisième exemple, celui du sucre, en considérant le sucre brut et le sucre qui rentre dans la confection de la confiserie ou des biscuits sucrés. Dans les deux cas, le droit de douane sera assis d'une manière tout à fait simple sur la valeur économique du sucre. Au contraire, la taxe sur la consommation sera assise de la manière suivante : en ce qui concerne le sucre brut, on calcule la quantité théorique de sucre raffiné qu'il contient, et c'est cette quantité qui est imposée ; le rendement présumé du sucre brut en sucre raffiné est opéré d'après des calculs scientifiques au moyen d'une analyse polarimétrique. Prenons l'autre exemple, celui de la confiserie ou du biscuit sucré. La taxe de consommation est perçue au poids suivant un barème qui tient compte forfaitairement du poids de sucre raffiné incorporé dans le produit. Les droits de douane et les taxes de consommation ne sont donc nullement confondus ; il y a évidemment en ce qui concerne la perception de l'impôt une différence : la taxe sur la consommation, lorsqu'elle concerne un produit importé, est payée au moment de l'importation, tandis que, lorsqu'elle concerne un produit manufacturé sur

place, elle est payée au moment de la sortie d'usine, les textes définissant d'une façon précise ce qu'il faut entendre par la sortie d'usine. Mais comme, de toute manière, les droits sont calculés de la même façon, le poids de l'impôt sur le produit au stade final est toujours le même. Et c'est pourquoi on peut très justement appeler ces impôts des taxes de consommation.

Nous répondrons donc aux trois questions posées par la Cour en résumant un peu ces développements de la manière suivante :

Par qui les taxes de consommation sont-elles perçues ?

Elles sont perçues par le service des impôts indirects et de la garantie sur les matières d'or et d'argent, en ce qui concerne les marchandises de fabrication locale. Elles sont perçues par le service des douanes, en ce qui concerne les marchandises importées. Ces deux services sont jumelés et groupés dans une direction unique, qui porte le nom d'administration chérifienne des douanes et des impôts indirects. Ce type d'organisation est d'ailleurs absolument constant et général dans tous les pays du monde.

Sur quoi et quand les taxes sont-elles perçues ?

Sur la marchandise lors de sa mise à la consommation sur le marché intérieur, c'est-à-dire à la sortie des usines locales, s'il s'agit de produits marocains ; au moment de leur importation, s'il s'agit de produits importés.

Troisième question, qui paie l'impôt ?

La personne qui paie les droits est celle qui établit la déclaration de mise à la consommation sur le marché intérieur.

Nous ne ferons pas de remarques étendues sur l'origine de l'institution de ces taxes indirectes à la consommation. Signalons cependant à la Cour que leur institution a permis le financement des dépenses sociales et des investissements au Maroc ; le développement de l'impôt direct au Maroc, qui a été considérable au cours de ces dernières années, est limité par certains problèmes d'ordre social communs aux pays économiquement arriérés.

En conclusion, il n'y a dans le système marocain aucune différence entre la taxation des marchandises produites localement et la taxation des marchandises importées. En respectant cette règle, encore qu'il ne soit point membre du GATT, le Maroc ne fait qu'observer une règle qui se trouve dans l'article 3, paragraphe 2, de l'accord provisoire sur les tarifs et le commerce. Mais cette remarque nous conduit à la dernière question posée par la Cour. Car, s'il n'y a pas de discrimination juridique, on peut imaginer qu'il y ait une discrimination de pur fait. Ainsi en serait-il si on pouvait démontrer que les taxes de consommation sont assises *en fait de manière à jouer le rôle d'un droit de douane*. Or, les taxes de consommation instituées au Maroc sont celles qu'on retrouve dans de nombreux pays ; elles frappent les alcools et les spiritueux de toutes sortes, les explosifs, le sucre et les produits sucrés, les denrées coloniales, les produits pétroliers, les allumettes, les cartes à jouer, etc. A part quelques denrées coloniales, telles que le café, le thé et la vanille, sous toutes réserves pour l'avenir en ce qui concerne le thé, les autres marchandises importées sont également produites au Maroc. En effet, on constate dans ce pays l'existence de brasseries, de distilleries d'alcool, de fabriques d'allumettes, de fabriques d'explosifs, de raffineries de sucre, d'usines fabriquant des produits sucrés de toute nature, de gisements et de raffineries de pétrole. Et le dessein des autorités chérifiennes est

de poursuivre, avec prudence, mais avec résolution, l'industrialisation du Maroc. On peut d'ailleurs, comme la Cour l'a demandé, citer des exemples à l'étranger de taxes de consommation, frappant des marchandises qui, en fait, sont seulement des marchandises d'importation.

Des exemples que nous allons donner sont extraits d'un ouvrage qui se trouve à la bibliothèque du Palais de la Paix, *Tax Systems of the World*, sous la cote Y. 4206. En Italie, il existe un impôt de consommation sur le café (p. 381) ; la Belgique a eu, dans son système fiscal jusqu'en 1950, un impôt sur le café et un impôt sur le benzol ; en France, il existe un impôt de consommation sur la vanille. Pour citer un dernier exemple, car cette liste n'est pas limitative : en Allemagne occidentale, la loi n° 64 du Conseil de contrôle a institué un impôt sur le café qui est distinct du droit de douane. D'autre part, une loi du 10 mars 1949 a institué un impôt sur le thé, similaire à l'impôt sur le café.

Mr. Adrian FISHER : May it please the Court. With reference to Question IV, the first question I should like to answer is, by whom were the consumption taxes collected? Under the regulations in effect in the Protectorate, they are collected by the Administration of Customs and Indirect Taxes.

The next question is, from whom were the consumption taxes collected? On imported items, the consumption taxes are collected from the importer. On locally manufactured items, they are collected from the manufacturer.

The third question is, when are the consumption taxes collected? On imported products the consumption taxes are collected from the importer when he clears his goods through customs. On locally manufactured items the consumption taxes are collected from the manufacturer at a variety of times, the exact moment of payment differing depending on the various products. The relevant regulations on this are set on pages 190 to 211 of the Customs Regulations in effect in the Protectorate.

Now, going on to the sixth question, which I think might be convenient to the Court, because it was dealt with that way by my learned opponent, time has not permitted a complete and detailed research on the consumption tax practices of every country in the world. However, I have been informed by my Government that certain countries in the Near-East and certain countries in Central and South America do levy internal taxes, which sometimes they call "consumption" or "excise" taxes, on a relatively broad list of products, some of which are not produced locally to any important extent. I believe the Dominican Republic and Honduras levy taxes of this kind. I am also informed that in a number of these countries, these taxes, as they apply to imports, are often merged with the import duties, as was done in Peru in 1950.

The PRESIDENT : We now proceed to the answer to Question V.

M. André GROS : Monsieur le Président, Messieurs de la Cour, je m'efforcerai d'être très bref sur cette question sur laquelle mon collègue des États-Unis peut évidemment donner des informations plus complètes que les miennes.

La question de la compétence en droit des tribunaux consulaires des États-Unis au Maroc est actuellement posée devant la Cour. Depuis 1938, le Gouvernement de la République estime et a informé le Gouvernement des États-Unis (réplique, p. 55) que la compétence des tribunaux

consulaires des États-Unis est limitée aux litiges civils entre les ressortissants des États-Unis d'Amérique.

En fait, dans l'attente des résultats de la négociation entamée en 1939 et dans les circonstances décrites à la Cour dans l'exposé de la longue controverse diplomatique, ces tribunaux connaissent actuellement, à l'exception des litiges immobiliers et administratifs qui sont de la compétence des tribunaux locaux, des affaires civiles et commerciales dans lesquelles des nationaux ou protégés américains sont défendeurs, ainsi que des infractions de droit commun commises par des nationaux ou protégés des États-Unis. Il n'existe, à la connaissance du Gouvernement de la République, aucun recueil des sentences des tribunaux consulaires des États-Unis au Maroc, aucun moyen, par conséquent, de connaître leur jurisprudence. Certains aspects de la procédure et du droit appliqués par les cours consulaires des États-Unis au Maroc ont été relevés à l'annexe 64 du mémoire, notamment aux pp. 212, 221, 222, et à l'annexe 65, notamment aux pages 222 à 230 (vol. I).

Exceptionnellement, des poursuites ont été engagées devant les tribunaux consulaires des États-Unis contre des ressortissants ou protégés américains coupables d'infractions à la réglementation locale, lorsqu'il est apparu nécessaire de faire un exemple afin de ne pas laisser penser aux ressortissants des États-Unis au Maroc que de telles infractions commises par eux pouvaient rester impunies.

Dans mes secondes observations orales, j'ai indiqué que les autorités chérifiennes n'avaient jamais accepté la proposition souvent faite par les consuls des États-Unis de poursuivre systématiquement les infractions commises par les ressortissants américains au Maroc devant les tribunaux consulaires, précisément pour ne pas créer d'ambiguïté sur le refus des autorités chérifiennes d'accepter le principe de cette compétence. On connaît les difficultés que soulèvent devant des tribunaux d'exception le problème des demandes reconventionnelles et les problèmes de litispendance. Ces difficultés, qui furent grandes au temps des capitulations dans l'Empire ottoman, s'accroissent démesurément lorsque l'État en cause se transforme, comme le Maroc, en État moderne. Je ne prendrai qu'un exemple : les sociétés au Maroc sont chargées, par la réglementation locale, de retenir sur les salaires et traitements qu'elles versent à leurs employés l'impôt local sur les salaires et traitements. Les sociétés américaines peuvent refuser et parfois refusent de retenir l'impôt sur les traitements et salaires que doivent leurs employés. De telle sorte que lorsqu'il s'agit, et c'est l'immense majorité des cas, d'employés marocains, nous voyons des sujets marocains qui ne paient pas l'impôt parce qu'une société américaine se refuse à appliquer une réglementation locale.

Le fonctionnement des services publics marocains ne peut cependant pas être mis en cause utilement devant des tribunaux étrangers, et c'est le résultat auquel on aboutirait si des poursuites administratives de tout ordre étaient ou devaient être portées devant les tribunaux consulaires américains. Ceux-ci deviendraient alors le juge administratif de l'État chérifien.

Monsieur le Président, Messieurs de la Cour, j'ai ainsi terminé les observations orales du Gouvernement de la République devant la Cour. Cette fin du débat oral, insensiblement, a pris un caractère plus sobre, plus dépouillé de toute autre préoccupation que celle d'apporter des arguments de droit. Sans doute cela est-il dû au sentiment que les agents

des deux Parties ont eu que leur rôle était désormais terminé. Mais c'est aussi que durant une contestation, même vive, de droit, sur un point assez limité, entre deux États aussi profondément liés que les États-Unis et la France, l'amitié n'est jamais atteinte. Les États-Unis apparaissent pour la première fois devant la Cour, mais c'était aussi la première fois que la France et les États-Unis s'opposaient dans un arbitrage ou devant le juge international. La lutte pour le droit n'est plus un duel judiciaire, et, au moment où se termine cette lutte pacifique, je suis heureux de rendre hommage à l'ardeur et au talent de mon collègue des États-Unis. Bien qu'il ait pu apparaître que nous étions de deux côtés différents de la barre, en vérité, comme pendant les dures années de la guerre, nous étions côte à côte dans la défense du droit.

Reprenant la formule par laquelle, traditionnellement, mon collègue des États-Unis commence toutes ses interventions, et qui vient dans le droit des États-Unis, par la voie des cours britanniques, de notre vieux droit français, je dirai simplement : Plaise à la Cour nous dire le droit.

Mr. Adrian FISHER : Mr. President, as I understand the nature of Question number V, it is the nature of the cases that are being dealt with to-day by American Consular Courts in Morocco, and are any reports available.

The American Consular Courts in Morocco to-day deal with all cases of every kind in which an American citizen or an American protégé is defendant, except cases involving title to property and except in matters of personal status under Moslem law. In so far as concerns American nationals and protégés, they also exercise general equity and probate jurisdiction. There are no published reports in the sense that the decisions of this court are published in a volume which you can buy in a store ; the records are, however, public records, there is nothing secret or classified about them in any way. There is an American Ministerial Court at Tangier which may review the decisions of the consular court. There are also no published reports of this ministerial court ; they are not bound and sold ; however, they are public records, and the Agent of the United States Government has several transcripts of recent decisions with him. Now, I would like to give, for the convenience of the Court, an indication of the nature of the business before this court as it is presently running. During 1951, the consular court at Casablanca had inscribed on its docket 22 civil cases and 75 criminal cases. During 1952, the docket has carried 35 civil cases and 74 criminal cases. Of the total number of the criminal cases inscribed on the docket for these two years, 127 of them were misdemeanours, that is matters such as traffic violations, disorderly conduct, intoxication and so forth ; 22 of these were felonies, that is, fraud, manslaughter, larceny and so forth. The 57 civil cases were principally contract cases, suits for breach of contract, but included also divorce suits, torts, change of name and matters of this kind. Now, I feel one word of clarification is necessary when I present these statistics. As I have said earlier, the American business community in Casablanca is not very large ; I therefore feel it necessary to explain this rather high degree of litigious activity, because if it were not explained, I believe the Court might perhaps accept some of the characterizations which have been made of this business community ; a small business community does not ordinarily produce this

large number of criminal cases. I think an analysis of the statistics will show the reason why. In 1950, there was one criminal case in the Consular Court of the United States at Casablanca ; the change is due to the presence in Morocco of a large number of transient American personnel, civilian personnel, but transient American personnel who are there in connection with matters that are not in issue between the two Governments ; it is not due to the activities in any measurable degree of the business community which we have previously discussed.

This change, however, represents a change in the *volume*, it does not represent any change in the *types* of cases over which the consular court in Casablanca has had jurisdiction since its inception.

During 1951 and 1952 to date, the consular court at Tangier has decided 30 criminal cases and 14 civil cases, and the ministerial court at Tangier has reviewed 4 criminal cases and 4 civil cases.

Mr. President, I believe that completes the presentation of the American Government ; I can only identify myself again with the remarks of my colleague, compliment him on his usual brilliant performance and express the gratitude of the United States for the privilege of appearing before this Court.

The PRESIDENT : On behalf of the Court, I wish to thank the Agents and Counsel of both Parties for the assistance that has been given to the Court in the arguments that have been presented to it on behalf of the two Governments.

The Court takes note of the replies which you have given to the questions which were put to you, and of the fact that certain supplementary documents will be filed as soon as possible after being shown by each Party to the other.

The Court also notes that the replies to the outstanding question relating to *arbitral awards and judicial decisions* will be submitted in writing on or before the 1st August, it being understood that the Parties will first communicate their answers to each other.

I shall now ask you, the Agent of the French Republic and the Agent of the United States of America, whether you maintain your respective Submissions. In saying that, I refer to the Submissions that were made on behalf of the Government of the French Republic at the hearing on July 17th and to those contained in the Counter-Memorial of the Government of the United States, as amended by the letter of July 12th, 1952, which the Agent of that Government maintained at the hearing on July 23rd.

I would ask you both to hold yourselves at the disposal of the Court, in order that you may furnish any further information which the Court may require from you, and, subject to that reservation, I now declare the hearing closed. The Court will now deliberate, and in due course you will both be warned of the date on which judgment will be delivered in public session. Before I ask for the translation, I should be glad to hear from each of you that you maintain the Submissions that have been made.

M. GROS : Yes, Mr. President, we do maintain our conclusions.

Mr. FISHER : Mr. President, we also maintain our conclusions.

The PRESIDENT : The Court will now rise.
