

LES STRUCTURES JURIDIQUES DE L'ECONOMIE MAROCAINE

Les interventions de l'Etat dans l'économie sont, de nos jours, et dans tous les pays, un fait d'évidence dont nul ne peut discuter la réalité encore que le bien-fondé n'en soit pas admis sans discussion.

Certes, on relève dans l'histoire de nombreux exemples de réglementations imposées aux particuliers par les pouvoirs publics pour lutter contre les spéculateurs, les accapareurs et les usuriers. Mais il s'agissait, en somme, de cas assez limités, constituant des abus choquants qu'il importait de faire cesser dans l'intérêt de la paix publique. En fait, dans ses mécanismes mêmes, l'économie était abandonnée à l'initiative individuelle et n'était pas considérée comme entrant dans le champ des compétences étatiques.

C'est seulement depuis le XVIII^e siècle que les activités économiques sont devenues l'un des moyens utilisés par les pouvoirs publics pour promouvoir un certain ordre dans l'Etat, en fonction des théories des dirigeants. La subordination de l'économie au politique a entraîné, par voie de conséquence, l'adaptation du juridique à l'économie.

En effet, la science de l'économie, qui décrit les phénomènes, en recherche les causes et en étudie les effets, est bien parvenue à un degré élevé de perfectionnement ; elle permet de déceler les déficiences des rouages et de trouver les remèdes propres à les pallier. Cependant, le jeu, même provoqué, des mécanismes économiques, est insuffisant pour infléchir le cours des événements ; il faut nécessairement y ajouter la contrainte, c'est-à-dire donner une structure juridique à l'économie.

Ceci dit, quel que soit le plan sur lequel elle se situe, l'intervention de l'Etat restreint la liberté des citoyens et de ce fait, elle est encore discutée par les différents systèmes politiques, les uns s'en prenant au principe lui-même, les autres à son application.

Aucune conciliation n'est possible, au départ, entre le libéralisme capitaliste qui repousse toute

intervention de l'Etat dans la vie économique et entend réserver celle-ci à la libre initiative de l'individu, et le marxisme qui fait entrer l'économie parmi les éléments constitutifs de la collectivité.

Mais, dans les faits, nous le répétons, il n'est plus question de dilemme ; de l'interventionnisme au socialisme, le rôle de l'Etat n'a cessé de s'accroître, surtout depuis le début du XX^e siècle ; la liberté primitive a reculé ; lorsqu'elle a pu être maintenue, cela a été à l'état de liberté dirigée.

« En définitive, l'évolution des idées relatives au rôle de l'Etat, le recul de l'individualisme, les solutions apportées à certains problèmes sociaux contemporains (chômage, standard de vie du travailleur, sécurité sociale, etc.) sont venus ajouter aux limitations imposées à la liberté du commerce et de l'industrie par l'exercice normal du pouvoir de police, toute une série de restrictions qui rapprochent l'ancien entrepreneur privé d'un fonctionnaire au sens large du mot » (1).

Il est d'ailleurs frappant de constater que le principe de la liberté du commerce et de l'industrie qui figurait, en termes plus ou moins explicites d'ailleurs, dans les diverses déclarations des droits de l'homme au XV^e siècle, n'est plus affirmé, de nos jours, dans la Déclaration Universelle des droits de l'homme adoptée par l'Organisation des Nations Unies en 1948 à Paris. En revanche, l'article 22 de ce texte énonce le droit de l'individu à la sécurité sociale c'est-à-dire à la « satisfaction de ses besoins économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays ».

Il est clair que la réalisation d'un tel objectif non seulement implique mais même nécessite une intervention étatique.

(1) G. Burdeau. Les libertés publiques, Paris-Sirey 1961, p. 352.

On ajoutera que la justification d'une telle intervention n'a même plus à être donnée, de nos jours, dans le cas des pays nouvellement parvenus à l'indépendance et qui sont tous, en même temps, des pays insuffisamment développés sur le plan économique. Seule, la prise en charge par l'Etat de l'orientation et de l'organisation de l'économie — si ce n'est même de la gestion de celle-ci — permet à ces pays d'espérer obtenir, un jour, une élévation de leur niveau de vie actuel.

Alors que le Maroc, après avoir consolidé son indépendance politique, affronte les problèmes posés

par l'indépendance économique, il peut être utile de dresser un bilan des structures juridiques actuelles de l'économie marocaine.

Quelles sont les données particulières au Maroc, de la question de l'intervention de l'Etat dans l'économie ? Quels sont les moyens, empruntés à la technique juridique, mis en œuvre pour réaliser cette intervention ? Quelles en sont, enfin, les modalités pratiques, dans chacun des grands secteurs, de l'activité économique ?

Telles sont les trois questions auxquelles cette étude se propose de répondre.

CHAPITRE I

LE PROBLEME DE L'INTERVENTION DE L'ETAT DANS L'ECONOMIE AU MAROC

Sans revenir sur les controverses de doctrines que nous venons d'évoquer, le problème de l'intervention de l'Etat dans l'économie, au Maroc, revêt un aspect tout particulier car il est influencé par les obligations internationales antérieures qui lient encore le pays.

Il convient donc de rappeler en quoi celles-ci consistaient avant d'étudier la portée qu'elles peuvent encore avoir de nos jours, et de qualifier d'une façon juridique le régime économique marocain.

Parag. 1. — LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE L'ACTE D'ALGESIRAS

On sait que les conversations, négociations et actes diplomatiques qui précédèrent l'établissement du protectorat français sur le Maroc, furent dominés par le désir impérieusement affirmé par toutes les puissances étrangères intéressées au problème marocain — c'est-à-dire celles qui avaient signé la Convention de Madrid du 3 juillet 1880 — de ne se dessaisir de leurs droits politiques qu'à la condition que leurs droits économiques seraient respectés. Ces droits, que toutes les puissances s'estiment en droit de réclamer, par application de la clause de la nation la plus favorisée, sont énoncés notamment par les traités de 1836 avec les Etats-Unis, de 1856 avec l'Angleterre, de 1861 avec l'Espagne, de 1890 avec l'Allemagne, ainsi que par les traités franco-britannique de 1904 et franco-allemand de 1911. Ils peuvent être résumés par la double formule de la liberté commerciale et de l'égalité commerciale qui est exprimée, d'une façon solennelle, dans le préambule de l'Acte d'Algésiras du 7 avril 1906 par les termes de « liberté économique sans aucune inégalité ».

Quel est le contenu concret de cette notion ?

Elle recouvre en premier lieu celle de la liberté commerciale telle qu'elle est définie à l'article 4 de la Déclaration franco-anglaise du 8 avril 1904 c'est-à-dire l'égalité des puissances étrangères entre elles vis-à-vis de l'établissement des droits de douane, ou autres taxes, et des tarifs de transports par chemins de fer.

Elle tend ensuite à établir l'égalité des concours industriels et commerciaux offerts par les puissances étrangères au Maroc, notamment par la règle de l'adjudication sans exception de nationalité.

La liberté économique sans aucune inégalité est exprimée par un certain nombre d'articles de l'Acte d'Algésiras et plus spécialement dans les chapitres IV (impôts), V (Douanes) et VI (services publics et travaux) ainsi que dans l'article 123 et dernier qui maintient en vigueur, à condition qu'ils ne soient pas en contravention avec l'Acte lui-même, des traités antérieurs des puissances signataires avec le Maroc, étant précisé que le jeu de la clause de la nation la plus favorisée réalise l'égalité entre lesdites puissances.

Il est vrai que, par la suite, l'article 6 de l'Accord franco-allemand de 1911 est venu réduire la portée du chapitre VI puisqu'il a été convenu que les concessions de services publics pourraient être librement accordées par l'Etat chérifien et que l'adjudication ne serait employée que pour les travaux et fournitures (2).

De plus, par l'article 8 du traité de Fès du 30 mars 1912, le Sultan s'est interdit d'accorder aucune concession sans l'assentiment préalable du gouvernement français.

(2) L'article 23 du dahir du 18 Chaabane 1335 (9 juin 1917) sur la comptabilité publique dispose, en conséquence, que « les marchés de travaux, fournitures ou transports au compte de l'Etat, sont faits avec concurrence et publicité ».

Mais on sait que, dans tous les autres domaines, la règle de la liberté économique sans aucune inégalité s'est imposée au Protectorat français et l'a gêné considérablement dans ses projets de développement de l'économie marocaine naissante.

Dans le même temps, en effet, les principes d'économie libérale qui avaient inspiré les puissances européennes signataires de l'Acte d'Algésiras étaient abandonnés par elles-mêmes. L'évolution de la situation politique mondiale, l'industrialisation de nouveaux pays, les répercussions de la première guerre mondiale puis la préparation de la seconde, amenèrent la plupart des nations à se placer sous un régime d'économie dirigée, marquée, pour ce qui concerne le commerce extérieur, par un protectionnisme douanier, un contingentement des importations et un contrôle des changes.

Et cependant le Maroc restait placé sous le régime de la « porte ouverte » et devenait le lieu d'affrontement d'une lutte économique sans merci. Certes, cette situation a profité au pays, au moins dans les débuts, en assurant « un large approvisionnement du marché marocain à des prix particulièrement avantageux en raison de la concurrence ». Mais elle « laissait, en sens inverse, le Gouvernement chérifien dans des circonstances exceptionnelles susceptibles de mettre en péril son économie et, partant, l'ordre public » (3).

En effet, la règle de la liberté économique sans aucune inégalité était, certes, d'abord invoquée par les puissances étrangères dans leurs rapports respectifs. On relèvera, en passant, qu'elle s'imposait à la France, puissance protectrice, comme aux autres et ne lui conférait donc, en principe, aucun privilège

particulier sur ce plan. Mais cette règle valait aussi à l'intérieur même du Maroc, c'est-à-dire qu'elle ne permettait pas d'instituer une protection de l'économie locale (qu'elle soit animée par des Marocains ou par des étrangers résidant au Maroc) contre la concurrence des produits agricoles ou industriels importés de l'étranger. Ainsi, la non intervention de l'Etat, conforme certes à une théorie libérale de l'économie et favorable somme toute à l'idée de libertés publiques, se retournait contre ceux qui auraient dû en être les bénéficiaires, car une économie en voie de création dans un pays non encore équipé ne peut évidemment pas lutter à armes égales avec des pays étrangers largement industrialisés.

Les autorités françaises du Protectorat, responsables de la promotion économique et sociale du pays avaient donc le droit — et le devoir — de chercher à libérer le Maroc de ses servitudes inscrites dans l'Acte d'Algésiras. Elles ont cherché à utiliser tous les moyens qui étaient en leur pouvoir, dans la limite que leur laissaient les textes en vigueur, mais, agissant sous le contrôle des autres signataires de l'Acte, elles n'ont disposé que d'une marge de manœuvre très limitée.

Si, en fin de compte, il a été possible d'instituer un régime de contrôle des changes pour sauvegarder la monnaie et un système de licences d'importations qui en était la conséquence, par contre, le relèvement du tarif douanier de 10 % n'a pu être obtenu, les négociations engagées à ce sujet avec la Grande-Bretagne n'ayant pas été suivies d'effet en raison de la guerre de 1939. D'autre part, l'arrêt du 27 août 1952 de la Cour de Justice Internationale de la Haye est venu réaffirmer solennellement le caractère intangible du principe de l'égalité entre les nations.

Parag. 2. — LES CONSEQUENCES DE L'INDEPENDANCE

Telle était la situation lorsque le Maroc devint indépendant. L'un des premiers soins du Gouvernement marocain fut de rechercher le moyen de recouvrer sa liberté en matière de tarifs douaniers : ce que l'administration française du Protectorat avait été sur le point d'obtenir de la Grande-Bretagne en 1938, fut accordé rapidement par celle-ci après l'indépendance. Le 1^{er} mars 1957 un accord anglo-marocain prononçait l'abrogation du traité de commerce et de navigation du 9 décembre 1856 dans lequel se trouvait inscrite la clause que les droits à percevoir pour les importations des sujets anglais au Maroc « n'excéderont pas 10 % de leur valeur au port de débarquement » (art. 7). Du fait de la disparition de cette clause — dont la portée était étendue à toutes les

autres puissances par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée, le Maroc retrouvait sa liberté tarifaire et il allait en faire usage aussitôt en instituant un nouveau tarif douanier à compter du 3 juin 1957 (dahir n° 1-57-170 du 23 chaoual 1376) (24 mai 1957) tarif qui est non seulement relevé mais surtout différencié par produits.

Depuis lors, les droits de douane ont été relevés et modifiés à maintes reprises en vue de protéger les industries locales ; les principes de la liberté commerciale a vécu, mais il reste encore une servitude à la charge du Maroc : c'est l'obligation de respecter l'égalité entre les nations. L'octroi d'un régime préférentiel à un pays quelconque serait aussitôt étendu de plein droit aux autres pays et cette dernière survivance de l'Acte d'Algésiras persistera aussi longtemps que les puissances auxquelles elle profite n'auront pas accepté d'y renoncer.

(3) H. Marchat : Le régime économique de l'Acte d'Algésiras, revue juridique et politique de l'union française, 1958, n° 1, p. 18.

Parag. 3. — LA QUALIFICATION JURIDIQUE DE L'ECONOMIE MAROCAINE

Le régime de la liberté économique ayant vécu et celui de l'égalité économique subsistant, au moins provisoirement, l'Etat marocain tend maintenant à compléter son indépendance politique par l'accession à l'indépendance économique. Mais, le problème doit être situé dans le cadre des possibilités du pays qui appartient encore à la catégorie de ceux dont le développement est insuffisant.

Mettre sur pied une économie autonome et en progrès, telle est la tâche du Gouvernement ; elle ne peut s'accomplir que par le moyen d'une intervention directe de l'Etat ; les objectifs que vise la puissance publique tendent, évidemment, à la réalisation du bien commun, mais celle-ci ne peut s'accomplir qu'au prix d'une restriction sérieuse des libertés individuelles dans ce domaine.

C'est dans cet esprit qu'il convient de lire les deux articles de la Loi fondamentale qui posent le principe d'une « sécurité sociale » au sens de l'article 22 de la Déclaration universelle et des moyens propres à l'obtenir.

« **Article 12** : Les structures économiques du pays « doivent avoir pour but la réalisation de la justice sociale, le développement de la production, l'élévation du niveau de vie et la marocanisation des richesses nationales ».

« **Article 13** : L'Etat procède à la mobilisation de « ses nationaux dans le cadre des plans déjà élaborés « ou qui seront élaborés afin que le développement « économique du pays, son expansion démographique « et son progrès social soient insérés dans un cadre « rationnel et conforme à un programme précis quant « aux objectifs et aux délais de réalisation ».

Economie dirigée dans le cadre d'une planification préalable, tel est donc le caractère à mettre en évidence. En fait, l'établissement d'un plan de développement économique et social est prévu depuis le dahir du 24 kaada 1376 (22 juin 1957) dont l'objet est, aux termes de l'article premier : « d'accroître la production agricole du pays, d'assurer le développement de l'industrie et la rénovation de l'artisanat, de tendre au plein emploi de la main-d'œuvre dans les villes et les campagnes, d'élever de ce fait, le niveau de vie de la population et d'améliorer les conditions sociales dans le domaine de la santé et de l'habitat ».

En conséquence, le Plan quinquennal 1960-1964 approuvé par le dahir n° 1-60-343 du 27 joumada I 1380 (17 novembre 1960), définit les orientations qu'il convient de donner à l'économie marocaine pendant cette période et qui sont résumées dans le rapport de présentation du Ministre de l'Economie nationale et des Finances (4).

CHAPITRE II

LES MOYENS JURIDIQUES DE L'INTERVENTION DE L'ETAT DANS L'ECONOMIE

Ainsi l'Etat prend en main la direction de l'économie nationale. De quels moyens d'action dispose-t-il à cet effet ?

Nous n'avons pas à envisager ici les moyens d'ordre financier (équilibre du budget, fiscalité, encouragement aux investissements, crédit, subventions) économique (contrôle des importations et exportations, tarif douanier, taxation des prix) social (lutte contre le sous-emploi, formation professionnelle, sécurité sociale) ou administratif (réglementation des entreprises) sous leur aspect technique.

Nous ne retiendrons ces moyens, le cas échéant, que sous leur aspect juridique, lorsqu'ils entraînent l'intervention du législateur ou du pouvoir réglementaire.

Passons d'abord en revue les divers moyens juridiques utilisés, au Maroc, par la puissance publique pour intervenir dans l'économie du pays avant de voir dans quelles limites peut varier cette intervention.

Parag. 1. — LES DIVERS MODES D'ACTION DE L'ETAT DANS L'ECONOMIE DU PAYS

Si nous avons employé le terme « Etat » jusqu'à présent dans un sens très large, il est temps de préciser ici que les interventions dans l'économie nationale peuvent être le fait non seulement de l'Etat, en tant qu'organe représentatif de la collectivité nationale, mais aussi de toute autre organisme pouvant se réclamer de la qualification de « puissance publique ».

En pratique, au Maroc, les institutions actuelles ne reconnaissent cette qualification qu'à l'Etat lui-même et aux collectivités locales décentralisées, les communes.

Mais c'est un autre point de vue que nous retiendrons pour classer les différents modes d'action utili-

(4) Publié au Bulletin Officiel du 18 novembre 1960, p. 1962.

sés, en fait, par les pouvoirs publics pour exercer — à quelque degré que ce soit — leurs interventions dans l'économie du pays.

L'évolution moderne du droit administratif conduit en effet à proposer deux critères de la notion de service public qui est la fin même de l'Etat. « Dans son sens organique ou formel le service public se caractérise par une certaine organisation : le service public est une entreprise gérée par l'administration. La définition matérielle s'attache à la nature de l'activité considérée indépendamment de l'organisation par laquelle cette activité s'exerce. On définira le service public comme l'activité qui tend à satisfaire un besoin d'intérêt général » (5).

Or si, autrefois, les deux notions coïncidaient à peu près sans difficulté — un service public étant toujours « une activité d'intérêt général gérée par l'administration » elles sont maintenant incontestablement dissociées, des personnes morales administratives gérant des activités ne relevant pas de l'intérêt général (Ordre des médecins) ou des activités d'intérêt général étant gérées par des organes privés (Caisses locales de crédit agricole).

Cette constatation nous conduit donc à donner la préférence au point de vue formel et à séparer l'action de l'Administration elle-même de celle d'un service public décentralisé créé dans un but bien déterminé.

A. ACTION DE L'ADMINISTRATION ELLE-MEME

Lorsque l'Administration agit elle-même, son action doit rester régie par le but qui est assigné au service public, c'est-à-dire par le respect du principe de la continuité et de la règle de l'égalité. Mais dans le cas où le champ d'action du service public est l'économie et non pas l'administration du pays, il faut distinguer selon qu'elle agit directement ou non :

1° L'Administration agit directement lorsqu'elle gère elle-même l'activité considérée ; elle utilise son personnel, ses méthodes, ses biens, ses deniers, le tout à ses frais et risques.

On dit qu'il y a gestion en régie directe (ou en régie simple) lorsqu'il s'agit — soit d'assurer la satisfaction des besoins propres à l'administration (Imprimerie Officielle) soit de satisfaire les besoins de la collectivité nationale (Génie rural, Travaux publics, Postes, Télégraphes et Téléphones). La régie directe n'exclut d'ailleurs pas le concours de l'entreprise privée, qui peut être appelée à collaborer avec l'administration par voie de marchés de travaux ou de fournitures, mais pas de sa propre initiative.

Bien que la régie directe s'accompagne parfois d'atténuations dans l'application des règles de gestion administrative — budget spécial par exemple — celles-ci rendent souvent son emploi inadéquat au but recherché ; aussi préfère-t-on recourir à d'autres procédés et faire appel au concours de personnes

n'appartenant pas au service public et qui ne sont pas tenues de respecter toutes les obligations qui le lient.

2° L'action indirecte consiste à interposer entre l'administration et l'exécution de l'opération envisagée un organisme soumis à des modes de gestion plus souples mais il reste bien entendu que l'administration conserve la responsabilité générale de l'affaire, ce qui lui confère des pouvoirs d'intervention plus ou moins étendus.

a) La régie intéressée consiste à confier la charge de la gestion à une personne ou à une société qui, en contre partie de son action, est intéressée financièrement aux résultats de l'exploitation — étant entendu que ces résultats ne sont pas nécessairement des bénéfices (prime de gestion d'après le nombre de voyageurs transportés par une compagnie d'autobus urbains).

Ce procédé — que l'on confond souvent avec d'autres modes tel que la concession ou la création d'établissements publics, est généralement employé par les collectivités locales ; il est encore peu pratiqué au Maroc où la plupart des organismes désignés sous le nom de Régie sont, en fait, des établissements publics (Régie des exploitations industrielles, Régie autonome pour la distribution de l'eau et de l'électricité à Casablanca).

b) La concession de service est un « procédé par lequel une personne publique, dite autorité concédante, confie à une personne physique ou morale, appelée concessionnaire, le soin de gérer un service public sous le contrôle de l'autorité concédante, moyennant une rémunération qui consiste le plus souvent, dans les redevances que le concessionnaire percevra sur les usagers du service » (6).

Ce procédé se distingue de la régie intéressée, car le concessionnaire est, ici, rémunéré sur les bénéfices (avec quelquefois une garantie en cas de pertes). Il entraîne souvent une concession de travaux publics dans la mesure où ceux-ci sont nécessaires à l'exploitation du service public concédé.

La concession comporte l'établissement d'un contrat comportant une convention entre le concédant et le concessionnaire, assortie d'un cahier des charges réglant les conditions de fonctionnement de la concession.

Le procédé de la concession implique que le service concédé demeure un véritable service public, mais il est géré comme une entreprise capitaliste, et toute la difficulté consiste à concilier ces deux notions contradictoires. Il s'ensuit une grande variété dans les formules adoptées au Maroc où le procédé de la concession est très employé notamment en matière de transports, d'énergie et d'exploitation des ports.

c) Les sociétés d'économie mixte. Elles sont constituées selon les règles du droit commercial entre des personnes publiques et des personnes privées. L'apport

(5) Vedel : « Droit administratif », Presses Universitaires de France, 1961, p. 610.

(6) Vedel, op. cit., p. 621.

de fonds publics à des entreprises commerciales ou industrielles oblige celles-ci à se soumettre à certaines charges telles que l'octroi de postes d'administrateurs à des représentants de la personne publique et l'acceptation de contrôles financiers.

La société d'économie mixte est souvent créée pour gérer un service public, par exemple par voie de concession, mais l'intervention de l'Etat peut n'être justifiée que par des considérations plus indirectes (démarrage d'une industrie).

La fondation de sociétés d'économie mixte est très encouragée au Maroc surtout dans le cadre de la politique d'accueil aux investissements étrangers. Deux établissements publics, le Bureau de Recherches et de Participations Minières et le Bureau d'Etudes et de Participations Industrielles servent de relais pour la constitution de telles sociétés.

d) Les sociétés nationalisées. Elles sont constituées selon les règles du droit commercial, mais l'Etat s'en trouve être le seul actionnaire, soit par suite d'une dépossession autoritaire, (nationalisation avec indemnité, confiscation sans indemnité) soit par suite d'une cession volontaire (« renflouement », dans l'intérêt social, d'une entreprise déficitaire).

Les sociétés nationalisées ont donc, d'abord, une existence comme sociétés privées ; c'est-à-dire que là aussi, elles n'ont pas nécessairement pour objet de gérer un service public.

Il faut ajouter que dans certains cas l'Etat peut créer entièrement une société dont il détient aussi tout le capital. On parlera alors de société d'Etat.

Cette formule n'est employée que pour la Banque du Maroc qui est une société d'Etat ; elle doit être étendue aux entreprises dont la nationalisation est décidée (Energie électrique du Maroc, Chemins de fer).

e) L'aide aux entreprises privées (associations ou sociétés). Elle se manifeste lorsque celles-ci poursuivent un but d'intérêt général que l'Etat entend encourager, sans pour autant entrer dans leur fonctionnement (écoles libres). Elle consiste dans l'octroi de certaines prérogatives de la puissance publique — droit d'exproprier, de percevoir des taxes, etc. dans l'allocation de subventions, et implique évidemment certains contrôles de la puissance publique. Mentionnons aussi, dans le même ordre d'idées, la législation relative à l'encouragement aux investissements privés (dahir n° 1.60.383 du 12 rejab 1380 (31 décembre 1960) et ses textes d'application.

B. ACTION D'UN SERVICE PUBLIC DÉCENTRALISÉ

Quelle que soit la variété des solutions précédentes, elles ne répondent pas encore à toutes les nécessités que la pratique a révélées, surtout depuis que l'Etat est entré dans la voie de l'action économique.

Les procédés que nous venons d'examiner supposent, nous l'avons dit, même en dehors de la régie directe, un droit de regard de la personne morale

étatique ou communale sur la gestion de la personne choisie par elle. Mais, au lieu de faire co-exister des règles applicables à l'administration — pour la surveillance — et des règles applicables à des particuliers pour la gestion — on a tenté de créer une personne morale d'une nouvelle forme qui ait le caractère public et puisse cependant employer les moyens d'action du droit privé. Pour obtenir ce résultat, il a été fait appel à la technique de la décentralisation par service et l'on a créé — après une évolution législative et jurisprudentielle qui n'est pas encore achevée — la notion d'établissement public.

L'établissement public se caractérise par le fait qu'il est créé par la loi dans le but de gérer un service public décentralisé bien déterminé (principe de la spécialité). Il est doté de la personnalité morale, ce qui lui permet de posséder un patrimoine propre, et de l'autonomie financière, ce qui implique un budget et une comptabilité propres et échappant aux règles applicables à l'administration elle-même. Enfin, il relève du droit public, ce qui lui permet d'exercer certaines prérogatives de la puissance publique, mais il reste lié par certaines règles du droit administratif. Et, surtout, il est soumis à un régime de tutelle de la puissance publique.

L'institution des établissements publics a connu un tel succès dans la pratique au Maroc, que leur nombre et la diversité des cas dans lesquels ils ont été créés rend très difficile toute tentative de classement autre que celle qui tiendrait compte de l'objet de leur création.

Dans le cas des établissements publics dont l'activité est d'ordre économique, on peut les répartir en deux groupes selon qu'ils bénéficient ou non d'un monopole qui peut être d'ailleurs exprès ou tacite (7).

Le premier groupe fondé sur l'existence d'une exclusivité de l'action de l'établissement public recouvre deux catégories :

— celle des établissements publics d'exploitation, soit d'un bien domanial, soit d'un bien commercial soit d'un ensemble de services ; ils bénéficient d'un strict monopole, de droit ou de fait, qui exclut toute initiative privée similaire.

— celle des établissements publics de gestion de l'ensemble d'un secteur économique dont ils exercent le contrôle et la tutelle au sommet, laissant subsister les entreprises privées à la base. Ils ont généralement le pouvoir de percevoir des taxes au profit de leur budget propre et le concours qu'ils apportent au secteur en cause permet d'en assurer l'orientation.

Le second groupe contient tous les établissements publics qui n'ont aucune exclusivité d'action ; ils sont chargés au contraire de concurrencer l'entreprise privée et, par leur intervention dans certains secteurs économiques, d'en modifier les données en vue de l'orienter dans le sens désiré par l'Etat.

(7) Nous empruntons cette classification au livre de M. Lahaye : « Les entreprises publiques au Maroc », Editions La Porte, Rabat 1961, pp. 131-137, parce qu'elle correspond à la situation particulière du droit public marocain actuel. Sur le problème général de classification des entreprises publiques, V. Vedel, op. cit., p. 508 sq.

Parag. 2. — L'ETENDUE DE L'INTERVENTION DE LA PUISSANCE PUBLIQUE
DANS L'ECONOMIE DU PAYS

Diverse quant à ses procédés, l'intervention de la puissance publique dans l'économie du pays est également diverse quant à ses fins. Son étendue varie donc entre l'action exclusive et la simple intervention externe destinée à réglementer l'activité de l'entreprise privée ; entre ces deux points limites plusieurs positions intermédiaires sont concevables.

A. LES MONOPOLES DE DROIT

Dans un certain nombre de secteurs de l'économie, la puissance publique se réserve le droit d'agir, mais d'agir seule. Les buts poursuivis peuvent être multiples : procurer des ressources au Trésor, protéger la santé publique, assurer l'ordre public, etc. Souvent, il s'agit de gérer ou d'exploiter des ressources qui appartiennent au domaine public de l'Etat ou que l'on considère comme devant profiter à l'ensemble de la collectivité nationale.

Dans tous les cas, pour qu'il y ait monopole de droit, c'est-à-dire pour justifier la grave restriction apportée aux libertés économiques des individus, il faut une intervention expresse du législateur — sauf évidemment s'il s'agit de biens qui sont la propriété de l'Etat lui-même.

En ce qui concerne les conditions d'exercice, le monopole peut être exploité soit en régie directe, par exemple la vente du produit des forêts domaniales, — soit être délégué à des particuliers, sociétés d'économie mixte, et faire l'objet d'une mise en régie intéressée ou d'une concession, ou encore être dévolu à un établissement public, d'exploitation ou de gestion.

B. LES MONOPOLES DE FAIT

Dans de nombreux cas, la puissance publique possède l'exclusivité de la gestion d'un bien ou de l'exploitation d'un secteur économique, encore qu'aucun texte ne l'ait proclamé.

Ce monopole de fait se rencontre par exemple quand les opérations à accomplir nécessitent l'usage du domaine public (construction d'une route) ou sont subordonnées à l'octroi d'autorisations qui, pour des raisons de rentabilité, ne peuvent être accordées qu'en nombre limité (concession de transports urbains). Il en est de même lorsque la nature ou l'importance des opérations à accomplir sont telles que l'entreprise privée ne prend pas l'initiative de les effectuer et recule devant les risques encourus ; seule la puissance publique est en mesure de le faire car il est de son devoir de satisfaire les besoins de la collectivité — ce qui se confond en pratique avec l'accomplissement du service public (ouverture d'un chantier de chômage).

C. LES INTERVENTIONS

Une technique récente employée par l'Etat dans le cadre de la prise en charge de la direction de l'économie nationale consiste à « intervenir » lui-même dans le fonctionnement de celle-ci en vue de l'orienter dans le sens indiqué par la planification.

Il n'est plus question ici de gérer ou d'exploiter un monopole, même étendu à l'ensemble d'un secteur. Il s'agit, au contraire, pour l'Etat, de venir affronter l'entreprise privée soit pour stimuler les initiatives individuelles, soit pour limiter l'activité de certains mal, de le nourrir ainsi que sa famille.

Ces « interventions » (au sens étroit) de l'Etat peuvent s'effectuer soit dans l'ensemble d'un secteur économique — et c'est le rôle des établissements publics d'intervention — soit dans un domaine plus limité par le moyen de sociétés d'économie mixte, dont la création répond à cette même préoccupation.

D. LES AUTRES ACTIONS CONCURRENTES

Il peut arriver aussi que l'Etat ne cherche pas à jouer un rôle interventionniste mais qu'il soit amené à participer, toujours à titre concurrentiel, à certaines activités. Il peut s'agir, par exemple, de satisfaire certains besoins particuliers de l'Etat ou de la collectivité ou de renflouer des entreprises privées dont la disparition entraînerait de graves conséquences, etc...

Ce sont des sociétés d'économie mixte qui constituent, dans ce cas, le procédé le plus employé.

E. LA REGLEMENTATION

Il reste enfin les cas — et ce sont les plus nombreux — où la puissance publique ne désire pas entreprendre, ni par elle-même, ni par ses services décentralisés, une action d'ordre économique.

Mais elle ne peut rester indifférente devant les entreprises privées compte tenu du fait que l'ensemble de l'économie est placé sous le signe du dirigisme.

L'Etat est ainsi conduit à réglementer l'activité économique d'une façon générale en vue d'« intégrer l'entreprise privée dans l'économie dirigée ».

D'autres points de vue interviennent : la protection de la sécurité publique — de la santé et de l'hygiène publique, des droits sociaux des individus, et l'on rappellera que ceux-ci justifient l'exercice du pouvoir de police de l'autorité publique.

Ainsi la réglementation peut porter aussi bien sur l'exercice de l'activité économique elle-même que sur le fonctionnement technique de l'entreprise ou sur l'introduction, dans le circuit économique, du résultat de ses activités. Elle a donc une étendue considérable qui restreint notablement le champ d'application des libertés économiques individuelles.

CHAPITRE III

L'ETAT ET L'ECONOMIE AU MAROC

L'application, au Maroc, des considérations qui précèdent, permet de dresser maintenant un tableau sommaire des conditions dans lesquelles la puissance publique dirige l'économie marocaine.

On remarque, en procédant à cette étude, que la terminologie officielle n'est pas toujours en accord avec les règles que nous venons de dégager dans la section précédente ; aussi nous paraît-il préférable de nous attacher à la nature juridique véritable des divers organismes en cause plutôt qu'à leur dénomination telle qu'elle résulte des textes.

Par ailleurs, il faut tenir compte d'un procédé d'intervention qui n'a pas été compris dans les analyses précédentes, car il est particulier au Maroc et de création toute récente.

Il s'agit de la Promotion rurale organisée par le dahir n° 1.61.205 du 1^{er} safar 1381 (15 juillet 1961) qui lui assignait pour objet « de coordonner et de mettre en œuvre la réalisation du plein emploi des populations rurales pour promouvoir la mise en valeur du territoire national ». Mais cette institution — qui se résout en une personnalité, le Délégué général, assisté de conseils à l'échelon national et provincial — a été rebaptisée Promotion nationale pour marquer l'élargissement de ses objectifs que Sa Majesté Hassan II définit en ces termes dans son discours du Trône du 3 mars 1962 :

« Plus qu'une opération de lutte contre le sous-emploi, la Promotion nationale constitue une politique d'ensemble qui vise à intégrer la population du Royaume dans le cycle de la mobilisation et du développement et à assurer parallèlement, une véritable révolution dans les esprits et les méthodes de travail. »

La Promotion nationale a procédé, au cours de la première année de son fonctionnement à l'ouverture de chantiers donnant 7 millions de journées de travail et a effectué, en outre, l'opération écoles et la campagne d'alphabétisation dans la province pilote de Beni-Mellal. Son rôle apparaît donc finalement comme plus social qu'économique et, de ce point de vue, elle a prêté à de sérieuses critiques (8).

L'avenir dira si elle peut cependant, comme l'a voulu son promoteur, Sa Majesté Hassan II, être le trait d'union entre la population marocaine et l'économie que le Gouvernement cherche à lui donner.

Quels sont dans ces conditions les buts et les modalités de l'action de l'Etat dans l'économie marocaine ?

Nous allons l'indiquer succinctement en examinant l'un après l'autre, les différents secteurs : financier, industriel, commercial, agricole. Nous passerons en revue, dans chaque secteur, les procédés décrits ci-dessus, sans parler toutefois de la gestion en régie directe, puisque cela reviendrait purement et simplement à dresser un tableau de l'organisation administrative elle-même. Nous nous contenterons donc de reprendre, pour chacun des secteurs de l'économie, les procédés que nous avons décrits dans la section précédente.

Nous regrouperons sous le terme d'action exclusive les monopoles de droit et les monopoles de fait qu'il est très difficile de distinguer l'un de l'autre, dans la pratique car ils s'exercent selon des procédés identiques (régie, concession, établissement public d'exploitation ou de gestion) en partant d'une même idée, à savoir que l'activité en cause requiert une permission préalable de la puissance publique qui est libre de la donner à un seul ou à plusieurs organismes.

Nous rassemblerons, d'autre part, sous le terme d'action concurrente les cas où la puissance publique exerce une « intervention » (au sens étroit du terme) sur l'économie, et ceux plus rares, où son activité ne répond pas spécialement à la préoccupation d'orienter l'évolution.

Et nous parlerons enfin de la réglementation qui impose certaines limites à la liberté d'action des entreprises privées.

Il va de soi que le tableau qui suit n'a d'autre intention que de donner une idée générale de la situation. Les classifications arrêtées sont forcément arbitraires et bien des situations peuvent relever de plusieurs rubriques ; de plus les précisions données sont purement indicatives et non pas exhaustives.

Parag. 1. — LE SECTEUR FINANCIER

A. ACTION EXCLUSIVE

1° L'Etat se réserve le privilège d'émission de la monnaie et en confie l'exercice à la Banque du

Maroc, établissement public créé par le dahir n° 1.59.233 du 23 hija 1378 (30 juin 1959),

2° L'Etat, d'autre part, prohibe ou, en tout cas, réglemente, l'exportation des capitaux, les opérations de change et le commerce de l'or (dahir du 25 rejab 1358 (10 septembre 1939) maintenu en vigueur par le dahir du 15 rejab 1365 (15 juin 1946). La charge

(8) Voir la conférence de M. le Professeur Tiano reproduite dans Maroc-Informations des 25-26 février 1962, et le bilan officiel de cette opération pour 1961 (Maroc-Informations du 10 avril 1962).

de la délivrance des autorisations prévues par ce dahir est conférée à un Office des Changes, établissement public créé en 1944 et actuellement régi par le dahir n° 1.58.021 du 1^{er} rejev 1377 (22 janvier 1958),

3° L'Etat attribue un monopole aux établissements publics spécialement chargés de certaines branches du secteur financier :

— Transactions sur les valeurs mobilières : Office de cotation des valeurs mobilières (arrêté du Directeur des Finances du 13 juillet 1948) ;

— Epargne publique : Caisse d'Epargne nationale (dahir n° 1.57.288 du 1^{er} chaabane 1378 (10 février 1959) ;

— Crédit populaire : Caisse centrale des Banques populaires (dahir du 7 kaada 1355 (20 janvier 1937) ;

— Crédit agricole : Caisse nationale de crédit agricole (dahir n° 1.60.106 du 25 joumada II 1381 (4 décembre 1961) ;

— Sécurité sociale : Caisse nationale de sécurité sociale (dahir n° 1.59.148 du 30 joumada II 1379 (31 décembre 1959) ;

— Retraites des fonctionnaires : Caisse marocaine des retraites (dahir du 1^{er} chaoual 1348 (2 mars 1930).

4° L'Etat, enfin, interdit les jeux de hasard « quelle qu'en soit la nature » et qui sont prohibés tant par la loi religieuse à l'égard des musulmans que par la loi pénale vis-à-vis de tous. Cependant, l'arrêté viziriel du 25 joumada I 1368 (26 mars 1949) et les textes subséquents, autorisent les municipalités de certaines villes (Marrakech, Mohammadia, Tanger) à concéder le monopole de l'exploitation de ces jeux.

D'autre part, le dahir du 2 ramadan 1336 (12 juin 1918) porte prohibition des loteries, sauf autorisation expresse, dont bénéficient actuellement la Loterie nationale française, la Loterie Algérienne et la Loterie de Tanger.

B. ACTION CONCURRENTE

1° Elle est exercée par un certain nombre d'établissements publics d'intervention :

— Caisse centrale de garantie (dahir du 7 ramadan 1368 (4 juillet 1949) ;

— Caisse de dépôt et de gestion (dahir n° 1.59.074 du 1^{er} chaabane 1378 (10 février 1959) ;

— Fonds d'Equipeement communal (dahir n° 1.59.169 du 6 hija 1378 (13 juin 1959) ;

— Caisse nationale de retraites et d'assurances (dahir n° 1.59.30 du 24 rebia II 1379 (27 octobre 1959) ;

— Caisse centrale de crédit et de prévoyance (dahir du 2 rebia I 1356 (13 mai 1937) ;

— Caisse de compensation (dahir du 28 moharrem 1360 (25 février 1941).

2° L'action concurrente est aussi l'œuvre de sociétés d'économie mixte parmi lesquelles nous citerons surtout :

— la Banque marocaine de Commerce extérieur et la Banque nationale pour le développement économique, dans lesquelles la participation publique s'élève à 50 %, ainsi que la Société centrale de réassurances.

C. REGLEMENTATION

Elle s'applique à la plupart des opérations que l'on peut rattacher aux secteurs financiers, mais qui ne sont pas visées ci-dessus :

— Opérations de banque (arrêté du Directeur des Finances du 31 mars 1943 relatif à la réglementation et à l'organisation de la profession bancaire) ;

— Opérations de courtage auprès des bourses de commerce (dahir du 29 rebia II 1338 (21 janvier 1920) relatif à la création de bourses de commerce et instituant des courtiers auprès desdites bourses) ;

— Opérations de courtage maritime (dahir du 10 kaada 1372 (22 juillet 1953) relatif au courtage maritime ;

— Opérations d'assurances, de réassurances et de capitalisation (arrêté viziriel du 13 chaabane 1360 (6 septembre 1941) ;

— Loteries de sommes d'argent (dahir du 2 ramadan 1336 (12 juin 1918) portant prohibition des loteries sauf exception faisant l'objet d'une autorisation générale ou spéciale ;

— Paris mutuels sur les courses de chevaux (arrêté viziriel du 23 rebia II 1332 (21 mars 1914) et les courses de lévriers (arrêté viziriel du 30 rebia II 1369 (18 février 1950).

Parag. 2. — LE SECTEUR INDUSTRIEL

A. ACTION EXCLUSIVE

1° Dans la branche minière et énergétique.

Au Maroc, c'est le principe de la domanialité du sous-sol qui a été adopté, ce qui revient à dire que les substances minérales sont considérées comme appartenant en propre à l'Etat.

Il en résulte que la recherche et l'exploitation des substances minérales doivent être aussi avantageuses que possible pour la collectivité, ce qui justifie un contrôle étroit de l'Etat tant sur la prospection que sur l'exploitation elle-même.

a) « Les gîtes naturels des substances minérales sont classés relativement à leur régime légal, en

mines et carrières ». Tel est le principe posé par l'article 1^{er} du dahir du 9 rejev 1370 (16 avril 1951) portant règlement minier au Maroc.

Les mines sont les gîtes naturels de substances minérales énumérées à l'article 2 et classées en six catégories. L'article 5 pose le principe que « les mines sont propriété domaniale » ; par ailleurs, les droits habous existant sur certains gisements de sel sont confirmés.

Les carrières sont les gîtes naturels de substances minérales qui ne sont pas classés dans les mines ; les tourbières leur sont assimilées (article 3 alinéas 1 et 2). « Les carrières appartiennent aux propriétaires du sol » ; leur exploitation est soumise à des règles spéciales en vue d'assurer la sûreté de la surface et la sécurité du personnel.

Deux questions sont à considérer en ce qui concerne les mines : la recherche des substances minérales ; l'exploitation des gîtes naturels découverts.

Aux termes de l'article 7 :

« Des dahirs peuvent :

« 1° Désigner des terrains dans lesquels, sous « réserve des droits acquis, le droit de rechercher et « d'exploiter les mines de substances déterminées « ne peut être obtenu que par voie d'adjudication ou « est réservé à l'Etat.

« 2° Autoriser les services ou établissements publics à demander des permis de recherche et d'exploitation et des concessions de mines, en se « conformant aux conditions et charges du présent « dahir. »

Sous cette réserve « nul ne peut effectuer de travaux de recherche de mines si ce n'est en vertu d'un permis de recherche » (article 8, alinéa 1).

Quant à l'exploitation d'une mine, elle est autorisée à titre exceptionnel ou provisoire sous certaines réserves. Mais l'exploitation d'une mine à titre définitif ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un permis d'exploitation ou d'une concession (article 8, alinéa 2).

Les dispositions ultérieures du dahir fixent les conditions auxquelles sont soumis les permis de recherche (titre II), les permis d'exploitation (titre III) et les concessions (titre IV).

Signalons cependant les dispositions particulières concernant :

- l'exploitation des phosphates qui fait l'objet d'un monopole (dahir précité du 16 avril 1951 article 6 et arrêté viziriel du 23 chaoual 1337 (22 juillet 1919) confiée à un établissement public, l'Office chérifien des phosphates créé en 1920 et régi actuellement par le dahir n° 1.60.178 du 4 safar 1380 (29 juillet 1960).
- l'exploitation artisanale des gisements de plomb et de zinc du Tafilalt qui est d'autre part, confiée à titre exclusif à la Centrale d'achat et de déve-

loppement du Tafilalt établissement public institué par le dahir n° 1.60.019 du 11 joumada II 1380 (1^{er} décembre 1960) portant création de la région minière du Tafilalt.

b) La recherche et l'exploitation des sources d'eaux minérales fait aussi l'objet de concessions dans les conditions prévues par le dahir du 11 moharrem 1334 (1^{er} août 1925) sur le régime des eaux.

c). La recherche et l'exploitation des hydrocarbures sont enfin, soumises à des dispositions particulières énoncées dans le dahir n° 1.58.227 du 4 moharrem 1378 (21 juillet 1958) dont l'article premier, alinéa 1 proclame que « les gisements d'hydrocarbures naturels font partie du domaine de l'Etat ».

2° Dans la branche énergétique, la production de l'énergie électrique est accordée par voie de concession, à des sociétés privées : Energie électrique du Maroc (9) pour la production et Société marocaine de distribution d'eau, de gaz et d'électricité pour la distribution ainsi que plusieurs sociétés parmi lesquelles la Société Electra Hispano Marroqui, dans l'ancienne zone espagnole et à Tanger. Un dahir du 15 rebia II 1336 (29 janvier 1918) réglemente les conditions relatives à la délivrance des autorisations, permissions et concessions dans cette branche.

En outre, il convient de signaler la création par le dahir n° 1.61.218 du 11 joumada I 1381 (21 octobre 1961) d'un établissement public (improprement dénommé « Régie autonome ») jouissant du monopole de la distribution d'eau et d'électricité dans le périmètre de la Ville de Casablanca.

3° Dans la branche des télécommunications, l'exploitation de la télégraphie et de la téléphonie avec fil ou sans fil fait l'objet d'un monopole en vertu du dahir du 27 rebia II 1343 (25 novembre 1924) modifié par celui du 9 ramadan 1368 (6 juillet 1949). Ce monopole est exploité par l'Office des P.T.T. en vertu des textes précités, mais l'on sait que celui-ci est un service public et non un établissement public, malgré son titre, de même d'ailleurs que la Radio-diffusion-Télévision marocaine qui constitue, elle aussi un service public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

4° Dans la branche des transports, on doit distinguer :

a) les transports par voie ferrée sont concédés à trois sociétés privées : la Compagnie des Chemins de fer du Maroc (10) ; la Compagnie des Chemins de fer du Maroc Oriental et la Compagnie de Chemin de fer de Tanger à Fès.

b) les transports urbains font l'objet de concessions municipales à des sociétés privées (Tramways et autobus de Casablanca, Compagnies des autobus des villes de : Fès, Marrakech, Meknès, Rabat-Salé).

(9) Dont la nationalisation a été annoncée par le discours du Trône du 3 mars 1962.

(10) En voie de nationalisation (annoncée par le discours du Trône du 3 mars 1962).

c) les transports aériens font l'objet d'une concession exclusive, en faveur de la société d'économie mixte « Royal Air Maroc », du monopole des transports aériens intérieurs et des droits et privilèges prévus par les accords internationaux au profit du Maroc.

d) les transports routiers de marchandises et de personnes sont confiés à l'Office national des transports, établissement public de gestion créé par le dahir du 19 chaoual 1356 (23 décembre 1957) et qui est qualifié d'affréteur unique au Maroc.

5° Dans la branche portuaire, l'exploitation des ports fait l'objet de concessions à des sociétés privées (Manutention marocaine de Casablanca (11), Compagnie du port de Mohammadia, Société kénitréenne d'aconage et de manutention, Société du port de Tanger, Auxiliaire maritime du port d'Agadir, Auxiliaire maritime du port de Safi) tandis que la construction et l'exploitation d'une forme de radoub et d'un bassin d'armement sont concédés à la Société chérifienne d'exploitation d'ouvrages maritimes.

6° Dans la branche de la fabrication du tabac (dahir du 12 rejeb 1351 (12 novembre 1932) l'Etat se réserve, pour des raisons d'ordre fiscal, un monopole qu'il a concédé à la Société internationale de régie co-intéressée des Tabacs du Maroc (Régie des tabacs) ; de même est réglementée la fabrication des allumettes (arrêté viziriel du 21 rebia II 1359 (29 mai 1940).

7° Dans la branche des industries alimentaires, on notera que le conditionnement et le stockage du thé sont confiés en exclusivité à un établissement public, l'Office national du thé, créé par le dahir n° 1.58.399 du 11 jourmada II 1378 (23 décembre 1958) et que l'entretien et l'exploitation d'entrepôts frigorifiques est concédée à la société privée des Entrepôts frigorifiques du Maroc (Fès et Meknès) et à la Société d'exploitation de l'entrepôt frigorifique de Marrakech.

8° Enfin on mentionnera, à part, la Régie des exploitations industrielles qui, malgré son titre est un établissement public créé par le dahir du 12 safar 1348 (19 juillet 1929) et dont le rôle est d'une part d'assurer l'exploitation et la distribution des eaux dans 80 villes ou agglomérations du Royaume, d'autre part, d'assurer la charge des services industriels et enfin d'effectuer l'achat, le ravitaillement et l'entretien des véhicules de l'Etat, sans préjudice de toutes autres opérations techniques qui pourraient ultérieurement lui être confiées.

B. ACTION CONCURRENTE

1° L'intervention de l'Etat dans le secteur industriel se manifeste essentiellement par l'intermédiaire de deux établissements publics :

a) Le Bureau de recherches et de participations minières, créé par le dahir du 2 rejeb 1347 (15 décembre 1928) dont les attributions sont ainsi définies (article 1^{er}) :

- entreprendre toutes études et recherches de gisements miniers,
- prendre ou acquérir des permis de prospection temporaire et des permis de recherches,
- prendre des participations dans tous groupements ou sociétés ayant pour objet l'étude, la recherche ou l'exploitation, au Maroc, des mines de toutes catégories, ainsi que dans toutes entreprises ayant pour objet la production, le transport, l'utilisation et la transformation industrielle de toutes substances minérales.

b) Le Bureau d'études et de participations industrielles créé par le dahir n° 1.57.378 du 8 jourmada II 1377 (31 décembre 1957) à l'effet de pallier la défaillance provisoire du secteur privé et de devenir l'organisme d'exécution du Gouvernement pour la recherche, l'étude et l'équipement industriel.

Aux termes de l'article 2 du dahir, le B.E.P.I. est chargé de promouvoir toute étude de nature à contribuer au développement industriel du pays et autorisé à concourir à son industrialisation.

« Le bureau est notamment autorisé à prendre des participations dans tous groupements et sociétés ayant pour objet l'étude, l'installation ou l'exploitation d'entreprises industrielles ; il est habilité à prendre des initiatives d'intérêt national, à effectuer des études de projets d'investissements, à soutenir toute activité industrielle présentant un intérêt général pour l'ensemble du pays. »

2° D'autre part, l'Etat concurrence directement l'entreprise privée dans le domaine industriel.

a) Par l'intermédiaire d'établissements publics d'intervention :

- dans le domaine du tourisme :
Office national marocain du tourisme (dahir du 13 kaada 1365 (9 octobre 1946),
- dans le domaine de l'artisanat :
Maison de l'Artisan (dahir du 29 kaada 1376 (27 juin 1957),
- dans le domaine du cinéma :
Centre cinématographique Marocain (dahir du 11 moharrem 1363 (8 janvier 1944).

b) Par sa participation financière directe ou indirecte (généralement par le canal du B.R.P.M. et du B.E.P.I.) à la constitution de sociétés d'économie mixte et notamment dans les domaines suivants :

- mines et énergie (une quarantaine de sociétés),
- transports (Les Transports africains, Compagnie marocaine de navigation) et tourisme (Société marocaine pour le développement touristique),
- construction immobilière (Caisse marocaine des marchés, Caisse des prêts immobiliers du Maroc, Compagnie immobilière franco-marocaine),

(11) Concession agréée le 31-12-1961 et non reconduite : l'exploitation du port de Casablanca est depuis lors assurée par la Régie des exploitations industrielles jusqu'au 30-6-1962 (décrets n°s 2.62.608 et 2.62.607 du 1^{er} chaabane 1381 (8 janvier 1962).

- industrie mécanique (Société marocaine des usines Berliet — General Tire and Rubber of Morocco, Société marocaine de constructions automobiles, Société marocaine de fabrications mécaniques),
- industrie chimique (Société Maroc-Chimie),
- industrie textile (Compagnie marocaine de filatures et de textiles, Compagnie marocaine de liège et fibres textiles),
- industrie du pétrole (Société anonyme marocaine de raffinage, Société chérifienne des pétroles, Société maroco-italienne des pétroles),
- industrie lourde (Société d'application et de recherche industrielle, Société d'études et de coordination industrielle marocaine, Société d'études spéciales et d'installations industrielles, Société marocaine d'études sidérurgiques).

C. LA RÉGLEMENTATION

Il ne saurait être question de dresser un inventaire même sommaire de l'abondante législation qui a pour objet de réglementer les activités industrielles.

1° Mentionnons en tout cas — car c'est le point capital — que, sous réserve des monopoles de droit ou de fait, que nous avons signalés plus haut, l'exercice d'une activité industrielle de quelque nature qu'elle soit, est libre sauf deux exceptions :

- les industries de trituration et d'extraction de graines oléagineuses et de raffinage des huiles

comestibles (dahir du 2 rebia I 1373 (10 novembre 1953),

- les industries de montage de véhicules automobiles (voitures, camions, tracteurs) et les industries de pneumatiques (dahir n° 1.58.255 du 16 safar 1378 (1^{er} septembre 1958).

2° Mais cette liberté ne met pas obstacle à un contrôle général de l'Etat pour des raisons de sécurité publique, d'hygiène et de salubrité publiques (dahir du 3 chaoual 1332 (25 août 1914) sur les établissements insalubres, incommodes et dangereux) ni à la réglementation de la propriété industrielle (dahir du 22 chaabane 1334 (23 juin 1916).

On rappellera, de même, les nombreux textes inspirés du souci de protéger les travailleurs de l'industrie (sécurité et hygiène des installations).

3° En outre une réglementation spéciale frappe certaines formes d'activités industrielles (par exemple : carrières, transports, cinémas ambulants, dépôts d'explosifs, boulangeries et minoteries, sucreries, et raffineries, installations frigorifiques, téléphériques, et remonte pentes) ou certaines fabrications (par exemple : alcools, conserves alimentaires, eaux de table, huiles et savons, substances vénéneuses).

4° Enfin, il convient de mentionner la réglementation en matière de sécurité, d'hygiène et de salubrité publiques que les autorités locales sont amenées à superposer aux précédentes en vertu de leurs pouvoirs de police.

Parag. 3. — LE SECTEUR COMMERCIAL

Les interventions de l'Etat dans le secteur commercial doivent être étudiées compte tenu de la distinction entre le commerce extérieur et le commerce intérieur.

A. LE COMMERCE EXTERIEUR

1° La question du commerce extérieur met en jeu, nous l'avons vu, la portée actuelle des servitudes héritées de l'Acte d'Algésiras et qui, en pratique, se réduisent au seul principe de l'égalité entre les nations étrangères. Le principe de la liberté économique, lui, a cessé de s'imposer et, de ce fait, nous verrons que le Gouvernement marocain a, depuis l'indépendance, maintenu et renforcé la réglementation mise en place sous le protectorat.

Mais il importe de préciser que le commerce extérieur, en tant que tel, n'est pas un monopole de l'Etat comme cela est le cas dans un certain nombre de pays nouvellement indépendants dont, selon certaines conceptions, le Maroc devrait imiter l'exemple.

Toutefois, l'Etat s'est réservé un monopole dans trois cas particuliers pour en confier la charge à des établissements publics qui, à cet égard, jouent un rôle d'exploitation ou de gestion :

- le contrôle de l'exportation des biens et marchandises issus du territoire national, exercé par l'Office chérifien de contrôle et d'exportation créé par le dahir du 9 kaada 1355 (22 janvier 1937) dont les attributions sont fixées par un arrêté résidentiel du 22 janvier 1937.

- le contrôle de l'importation et de l'exportation des céréales exercé par l'Office chérifien interprofessionnel des céréales, créé par le dahir du 12 safar 1356 (24 avril 1937).

- le contrôle de l'importation du thé, exercé par l'Office national du Thé créé par le dahir n° 1.58.399 du 11 jomada II 1378 (23 décembre 1958).

2° D'autre part, l'Etat exerce une action concurrente dans le commerce extérieur par l'intermédiaire de l'Office chérifien de contrôle et d'exportation précité, qui est chargé d'une tâche d'intervention — celle là non exclusive — la recherche et le développement des débouchés et marchés extérieurs pour le commerce marocain, notamment par l'organisation de la propagande commerciale à l'étranger.

3° En fait, l'action de l'Etat en matière de commerce extérieur se manifeste principalement par une importante réglementation qui tend, d'une part, à

instituer un contingentement, d'autre part à imposer la perception de droits de douane, et enfin à assurer certains contrôles spéciaux.

a) Le contingentement du commerce extérieur consiste dans le fait d'interdire l'entrée ou la sortie de certaines marchandises et de limiter, le cas échéant, la quantité de celles qui ne sont pas prohibées.

1. Quant à l'importation au Maroc, on relève déjà dans les traités anciens, et dans l'Acte d'Algésiras certaines interdictions telles que celles de l'entrée de l'opium, ou des armes et munitions de guerre (chapitre II de l'Acte) sauf évidemment dérogations consenties par l'Etat.

Depuis le protectorat et malgré les difficultés que nous avons signalées, des prohibitions ont pu être édictées à l'égard de certaines céréales et de leurs dérivés (1921-1929) de certaines plantes telles que les plantes de cotonnier (1952), les plantes de la famille des rutacées (1951), le maïs (1933) et des produits artisanaux comme les babouches d'origine étrangère (1934) et des tapis ayant les mêmes caractéristiques que ceux fabriqués au Maroc (1936).

C'est surtout la guerre de 1939 qui a été l'occasion d'instituer un contrôle général des importations.

Le dahir du 24 rejeb 1358 (9 septembre 1939) édicte dans son article premier une prohibition générale des importations de marchandises quel que soit le régime douanier sous lequel elles se trouvent.

La possibilité d'autoriser des dérogations est toutefois expressément réservée, et un arrêté résidentiel de la même date a accordé un certain nombre de dérogations soit à titre transitoire, soit à titre permanent. D'autres textes sont venus, selon les époques, augmenter ou diminuer l'étendue de ces dérogations (12).

Le texte en vigueur actuellement est l'article 2 de l'Arrêté résidentiel du 1^{er} octobre 1952 tel qu'il a été modifié par le décret du 29 joumada II 1378 (10 janvier 1959) : aux termes duquel : « Peuvent être importées, avec l'autorisation du ministre chargé du commerce ou de l'autorité déléguée par lui à cet effet, quelles que soient leur provenance et leur origine, les marchandises acquises sans attribution de devises qui seront mentionnées sur une liste fixée par arrêté du ministre de l'Economie nationale, pris après avis du ministre des Finances et du ministre chargé du commerce ou des autorités déléguées par eux à cet effet » (13).

On rappellera, d'autre part, que les mesures de contrôle des changes que nous avons déjà signalées

constituent un moyen supplémentaire de limiter les importations.

2. Quant à l'exportation hors du Maroc, elle fait l'objet soit d'une prohibition spéciale (maïs (1937), fourrage (1938) soit, en vertu des dispositions générales de l'Arrêté résidentiel du 16 juillet 1948, d'une interdiction générale pouvant admettre des dérogations également générales ou particulières.

b) La réglementation douanière découle, nous l'avons déjà dit, du dahir n° 1.57.170 du 23 chaoual 1376 (24 mai 1957) qui, dans le cadre du retour à la liberté tarifaire, institue un tarif différencié par marchandises conformément aux indications figurant sur un tableau annexe dit « Tarif des droits de douane ».

Ce tableau est fréquemment modifié, et on mentionnera en particulier les augmentations considérables découlant du dahir n° 1.61.189 du 26 rebia I 1381 (7 septembre 1961).

c) Enfin, il faut mentionner les contrôles soit à l'importation soit à l'exportation qui portent sur certains produits déterminés (armes et munitions : dahir du 18 moharrem 1356 (31 mars 1937) ; animaux : dahirs du 18 chaabane 1332 (12 juillet 1914) et du 2 rejeb 1334 (5 mai 1916) .

B. LE COMMERCE INTERIEUR

1° L'action exclusive de l'Etat ne recouvre qu'un nombre très limité de cas dans lesquels le législateur a instauré un monopole pouvant faire l'objet de concessions :

— exploitation des bacs et passages sur les cours d'eau, en conséquence de l'appartenance de ces derniers au domaine public (dahir du 9 joumada II 1334 (16 avril 1916).

— construction de bains maures dans les médinas (dahir du 13 chaoual 1354 (8 janvier 1936), s'agissant d'une activité traditionnellement réservée aux Habous.

D'autre part, trois établissements publics se sont vus conférer un monopole :

— l'un sur le plan de l'exploitation : il s'agit de l'Office national du thé, créé par le dahir n° 1.58.399 du 11 joumada II 1378 (23 décembre 1958), qui lui a confié le monopole de l'importation, du conditionnement, du stockage et du commerce du thé, ce qui n'exclut pas, d'ailleurs, la possibilité de sous-traiter pour une partie de ces opérations.

— les deux autres sur le plan de la gestion :

— l'Office chérifien interprofessionnel des céréales, créé par le dahir du 12 safar 1356 (24 avril 1937) qui est chargé (article 2) « d'étudier toutes les mesures législatives ou réglementaires de nature à organiser la production, à régulariser la vente et à l'utilisation et à permettre le financement des récol-

(12) C'est en application du dahir du 9 septembre 1939 qu'avait été pris l'arrêté résidentiel du 11 mars 1948 tendant à exclure de la dérogation et donc à soumettre à la prohibition de principe, les importations dites « sans devises » et qui a été l'origine du différend franco-américain qui s'est terminé par l'arrêt de la Cour de La Haye. L'arrêté résidentiel du 1^{er} octobre 1952 dont il est question plus loin est intervenu à la suite de cet arrêt.

(13) Voir les décrets n°s 2.61.022 et 2.61.248 datés tous deux du 17 kaada 1380 (3 mai 1961) portant suspension provisoire de l'importation au Maroc de certains véhicules ou pièces détachées.

« tes de blés tendres et durs afin d'assurer aux producteurs une rémunération équitable de leur travail, « de contrôler et, s'il y a lieu, d'assurer l'exécution de « ces mesures... de contrôler le marché des céréales « secondaires ».

— le Bureau des Vins et Alcools, créé par l'arrêté viziriel du 18 joumada I 1357 (16 juillet 1938) qui est chargé (article 2) « de contrôler et d'assurer l'application du statut de la viticulture et de procéder à l'achat et à la vente des alcools dont la production est réservée à l'Etat ».

2° A l'inverse de ce qui se passe pour l'industrie, l'Etat n'exerce qu'une très faible action concurrente en matière commerciale. On notera toutefois que les établissements publics ci-dessus mentionnés — Office chérifien interprofessionnel des céréales et bureau des Vins et Alcools ont aussi certaines attributions qui leur confèrent un caractère interventionniste dans leurs domaines respectifs.

3° C'est, en définitive, sur le plan de la réglementation que se manifeste le plus intensément l'action de l'Etat dans le domaine du commerce intérieur.

a) Aucune condition n'est en principe requise pour acquérir la qualité de commerçant, sauf celles qui résultent des prescriptions des dahirs des 9 ramadan 1331 (12 août 1913) formant Code des Obligations et Contrat et Code de commerce. Telles sont, en particulier, les règles concernant la capacité des obligés ; celles d'accomplir des actes de commerce — et l'inscription sur le registre du commerce (dahir du 22 safar 1345 (1^{er} septembre 1926) et arrêté viziriel de la même date).

b) Mais il est certaines activités qui sont prohibées parce que l'Etat s'en réserve le monopole pour lui-même, telle l'ouverture de bureaux de placement de travailleurs qui ne peut être effectuée que par l'Etat lui-même ou par les communes urbaines et ne peut faire l'objet d'une concession (dahir du 24 moharrem 1340 (27 septembre 1921)).

c) D'autres activités ne peuvent être exercées sans une autorisation de la puissance publique. Il s'agit, non seulement des professions libérales que nous avons déjà évoquées au chapitre V et dont certaines ont un caractère commercial, mais encore de celles qui sont ouvertes à toute personne sans condition de capacité :

- ouverture de magasins généraux (dahir du 23 chaabane 1333 (6 juillet 1915) ;
- commerce des armes et munitions (dahir du 18 moharrem 1356 (31 mars 1937) ;

— débits de boissons mahia (arrêté viziriel du 23 safar 1356 (5 mai 1937) ;

— commerce des carburants (dahir n° 1.61.370 du 22 rejeb 1381 (30 décembre 1961)).

d) Mêmes lorsqu'elles sont ouvertes à tous et qu'aucune autorisation spéciale n'est nécessaire, de nombreuses formes d'activité commerciale sont réglementées dans leur exercice même. Ainsi en est-il de la vente du café, des huiles alimentaires, des tapis, de la publicité par voie d'affichage, de l'exploitation de cliniques médicales privées, de maisons de santé ou de traitement ou d'hôpitaux privés, de la location de logements meublés.

e) D'une façon plus générale l'ensemble des activités commerciales est régie par une réglementation qui se superpose, le cas échéant, aux prescriptions spéciales que nous venons d'évoquer. Il s'agit notamment des textes :

— sur la propriété commerciale, terme d'ailleurs impropre qui désigne le droit au renouvellement du bail des locaux, appartements ou chambres, nus ou meublés, à usage commercial, industriel ou artisanal (dahir du 2 chaoual 1374 (24 mai 1955)).

— sur l'hygiène et la salubrité publiques tant en ce qui concerne les immeubles (dahir du 30 moharrem 1334 (8 décembre 1915) qu'en ce qui concerne la répression des fraudes dans la vente des marchandises et des falsifications des denrées alimentaires et des produits agricoles (dahir du 23 kaada 1332 (14 octobre 1914) suivi de nombreux textes postérieurs à portée spéciale).

— sur la réglementation et le contrôle des prix (dahir du 27 rebia II 1378 (21 novembre 1957)). Ce texte qui reprend des dispositions antérieures remontant à 1941 pose le principe de la possibilité d'une réglementation des prix des services et des marchandises produites, importées ou exportées, à tous les échelons de la commercialisation (article 1^{er}) ; il définit l'infraction de majoration illicite des prix (articles 4 et 5) et la punit de sanctions qui peuvent être soit administratives (14) soit judiciaires (article 8).

f) Enfin, cette réglementation à l'échelon national est complétée par celle que les autorités locales sont habilitées à prendre en vertu de leurs pouvoirs de police, tant pour autoriser l'exercice de certaines professions (stalles des marchés publics, taxis, éventaillers des marchands en plein air, vendeurs de billets de loterie, etc...) que pour édicter des prescriptions particulières en matière de sécurité ou d'hygiène publiques.

Parag. 4. — LE SECTEUR AGRICOLE

L'agriculture est, on le sait, l'élément le plus important de l'économie marocaine puisqu'elle occupe les 9/10 des habitants du Royaume. Comme dans tous les pays insuffisamment développés, l'agriculture est l'objet de l'attention et de la vigilance du gouvernement puisque c'est d'elle que dépend l'élévation

du niveau de vie de la population. Mais l'agriculture marocaine se caractérise par la coexistence, sans

(14) Le régime des sanctions administratives n'est applicable que si un décret le prévoit et son application ne peut s'étendre au-delà de six mois, sauf renouvellement par décret ultérieur. Voir en dernier lieu le décret n° 2.62.546 du 17 rejeb 1382 (14 décembre 1962).

espoir de pénétration, d'un secteur moderne tourné vers la recherche de hauts rendements et susceptible de conduire à une commercialisation des produits, et le secteur traditionnel dont le petit cultivateur attend seulement un profit susceptible, tant bien que mal, de le nourrir ainsi que sa famille.

La recherche d'une solution de ce problème — le plus grave qui se pose au Maroc, ne peut résulter que d'une action directe de l'Etat, dans le cadre de la définition d'une nouvelle économie agricole avec toutes les implications que cela entraîne mais assurément par l'emploi de moyens dirigistes et probablement d'une socialisation des terres.

Le degré actuel d'intervention de l'Etat dans le secteur agricole de l'économie est encore relativement modeste et ne se situe pas tellement au-delà de la position prise sous le protectorat. Le souci d'ensemble de la législation en vigueur reste si l'on peut dire d'ordre technique : favoriser certaines cultures en vue de la consommation intérieure, protéger celles qui portent sur des produits susceptibles d'être exportées, protéger les sols, lutter contre les maladies végétales ou animales. Toutefois, la création récente de deux établissements publics d'intervention constitue le premier pas vers une prise en charge plus complète de l'agriculture par la puissance publique.

A. ACTION EXCLUSIVE

1° L'action exclusive de l'Etat concerne en premier lieu un grand nombre de biens qui sont exclus de l'appropriation privée et qui ont le caractère domanial, à savoir les forêts (dahir du 20 hija 1335 (10 octobre 1917) sur la Conservation et l'exploitation des forêts les eaux fluviales et leurs sources (dahir du 11 moharrem 1344 (1^{er} août 1925) sur le régime des eaux et arrêté viziriel du même jour, ainsi que la chasse (dahir du 6 hija 1341 (21 juillet 1923) et la pêche dans les eaux continentales (dahir du 12 chaabane 1340 (11 avril 1922).

Il est à noter que si ces biens sont exploités en régie par l'Etat, ils peuvent néanmoins être l'objet d'autorisations ou de concessions à des particuliers.

2° L'action exclusive de l'Etat se manifeste ensuite par le fait qu'il concède certains de ses monopoles du secteur agricole :

— en ce qui concerne la culture du tabac, à la Société Internationale de régie co-intéressée des Tabacs du Maroc.

— en ce qui concerne l'aménagement des périmètres d'irrigation et d'assainissement dont la surface est de plus de 1.000 hectares à l'Office national des irrigations créé par le dahir n° 1.59.401 du 11 rebia II 1380 (3 septembre 1960).

3° De l'action concurrente de l'Etat découle de l'action de deux très importants établissements publics d'intervention.

« Les applications en milieu rural d'une politique de développement économique relèvent d'orga-

« nismes spécialement destinés à adapter la production agricole aux exigences de la croissance économique générale et à améliorer le revenu de la population active intéressée.

« Les établissements publics, ainsi constitués, « reçoivent la charge de réaliser la plus grande partie « des interventions pratiques décidées dans le cadre « de la politique agricole arrêtée par le Gouverne- « ment, sur la proposition du ministre de l'agriculture, « en vue d'atteindre les objectifs déterminés par les « travaux de planification.

« Ils participent, en outre, à l'élaboration et à « la stimulation de toutes les formes d'organisation « économique et sociale du monde rural, en colla- « boration soigneusement harmonisée, avec l'action « des départements ministériels intéressés.

« Ces deux tâches apparaissent insépara- « bles » (15).

L'ensemble du territoire marocain est, à cet effet, divisé entre les périmètres irrigués et les autres zones.

L'Office national des irrigations créé par le dahir n° 1.59.401 du 11 rebia I 1380 (3 septembre 1960) est chargé de l'équipement et de la mise en valeur des zones, délimitées par décret, dont la production agricole est susceptible d'être améliorée par l'irrigation, l'assainissement et, d'une manière générale, l'utilisation des eaux (article 2 alinéa 1^{er}) (16).

L'Office national de la modernisation rurale, créé par le dahir n° 1.61.027 du 13 chaabane 1381 (20 janvier 1962) remplace la Centrale des travaux agricoles instituée en 1957 et qui succédait elle-même à la Centrale d'équipement agricole du paysannat fondée en 1945. Il est chargé de l'équipement et de la mise en valeur de l'agriculture et de l'élevage sur l'ensemble du Royaume — sauf dans les zones où l'O.N.I. est compétent pour intervenir.

En dehors de ces deux établissements publics dont l'institution répond à une conception d'ordre général, signalons que l'Office chérifien interprofessionnel des céréales et le Bureau des Vins et Alcools ont, sur le plan agricole et dans leur champ d'action respectif, une mission d'intervention qui s'ajoute à celle qu'ils exercent déjà dans le secteur commercial.

4° Enfin, une importante réglementation est intervenue en matière agricole.

a) Elle porte parfois sur certaines activités particulières :

1. Interdiction de la culture du kif (dahir du 20 chaabane 1374 (24 avril 1954).

2. Organisation de la culture de certaines plantes telles que :

— l'alfa (dahir du 22 moharrem 1349 (20 juin 1932) ;

(15) Exposé des motifs du dahir n° 1.61.027 du 13 chaabane 1381 (20 janvier 1962).

(16) Nous avons vu plus haut que l'O.N.I. a, en outre, l'exclusivité de l'aménagement des grands périmètres d'irrigation et d'assainissement.

- le coton (dahir du 2 ramadan 1358 (16 octobre 1939) ;
- le crin végétal (dahir du 23 moharrem 1358 (15 mars 1939) et dahir n° 1.61.314 du 25 jourmada II 1381 (4 décembre 1961) ;
- le riz (dahir du 13 jourmada I 1373 (19 janvier 1954) ;
- les huiles alimentaires (arrêtés du 6 novembre 1959 et suivants (17) ;
- la viticulture (arrêt viziriel du 2 jourmada II 1356 (10 avril 1937) ;

3. Prescriptions spéciales en matière d'élevage :

- contrôle des laiteries (arrêt viziriel du 16 jourmada I 1335 (10 mars 1917) ;
- abattage des animaux de boucherie (dahir du 20 jourmada I 1361 (5 juin 1942).

b) Elle porte aussi sur les activités agricoles dans leur ensemble :

- dahir du 23 rebia I 1346 (20 septembre 1927) portant règlement de police sanitaire des végétaux ;
- dahir du 19 chaabane 1332 (13 juillet 1914) édictant des mesures pour garantir les animaux domestiques contre les maladies contagieuses.

L'abondante législation dont nous venons d'indiquer les grandes lignes montre que l'économie marocaine se range parmi celles qui se sont éloignées du libéralisme bien qu'elle se soit constituée dans sa forme moderne, depuis 1906, sous le signe du célèbre principe de la « liberté économique sans aucune inégalité ».

Déjà, la réglementation économique introduite sous le régime du protectorat, dans le but de mettre l'économie marocaine à l'abri de la concurrence étrangère, a porté quelques atteintes à cette règle, du moins en ce qui en concerne le premier terme. L'œuvre accomplie dans ce domaine depuis l'indépendance a, sans conteste, accentué le mouvement, mais elle ne paraît pas en avoir sensiblement modifié la direction. Il s'agit donc d'un changement quantitatif et non qualitatif.

En effet, on ne saurait ranger le Maroc parmi les dotés d'une économie du type socialiste puisque l'action de la puissance publique continue à supposer le jeu de l'initiative individuelle, sauf à en limiter le libre exercice ; elle n'implique pas une intervention exclusive et directe de l'Etat qui prendrait en charge la responsabilité des mécanismes économiques.

C'est donc le terme « dirigisme » qui, ainsi que nous l'indiquions au début, paraît bien caractériser les structures juridiques de l'économie marocaine. Que la notion de plan s'y superpose ne change pas le fond des choses, puisque cette planification est indicative et non coercitive.

Cette constatation étant faite relativement aux orientations de principe, une question se pose : La technique juridique permet-elle de donner des solutions satisfaisantes aux problèmes qu'affronte l'économie marocaine à la recherche de son développement ?

Ceci revient à se demander si les structures élaborées par le droit public classique offrent assez de variété et de souplesse pour répondre à tous les impératifs de la situation particulière du Maroc, et si elles dans le cadre politique actuel qui est, lui, en dehors sont, en tout cas, bien adaptées aux fins recherchées de cette discussion.

Le contraire a été récemment soutenu et l'on a parlé d'une « crise du droit public au Maroc ». Le droit, et surtout le droit administratif, devant être une science auxiliaire de l'économie, il faudrait admettre que les structures juridiques en usage actuellement au Maroc pour l'intervention publique dans les secteurs économiques de la nation, ne seraient pas appropriées (18).

Il est bien vrai que le droit public marocain est actuellement un « droit intermédiaire » qui, au moins dans le domaine qui nous intéresse, a été élaboré par imitation ou par référence au droit administratif français ; il est non moins vrai que les besoins économiques présents du Maroc rendent souhaitables la création d'un « droit public à caractère national ».

Mais les causes que l'on décèle à la crise en question relèvent du domaine de l'organisation des pouvoirs publics ou de celui du fonctionnement des institutions ; elles n'ont, en réalité, rien à voir avec la technique législative proprement dite.

Rien ne s'oppose à ce que n'importe quelle formule nouvelle, inventée au Maroc, ou importée de l'étranger, soit retenue pour donner à l'économie des structures plus originales et mieux adaptées.

Mais, pour le moment, le législateur s'efforce simplement de maintenir une certaine constance et une certaine harmonie dans les structures économiques. Une concession, un établissement public, une société d'économie mixte doivent répondre à des caractéristiques bien précises, et d'ailleurs connues de longue date, pour justifier leur titre sinon, il faut faire appel à une catégorie voisine ; ce souci de rigueur intellectuelle n'empêche nullement d'admettre des adaptations de détail aux conditions spécifiques de l'entreprise considérée.

Ce n'est pas sur ce plan, nous semble-t-il, que réside la « crise » du droit ; pour que celui-ci permette de rénover l'économie du Maroc, il faut que le pouvoir politique indique avec précision les objectifs qu'il a décidé d'atteindre, que les économistes fassent connaître les voies qu'ils veulent emprunter pour y parvenir. Les juristes, dont l'imagination n'est jamais en défaut, sauront bien, quant à eux, en fournir les moyens.

M. BOURELY

(17) Cette abondante réglementation a été suscitée par l'affaire de fraude sur les huiles alimentaires dont de nombreuses personnes ont été victimes dans la région de Meknès.

(18) Remy Lahaye : « La crise du Droit Public au Maroc » Revue marocaine de Droit, 1962, p. 711.