

Sahara occidental marocain : Quand la diplomatie des États déplace les lignes du juge européen

09-2026

« *Le droit est plus grand que la règle de droit.* »

Jean Carbonnier

La formule de Jean Carbonnier prend une résonance particulière lorsque le droit rencontre la géopolitique : une règle, même consacrée par le juge, ne résume jamais à elle seule l'ensemble des normes, des compétences et des pratiques qui façonnent une situation internationale. Il arrive ainsi qu'une jurisprudence conserve toute son autorité sans produire la trajectoire politique que sa lecture isolée pouvait laisser anticiper. Le dossier du Sahara occidental marocain en offre aujourd'hui une illustration particulièrement éclairante.

Depuis plusieurs années, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) développe une construction juridique exigeante concernant l'application au territoire des accords conclus entre l'Union européenne et le Maroc. Pourtant, à mesure que cette jurisprudence se consolidait, l'environnement européen du différend évoluait. L'Espagne considère depuis 2022 l'initiative marocaine d'autonomie comme « la base la plus sérieuse, réaliste et crédible » pour résoudre le différend. La France affirme que le présent et l'avenir du territoire s'inscrivent dans le cadre de la souveraineté marocaine et que le plan d'autonomie constitue la seule base permettant d'aboutir à une solution politique juste, durable et négociée. L'Allemagne adopte une position plus prudente : elle considère le plan marocain comme une base sérieuse et crédible pour les négociations, tout en maintenant que le statut demeure l'objet d'un processus conduit sous l'égide des Nations unies.

Cette évolution a progressivement dépassé le cadre des diplomaties nationales. Après l'adoption de la résolution 2797 du Conseil de sécurité, le 31 octobre 2025, l'Union européenne a elle-même accueilli favorablement, le 29 janvier 2026, la conduite de négociations prenant pour base la proposition marocaine d'autonomie. Elle a également salué la volonté du Maroc d'en préciser les modalités et évoqué explicitement ce que pourrait être une autonomie sous souveraineté marocaine. Dans le même temps, Rabat et Bruxelles réaffirmaient le caractère stratégique, multidimensionnel et privilégié de leur partenariat.

Le paradoxe n'oppose donc pas simplement le droit à la politique. Il révèle la coexistence de plusieurs cadres juridiques et institutionnels qui ne remplissent ni la même fonction ni la même temporalité : la CJUE contrôle la légalité des actes de l'Union dans son champ de compétence ; les États membres conservent, dans les limites des traités, une capacité propre de positionnement diplomatique ; les institutions européennes conduisent l'action extérieure de l'Union ; le Conseil de sécurité encadre, pour sa part, le processus politique international. La jurisprudence demeure pleinement opératoire dans l'ordre juridique européen sans pour autant épuiser l'ensemble des espaces dans lesquels se construit le différend.

Dès lors, la question n'est plus de savoir si la politique peut s'affranchir du juge, mais ***comment une jurisprudence peut conserver toute son autorité normative alors que sa capacité à orienter la trajectoire géopolitique d'un différend se trouve relativisée par l'évolution d'autres pratiques juridiques et institutionnelles.***

L'hypothèse défendue ici est que la jurisprudence européenne n'a été ni neutralisée ni contournée, mais **recontextualisée**. Elle continue de déterminer les conditions de légalité de certaines formes de l'action extérieure européenne, tandis que d'autres acteurs et institutions contribuent à redéfinir l'environnement dans lequel cette légalité produit ses effets. C'est dans cet écart entre autorité juridique et rendement géopolitique que se situe désormais l'enjeu essentiel du dossier.

I. Une jurisprudence intacte dans un environnement transformé

Les arrêts du 4 octobre 2024 constituent moins le point de départ de cette évolution que l'un de ses révélateurs. Dans les affaires relatives aux accords agricoles et de pêche conclus entre l'Union européenne et le Maroc, la CJUE a confirmé l'annulation des décisions européennes concernées. Dans l'affaire Confédération paysanne, elle a par ailleurs considéré que les produits récoltés au Sahara occidental devaient indiquer ce territoire comme origine.

La Cour a d'ailleurs elle-même tenu compte des conséquences institutionnelles de sa décision. S'agissant de l'accord agricole, elle a maintenu pendant douze mois les effets de la décision annulée afin d'éviter les graves conséquences qu'une disparition immédiate du dispositif aurait pu entraîner pour l'action extérieure de l'Union et pour la sécurité juridique. Ce maintien temporaire ne remet évidemment pas en cause l'annulation prononcée ; il montre toutefois que le contrôle juridictionnel s'inscrit lui-même dans un environnement institutionnel dont le juge peut être conduit à prendre en considération les effets pratiques.

La portée de ces décisions est importante, mais circonscrite. La CJUE ne tranche pas le différend territorial et n'attribue la souveraineté à aucune partie. Elle contrôle la légalité des actes de l'Union au regard du droit européen et des règles de droit international qu'elle mobilise dans l'exercice de ce contrôle. Une jurisprudence relative aux conditions dans lesquelles l'Union peut conclure ou appliquer un accord ne saurait donc être assimilée à un règlement juridictionnel du statut international du territoire.

Cette délimitation permet de comprendre pourquoi l'évolution des positions espagnole, française ou allemande ne constitue pas, juridiquement, une révision de la jurisprudence de Luxembourg. Ces positions se déploient sur un autre plan et, surtout, ne sont pas identiques. Madrid qualifie le plan marocain de base la plus sérieuse, réaliste et crédible ; Paris va plus loin en inscrivant le présent et l'avenir du territoire dans le cadre de la souveraineté marocaine ; Berlin le considère comme une base sérieuse et crédible pour les négociations tout en maintenant que le statut demeure non résolu. La convergence est réelle, mais sa portée juridique et diplomatique reste graduée.

Plus significatif encore, les arrêts de 2024 eux-mêmes ne ferment pas absolument la voie à tout accord applicable au territoire. La Cour a admis que le consentement du peuple concerné puisse, sous certaines conditions, être présumé, à condition notamment que l'accord ne crée pas d'obligations à sa charge et qu'il lui procure un avantage spécifique, tangible, substantiel et vérifiable, proportionné au degré d'exploitation des ressources naturelles concernées. Elle a estimé que ces conditions n'étaient pas réunies dans l'accord examiné.

La nuance est décisive. La Cour n'a pas seulement sanctionné une architecture juridique ; elle a également précisé les conditions dans lesquelles une autre pouvait être envisagée. Dès lors, les institutions européennes se trouvaient devant une alternative : renoncer à l'action conventionnelle ou la reconstruire à partir du nouveau cadre jurisprudentiel.

Elles ont choisi la reconstruction.

II. De la contrainte jurisprudentielle à la reconstruction juridique

Le 10 septembre 2025, le Conseil autorise la Commission à ouvrir de nouvelles négociations avec le Maroc. Le 2 octobre, il approuve la signature et l'application provisoire d'un nouvel échange de lettres modifiant les protocoles n° 1 et n° 4 de l'accord d'association.

La motivation de cette décision est juridiquement essentielle. Son considérant 10 indique expressément que la Commission a négocié le nouvel accord « conformément aux conditions établies par la Cour » dans les affaires jointes C-779/21 P et C-799/21 P. Présenter cette séquence comme un simple contournement du juge serait donc réducteur : les institutions européennes inscrivent formellement leur nouvelle action dans le cadre produit par sa jurisprudence.

Cette mise en conformité n'aboutit pourtant pas à une rupture des relations commerciales concernées. Le nouveau dispositif étend les préférences tarifaires bilatérales aux produits originaires du Sahara occidental soumis au contrôle des autorités douanières marocaines, tout en introduisant de nouvelles garanties, notamment en matière d'origine, de bénéfices et de suivi.

La continuité économique ne procède donc pas d'une mise à l'écart du droit, mais d'une reconstruction par le droit. La formule de Carbonnier retrouve ici toute sa portée : la règle jurisprudentielle ne constitue pas nécessairement le terme du processus juridique ; elle peut devenir le point de départ de nouvelles normes destinées à réorganiser une réalité que le jugement a transformée sans la faire disparaître.

La distinction est fondamentale. Le juge peut invalider un instrument, contraindre les institutions à modifier leurs pratiques et imposer de nouvelles conditions de légalité sans rendre nécessairement impossible l'objectif poursuivi. Dans ce cas, la norme modifie davantage la forme juridique de l'action que son orientation stratégique.

C'est précisément à cet endroit que le dossier cesse d'être seulement contentieux pour devenir géopolitique. Lorsqu'une procédure juridictionnelle vise, au-delà du jugement, à modifier durablement le comportement des acteurs, son efficacité ne peut plus être mesurée à la seule décision obtenue. Elle dépend également de ce que l'ordre juridique permet encore de reconstruire après celle-ci.

Si l'instrument disparaît mais que sa fonction peut être juridiquement reconstruite, victoire contentieuse et transformation géopolitique cessent de se confondre.

Cette dissociation apparaît plus nettement encore lorsque la reconstruction conventionnelle de 2025 est replacée dans l'évolution diplomatique européenne.

III. De la pratique des États à celle de l'Union : le déplacement du centre de gravité

L'accord de 2025 intervient en effet dans un environnement politique sensiblement différent de celui dans lequel s'était formée la jurisprudence européenne.

L'Espagne avait ouvert une inflexion majeure en 2022 en considérant l'initiative marocaine d'autonomie comme « la base la plus sérieuse, réaliste et crédible » pour résoudre le différend. La France a ensuite franchi un seuil supplémentaire : le présent et l'avenir du territoire s'inscrivent, selon sa position officielle, dans le cadre de la souveraineté marocaine, et le plan d'autonomie constitue la seule base permettant d'aboutir à une solution politique juste, durable et négociée. L'Allemagne, selon une formulation plus réservée, considère pour sa part ce plan comme une base sérieuse et crédible pour les négociations.

La diversité de ces formulations importe autant que leur convergence. Il n'existe pas une doctrine européenne uniforme sur le statut du territoire. Il existe en revanche un déplacement progressif du centre de gravité diplomatique vers la proposition marocaine comme cadre privilégié de négociation.

La résolution 2797 du Conseil de sécurité, adoptée le 31 octobre 2025, a renforcé cette évolution. Elle exprime son soutien aux négociations prenant pour base la proposition marocaine d'autonomie, appelle les parties à s'engager sans conditions préalables dans ces discussions et reconnaît qu'une véritable autonomie pourrait représenter l'issue la plus réalisable, tout en maintenant l'objectif d'une solution politique finale et mutuellement acceptable permettant l'autodétermination.

Trois mois plus tard, cette évolution entre explicitement dans le langage institutionnel européen. Lors du Conseil d'association UE-Maroc du 29 janvier 2026, la partie européenne accueille favorablement la résolution 2797, reprend la référence aux négociations fondées sur la proposition marocaine et salue la volonté de Rabat de préciser les modalités d'une autonomie sous souveraineté marocaine. Parallèlement, les deux parties réaffirment le caractère stratégique de leur partenariat.

Il faut mesurer exactement la portée de cette évolution. Elle ne constitue ni une reconnaissance collective par l'Union de la souveraineté marocaine ni une modification de la jurisprudence de la CJUE. Elle produit un effet différent : elle élargit le cadre européen de lecture du différend au-delà de celui construit par le contentieux.

Trois dynamiques se superposent ainsi sans se confondre. Le juge fixe les conditions de légalité de certains actes européens ; les États font évoluer leur appréciation diplomatique du règlement ; le Conseil de sécurité structure le processus international, tandis que les institutions européennes intègrent progressivement cette évolution dans leur propre langage politique.

Ce n'est donc pas l'autorité juridique du juge qui recule. C'est la centralité géopolitique du contentieux qui se relativise à mesure que d'autres espaces institutionnels produisent leurs propres effets.

Reste alors à déterminer ce que cette dissociation révèle de l'usage stratégique du droit lui-même.

IV. De la victoire judiciaire au rendement géopolitique

Le lawfare (instrumentalisation stratégique du droit) est souvent évalué à partir d'une opposition simple : gagner ou perdre devant le juge. Une telle lecture confond pourtant trois résultats distincts : obtenir une décision favorable, produire un effet normatif et transformer un rapport de forces.

Une victoire juridictionnelle possède une efficacité propre. Elle tranche un litige, oblige les institutions concernées à respecter la décision et peut durablement consolider une interprétation du droit. Mais son rendement stratégique suppose davantage : que la norme ainsi produite modifie les comportements, ferme certaines options ou transforme les calculs des acteurs.

La séquence 2024-2026 permet précisément d'observer l'écart entre ces deux dimensions. Les arrêts de 2024 ont produit des conséquences juridiques incontestables : les décisions européennes concernées ont été annulées et l'Union a dû revoir son architecture conventionnelle. Pourtant, les échanges concernés ont été juridiquement réorganisés plutôt qu'abandonnés ; le partenariat UE-Maroc s'est poursuivi et approfondi ; plusieurs États européens ont renforcé la centralité accordée à l'initiative marocaine d'autonomie ; enfin, cette évolution a pénétré le langage institutionnel de l'Union elle-même.

Le phénomène ne révèle donc pas l'ineffectivité du droit. Il met en évidence une distinction plus subtile entre efficacité normative et rendement géopolitique. La jurisprudence a substantiellement modifié les conditions juridiques de l'action européenne sans produire, jusqu'à présent, une transformation comparable de son orientation stratégique.

Cette distinction permet de mieux cerner les limites du lawfare, entendu ici comme catégorie analytique et non comme qualification d'une intention particulière. Son efficacité stratégique est maximale lorsqu'une victoire judiciaire ferme durablement une option ou modifie le comportement des acteurs. Elle devient plus incertaine lorsque la décision entraîne principalement une adaptation juridique qui permet à ces acteurs de poursuivre, sous une forme nouvelle, une politique dont l'orientation générale demeure.

Le Sahara occidental marocain fournit ainsi un cas particulièrement éclairant : le juge a modifié les règles du jeu sans pouvoir, à lui seul, en déterminer l'issue.

Conclusion: le droit comme espace du rapport de forces

L'évolution européenne du dossier du Sahara occidental marocain ne révèle ni une défaite du juge ni une revanche de la politique sur le droit. Elle montre qu'un différend territorial internationalisé se construit simultanément dans plusieurs cadres juridiques, diplomatiques et institutionnels dont aucun ne peut, isolément, en déterminer la trajectoire.

La séquence ouverte en 2024 est à cet égard révélatrice. La CJUE a imposé de nouvelles conditions de légalité ; les institutions européennes ont reconstruit leurs instruments dans le cadre qu'elles présentent comme conforme à ces exigences ; plusieurs puissances européennes ont fait évoluer leur doctrine ; le Conseil de sécurité a renforcé la centralité de la proposition marocaine d'autonomie dans le processus de négociation ; enfin, cette évolution a pénétré le langage politique de l'Union.

Pour le Maroc, l'enseignement stratégique réside donc moins dans la confrontation avec le juge que dans la capacité à agir simultanément dans les différents espaces où se construit la réalité internationale : droit, diplomatie, économie, pratique institutionnelle et processus onusien. Plus ces espaces convergent, moins le différend peut être structuré par une seule arène.

C'est également là que se situe la limite fondamentale du lawfare. Une victoire judiciaire ne devient pleinement stratégique que lorsqu'elle transforme durablement le comportement des acteurs et les options qui leur restent ouvertes. Dans le cas étudié, la jurisprudence demeure ; c'est l'environnement juridique, institutionnel et diplomatique dans lequel elle déploie ses effets qui s'est transformé.

La formule de Carbonnier prend alors tout son sens. Si « le droit est plus grand que la règle de droit », c'est aussi parce que la vie internationale du droit ne s'arrête pas au jugement : elle se poursuit dans les normes nouvelles qu'il suscite, dans les pratiques qu'il contraint à évoluer et dans l'articulation permanente entre légalité et puissance. Dans les rapports internationaux contemporains, l'avantage durable appartient moins à celui qui obtient ponctuellement la règle la plus favorable qu'à celui qui parvient à inscrire sa position, dans la durée, dans plusieurs espaces de légitimité à la fois.

Notes et références

1. Jean Carbonnier, « Droit et non-droit », dans *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, 10e éd., Paris, LGDJ, 2001, p. 22.
2. CJUE, 4 octobre 2024, affaires jointes C-778/21 P et C-798/21 P ; affaires jointes C-779/21 P et C-799/21 P, Commission européenne et Conseil de l'Union européenne c. Front Polisario ; CJUE, 4 octobre 2024, C-399/22, Confédération paysanne.
3. Gouvernement espagnol, Declaración conjunta. Nueva etapa del partenariado entre España y Marruecos, 7 avril 2022 ; voir également la déclaration conjointe de la XIIIe Réunion de haut niveau Espagne-Maroc, 4 décembre 2025.
4. Présidence de la République française, lettre adressée à S.M. le Roi Mohammed VI, 30 juillet 2024 ; ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, déclarations relatives au Sahara occidental, notamment conférence de presse du porte-parole du 9 juillet 2026.
5. Auswärtiges Amt, déclarations du gouvernement fédéral allemand du 27 avril 2026 ; Joint Declaration of the Kingdom of Morocco and the Federal Republic of Germany, Second Session of the Multidimensional Strategic Dialogue, 30 avril 2026.
6. Conseil de l'Union européenne, décision (UE) 2025/2022 du 2 octobre 2025 relative à la signature et à l'application provisoire de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc modifiant les protocoles n° 1 et n° 4 de l'accord euro-méditerranéen d'association, notamment considérants 8 à 16.
7. Union européenne et Royaume du Maroc, accord sous forme d'échange de lettres sur la modification des protocoles n° 1 et n° 4 de l'accord euro-méditerranéen d'association, JOUE, 3 octobre 2025.
8. Conseil de sécurité des Nations unies, résolution 2797 (2025), S/RES/2797 (2025), 31 octobre 2025.
9. Conseil de l'Union européenne, Communiqué conjoint de la Haute Représentante Kaja Kallas et du ministre des Affaires étrangères du Maroc Nasser Bourita à l'issue du quinzième Conseil d'association UE-Maroc, 29 janvier 2026.