

## Le Maroc et le Sahara : pour une solution politique

Le Maroc rejette la proposition de l'ONU parce qu'il considère qu'elle met en cause son contrôle sur le territoire et que le Secrétariat a dévié de sa neutralité.

Mustapha Sehimi

**D**ans le monde actuel, comment être contre le droit d'un peuple à se déterminer librement ? La Charte de l'ONU fait ainsi référence au concept de « peuple » en tant que catégorie juridique du droit international (art. 1, 2 et 55). Ajoutons que les deux Pactes internationaux de 1966 s'y réfèrent de la manière que de nombreuses résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU. Mais si ce droit des « peuples » à pouvoir déterminer librement leur destin est donc bel et bien consacré, la notion de « peuple », elle, est plus complexe à définir en termes juridiques tant il est vrai qu'elle relève de paramètres politiques – elle ne présente à cet égard, qu'on le veuille ou non, qu'un caractère relatif. A telle enseigne qu'il n'est point étonnant que les Etats peuvent refuser de reconnaître une réalité – si celle-ci les dérange – ou qu'ils peuvent fabriquer une pseudo-réalité, si cette fabrication sert leurs intérêts déclarés ou non...

Pour le Maroc, il n'y a pas un « peuple sahraoui » en tant que tel, relevant donc du champ d'application du principe d'autodétermination. Les arguments mis en avant à ce sujet ne manquent pas : l'expression « peuple sahraoui » est une simple création des autorités de Madrid, à la fin des années soixante, lorsqu'elles voulaient mettre sur pied une entité factice pour faire pièce aux revendications de Rabat ; l'histoire de ce territoire – le Sahara Occidental – ne témoigne guère d'une forte identité nationale distincte de celle de l'Empire chérifien ; on ne peut, dans ces conditions parler d'une manière pertinente d'un « territoire non-autonome » – tel que prévu par les dispositions de la Charte des Nations unies en la matière ; enfin, l'on ne peut évacuer que l'ONU n'a pas considéré formellement que les habitants du Sahara Occidental formaient bien un « peuple », ce qui aurait pu permettre, le cas échéant, de faire jouer pleinement les effets de la Résolution 1514 précitée, la « Résolution-mère » du droit de la décolonisation. Or, tel n'a pas été toujours le cas, il faut le relever, puisque dans toutes ses résolutions, jusqu'en 1976 en tout cas, l'Assemblée générale n'a fait référence qu'au terme de « population ».

Du point de vue de l'ONU, a également joué de manière décisive, la prévalence du principe de l'intégrité te-

rritoriale sur celui de l'autodétermination. C'est sur cette base-là d'ailleurs que dans son avis consultatif sur l'affaire du Sahara, le 16 octobre 1975, la Cour internationale de Justice de La Haye souligna que la validité du principe d'autodétermination « n'est pas diminuée par le fait que dans certains cas, l'Assemblée générale n'a pas cru devoir exiger la consultation de tel territoire ».

Cela dit, il convient de noter que si la notion de « peuple » n'a pas été retenue, le droit d'autodétermination des populations du Sahara Occidental a été internationalement consacré depuis près de quatre décennies. L'Assemblée générale de l'ONU y fait expressément référence en 1966 dans une résolution plus que contraignante demandant à l'Espagne « en conformité avec les aspirations des populations autochtones et en consultation avec le Maroc et la Mauritanie d'arrêter les modalités d'un référendum tenu sous les auspices des Nations unies » (R/2229 (XXI), 20 déc. 1966). Depuis, cette position de principe a été constamment réaffirmée par l'instance onusienne. Le Maroc, pour sa part, a fini par se rallier au principe d'un référendum – mais confirmatif – lors du sommet de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), à Nairobi, en juin 1981. Mais cette consultation n'a pu se tenir à ce jour tant les conditions de sa mise en œuvre et leurs modalités se heurtent à des difficultés pratiquement rédhibitoires.

### Initiatives pour régler le conflit: le plan Baker

**D**epuis plus d'un quart de siècle en particulier, les initiatives et les propositions n'ont pas manqué à propos de ce dossier du Sahara. En 1988, le secrétaire général de l'ONU appela à une solution juste et définitive par l'instauration d'un cessez-le-feu et l'organisation d'un référendum sur l'autodétermination du peuple du Sahara Occidental. Les deux parties ont ainsi donné leur accord de principe aux propositions de règlement puis au plan d'application (Plan de règlement, S/21360 et S/22464 et Corr. I). Le cessez-le-feu est entré en vigueur le 6 septembre 1991 et il a été respecté depuis par les deux parties. Mais le référendum, lui, n'a jamais pu avoir lieu, malgré les efforts déployés par la Mission

Mustapha Sehimi, professeur de Droit, politologue (Université Mohammed V), directeur de recherches au Centre d'études stratégiques, Rabat.

**Aperçu chronologique du conflit**

**1965** : L'Assemblée générale de l'ONU approuve la résolution 2072-XX, invitant l'Espagne à prendre les mesures nécessaires pour libérer les territoires d'Ifrni et du Sahara espagnol de la domination coloniale.

**1966** : Résolution 2229 (XXI) par laquelle l'ONU engage l'Espagne à tenir un référendum qui respecte les aspirations de la population autochtone, en consultation avec les gouvernements marocain et mauritanien ainsi qu'avec toutes les parties intéressées.

**1973** : Création du Front Populaire pour la Libération de la Saguia El-Hamra et du Río de Oro, plus connu sous le nom de Front Polisario.

**6 novembre 1975** : De l'ordre de 350 000 marocains se rassemblent à la frontière pour entrer dans le cadre de la « marche verte » vers Laâyoune. Huit jours plus tard d'ici, l'Espagne signe les Accords Tripartites de Madrid avec le Maroc et la Mauritanie pour partager le territoire.

**1976** : Les dernières troupes espagnoles abandonnent le territoire. Proclamation de la République arabe sahraouie démocratique (RASD). La guerre éclate avec le Maroc et la Mauritanie. Une partie de la population se réfugie dans des camps à proximité de Tindouf, Algérie.

**1979** : La Mauritanie signe les Accords d'Alger avec le Front Polisario, et retire ses troupes du territoire.

**1981** : Le Maroc annonce, au sommet de l'OUA, sa disposition à tenir un référendum sur le Sahara.

**1983** : Le 19e sommet de l'OUA adopte par unanimité, en présence du Maroc, la résolution 104, qui invite « les parties en conflit, le Maroc et le Front Polisario, à reprendre des négociations directes pour parvenir à un cessez-le-feu et créer les conditions nécessaires pour tenir un référendum d'autodétermination ».

**1984** : Le Maroc se retire de l'OUA suite à l'admission de la RASD en tant qu'Etat de plein droit de l'OUA.

**1988** : Résolution 621, qui prend note de l'accord de principes atteint le 30 août entre le Maroc et le Polisario concernant les propositions conjointes du secrétaire général et du président de l'OUA sur la réalisation d'un référendum d'autodétermination. En novembre, approbation de la résolution 43/33 demandant aux parties d'entamer des négociations directes.

**1991** : Le Conseil de Sécurité adopte le Plan de Paix (Plan de Règlement) accepté par les deux parties. Adoption de la résolution 690 qui institue la Minurso, et prévoit l'organisation d'un référendum. Le cessez-le-feu est décrété.

**1996** : Le Plan de paix est officiellement interrompu, et il est accordé de réduire les forces militaires de la Minurso de 20 %, tout en maintenant la surveillance afin de garantir l'application du cessez-le-feu.

**1997** : Relance du Plan de Paix. Un accord est atteint à Houston sur le code de conduite pour la campagne du référendum et un certain nombre de questions relatives au processus d'identification.

**2001** : James Baker, envoyé spécial du secrétaire général, présente « l'Accord cadre sur le statut du Sahara Occidental ».

**2002** : Le secrétaire général propose au Conseil de sécurité quatre options : partage du territoire, poursuite du Plan de Règlement, qui prévoit le Référendum d'autodétermination ; application de l'Accord-cadre et fin de la mission de l'ONU.

**2003** : James Baker présente le Plan Baker II qui prévoit une période de transition de quatre ou cinq ans fondée sur une répartition des compétences, après laquelle un référendum d'autodétermination serait organisé. En mars, les parties présentent leurs objections au Plan de paix, mais le Front Polisario finit par l'accepter.

**2004** : En juin, Baker démissionne de son poste d'envoyé spécial du secrétaire général pour le Sahara, et est relayé par Álvaro de Soto.

des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara Occidental (Minurso) et les représentants successifs du secrétaire général de l'ONU. Après une impasse particulièrement longue dans le processus d'identification des électeurs en vue du référendum, Ko-

fi Annan a nommé en mars 1997, James Baker, en qualité d'envoyé spécial.

Durant presque sept années, James Baker a tenu avec les parties, des réunions officielles et informelles, conjointement et séparément, en Afrique du Nord, en Europe et en Amérique du Nord. Le Maroc a soutenu en ces occasions le projet d'accord-cadre sur le statut du Sahara ; l'Algérie et le Polisario ont appuyé une proposition de division du territoire. Etant donné l'incompatibilité des positions des parties, Annan a alors mis en avant quatre options ne nécessitant pas l'assentiment de ces mêmes parties.

Il faut préciser ici que ces nouvelles propositions, formulées en février 2002, avaient été préparées par le schéma de ce qu'on a appelé la « troisième voie » mise au point par James Baker en mai 2002 puis par le projet d'« accord-cadre » du secrétaire général de l'ONU, à la fin juin 2001. Il s'agit là d'un nouveau cadre négociatoire puisqu'il n'y a plus de distinction entre les « parties concernées » (Maroc et Front Polisario) et les deux autres qualifiées de « parties intéressées » (Algérie et Mauritanie).

Dans l'éventualité d'un accord entre les parties, c'est le processus prévu par le présent rapport de Kofi Annan qui serait donc mis en œuvre. Il s'articule sur la mise en place d'un exécutif, un législatif et un judiciaire. L'exécutif prévu portera quelle dénomination ? Sera-t-il baptisé gouvernement ? Ou autorité ? Ou autre chose, tant il est vrai que cette qualification ne sera pas neutre. Mais plus que cela, c'est son mode d'élection qui retient l'intérêt puisqu'il doit être élu par les personnes identifiées par la commission ad hoc de l'ONU et figurant sur les listes provisoires d'électeurs établies au 30 décembre 1999. Il n'est donc pas tenu compte des 130 000 recours faits, les 95 % d'entre eux émanant pratiquement de citoyens marocains d'origine sahraouie. Dès lors, sur quelles bases électorales peut-on garantir une majorité acquise à la marocanité du Sahara ? Rien n'est sûr à cet égard. Et d'ailleurs le rapport de Kofi Annan lui-même fait une surprenante évaluation puisqu'il souligne, sans s'embarrasser de détours que « la procédure décrite dans le projet d'accord-cadre pour l'élection de l'exécutif devrait déboucher sur l'élection des candidats appuyés par le Front Polisario ». Elu pour un mandat de quatre ans, cet exécutif sera par la suite élu par l'Assemblée qui est le deuxième organe prévu. Celui-ci est présenté comme doté du pouvoir législatif. Les membres seront élus au scrutin direct pour un mandat de quatre ans. Le corps électoral appelé à élire ces membres de l'Assemblée sera constitué par les personnes âgées de 18 ans mais relevant exclusivement de deux catégories bien particulières : celle des électeurs ayant résidé de manière continue dans le territoire depuis le 31 octobre 1998 ; et celle des électeurs inscrits sur la liste de rapatriement au 31 octobre 2000.

A noter ici que l'on ne saisit pas très bien comment des organes relevant d'un même système institutionnel transitoire se fondent sur des corps électoraux distincts s'agissant de l'élection de l'exécutif et de celle du législatif.

Reste, enfin, le troisième organe qui est le judiciaire. Le projet précise que les juges doivent réunir deux conditions : être originaire du Sahara et être diplômé de l'Institut national d'Etudes judiciaires de Rabat. Mais le rapport reste pratiquement muet sur ce « nouveau » système judiciaire : quelle sera l'organisation des tribunaux ? Quelle sera la législation applicable ? Sur ce dernier point, on peut penser *a priori* que ce sera celle du Royaume : mais rien n'empêche que la nouvelle assemblée saharienne vote des textes relevant des domaines d'attributions qui lui seront confiées et qui viennent doubler, compléter sinon abolir même la législation marocaine en vigueur jusqu'alors. Cette consultation va d'ailleurs se faire, soit dit en passant, sur la base d'un troisième corps électoral, à savoir tous les électeurs ayant résidé en permanence au Sahara durant toute l'année précédente. Ce qui n'explique pas pourquoi cette donnée-là n'a pas été retenue en particulier pour l'élection de l'exécutif prévu.

Au moins trois autres interrogations ne sauraient être évacuées si l'on veut appréhender d'une manière conséquente la faisabilité de ce processus. Le partage des compétences entre les organes régionaux sahariens envisagés et le Maroc doit être davantage clarifié. Y y aura-t-il un budget régional autonome ou non ? Et comment sera-t-il confectionné quant à ses dépenses et à ses recettes ? Le maintien de l'ordre et la sécurité interne n'impliquent-ils pas une police régionale dont le statut reste à déterminer ? A partir de quels critères, des questions d'ordre public – de la compétence donc des organes sahraouis – seront distinguées de celles touchant la sécurité qui, elles, relèvent des autorités du Royaume ? D'un autre côté, la législation et la réglementation de l'Assemblée et de l'exécutif ainsi que les décisions de justice doivent être conformes à la Constitution du Royaume. S'agit-il d'une conformité entendue au sens strict ou seulement d'une compatibilité ? Et qui établira les manquements éventuels à la Loi suprême marocaine ? Et comment faire respecter celle-ci face à des organes locaux rétifs ou hostiles ?

Enfin, un aspect diplomatique doit être pris en considération : quelle sera la garantie internationale de l'application d'un processus articulé sur cet accord-cadre même amendé dans les prochains mois ? Les gouvernements américain et français sont présentés comme garants de son application. Cela implique une réflexion sur la mise en œuvre du référendum, de ses résultats et de son opposabilité à toutes les parties, ce qui pose le problème d'un dispositif d'application de ce plan.

## L'ONU : pour une solution politique

**E**n tout état de cause, la question du Sahara qui doit faire de nouveau l'objet d'un examen par le Conseil de sécurité à la fin octobre 2004, est désormais centrée sur la recherche d'une solution politique entre les parties. C'est la Résolution 1495 (2003) du 31 juillet 2003 qui a fixé une telle approche. Ce texte a pris notamment en compte la résolution 1429 (2002) du 30 juillet 2002 aux

termes de laquelle tout en rappelant les principes sur lesquels il fonde sa position, le Conseil de sécurité appuie tous les efforts du secrétaire général et de son envoyé spécial « pour trouver une solution politique à ce différend de longue date » ; il se déclare également « prêt à étudier toute solution assurant l'autodétermination qui pourrait être proposée par le secrétaire général et son envoyé spécial, en consultation avec toutes autres personnes connaissant la question ».

Dans le même texte, l'instance onusienne réaffirme « sa volonté d'aider les parties à parvenir à un règlement politique juste, durable et mutuellement acceptable ». Elle exprime également sa détermination à assurer une solution basée sur les principes précités « assurant l'autodétermination du peuple du Sahara Occidental dans le cadre d'arrangements compatibles avec les buts et principes de la Charte des Nations unies ». Enfin, elle fait part de son appui « sans réserve [au] rôle et [à] l'action du secrétaire général et de son envoyé personnel ». Au total, on ne peut que faire ce constat : le Conseil de sécurité tient à mettre en relief sa ferme volonté de continuer « d'appuyer énergiquement les efforts déployés par le secrétaire général et son envoyé personnel pour trouver une solution politique à ce différend... ».

Cela dit, il est intéressant de relever que dans la résolution 1495 (2003) adoptée presque 12 mois plus tard, soit le 31 juillet de cette année, le Conseil de sécurité ajoute un considérant relatif à son mandat précisante : « Agissant en vertu du chapitre VI de la Charte des Nations unies ». Les dispositions de ce chapitre développent les conséquences qui s'attachent, dans l'ordre institutionnel de l'Organisation, aux principes fondamentaux proclamés par l'article 2 en matière de règlement pacifique des différends internationaux (§ 3) et de non-recours à la menace ou à l'emploi de la force dans les relations internationales (§ 4). Consacrées au règlement pacifique des différends, ces dispositions représentent le « procédé de pacification » par excellence de la société internationale contemporaine.

Mais le Conseil de sécurité va encore plus loin. Ainsi s'il renouvelle son appui énergique aux efforts du secrétaire général de l'ONU et de son envoyé personnel, il tient également à apporter un soutien de même nature à « leur Plan de paix ». Mais pour la première fois, il considère que ce Plan « constitue une solution politique optimale reposant sur un accord entre les deux parties ». Une telle qualification signifie donc que pour le Conseil, les autres arrangements qui pourraient éventuellement être proposés seraient en deçà de ce règlement. Notons encore que cette même résolution se préoccupe du sort des réfugiés et des disparus : il est ainsi demandé au Front Polisario de « libérer sans plus tarder tous les prisonniers de guerre qui lui restent, conformément au droit international humanitaire » ; et aux deux parties, il est également demandé de « continuer à coopérer avec le Comité international de la Croix-Rouge pour déterminer le sort de toutes les personnes disparues depuis le début du conflit ».

Enfin, tout en se déclarant toujours saisi de la question du Sahara Occidental, le Conseil de sécurité « décide de proroger le mandat de la Minurso jusqu'au 31 octobre 2003 ».

Les positions officielles marocaines ne changent pas. Dans son discours du 20 août 2003, Mohammed VI tient à rappeler que le dossier du Sahara est « un conflit créé de toutes pièces par les adversaires de la marocanité du Sahara » ; que ceux-ci « ont fini par tomber le masque pour se dévoiler comme le véritable adversaire » ; et que « l'ambition qui les anime d'établir, par le biais de pions séparatistes, une hégémonie totale sur toutes nos provinces du Sud, les a amenés jusqu'à soulever la question de la partition qui conduirait inéluctablement à la balkanisation de la région tout entière... ». Le 23 septembre, devant la 58e session de l'Assemblée générale de l'ONU à New York, le souverain marocain souligne que le Maroc s'emploie à « trouver un consensus international » sur cette question.

C'est dans ces conditions que ce dossier revient devant le Conseil de sécurité et qu'il fait l'objet d'un rapport du secrétaire général de l'ONU. Revenant sur le dossier global, Kofi Annan estime que « le plan de paix représente une approche équitable et équilibrée à la question du Sahara Occidental, donnant à chaque partie en cause certains éléments, mais peut-être pas la totalité, de ce qu'elles veulent ». Il met en garde contre le risque d'échec « si les parties ne sont pas disposées à consentir aux compromis nécessaires pour trouver une solution au conflit et à convenir d'une approche à solution politique ». Il relève aussi que l'acceptation du plan de paix par le Front Polisario « offre désormais une occasion de régler le différend qui oppose les parties » et il « engage le Maroc à saisir cette occasion et à participer constructivement au processus en acceptant le plan et en l'appliquant ».

Sur recommandation de son envoyé personnel, Kofi Annan a accédé à la demande du Maroc relative à un délai avant de donner une réponse finale. Et il a ainsi demandé la prorogation du mandat de la Minurso pour une nouvelle période de trois mois, soit jusqu'au 31 janvier 2004. Mais le secrétaire général de l'ONU a instamment demandé au Maroc de lui faire part de sa réponse avant la fin décembre 2003, faute de quoi il présentera « de nouveau au Conseil de sécurité, en janvier, (ses) vues sur l'avenir du processus de paix au Sahara Occidental, de même que sur le mandat de la Minurso ».

Le 28 octobre 2003, le Conseil de sécurité donne suite à ces demandes présentées par le secrétaire général et adopte la Résolution S/2003/1034 décidant donc de proroger le mandat de la Minurso jusqu'au 31 janvier 2004 et priant le secrétaire général « de lui remettre avant la fin de ce mandat un rapport sur la situation ».

Mais le rapport de Kofi Annan suscite une réaction du Maroc par la voix de son représentant permanent aux Nations unies qui saisit, par lettre, le 22 octobre 2003, le président du Conseil de sécurité, l'ambassadeur américain John D. Negroponte. Il relève que « le Secrétariat a dévié de sa neutralité et de son objectivité en donnant

délibérément une interprétation erronée de la résolution 1495 adoptée par le Conseil de sécurité le 30 juillet 2003. Il relève à cet égard plusieurs points :

- que si selon les termes du dernier § premier de ladite résolution, l'appui du Conseil de sécurité à la dernière proposition de Baker est bien conditionné par « l'accord des parties », c'est bien à cette fin que le Conseil les a invitées à travailler entre elles et avec les Nations unies ;

- qu'il est par conséquent erroné de déduire de cette résolution 1495 « qu'il est attendu du Maroc une signature pure et simple du texte de l'Envoyé personnel et la prise de mesures concrètes dès janvier 2004 pour l'application du plan de paix alors que les négociations prévues par le Conseil de sécurité ne sont pas encore intervenues » ;

- et que le Maroc appelle le Conseil de sécurité à assumer pleinement ses responsabilités, « en mettant un terme à la dangereuse qui menace ce processus ».

En décembre 2003, le Maroc a présenté à James Baker les grandes lignes de ses propositions ; puis en avril 2004, il a soumis une nouvelle mouture donnant davantage de détails sur le plan de règlement qu'il appuie. Les modifications portent notamment sur la nature et la dimension de l'autonomie que Rabat envisage pour le Sahara. Il est ainsi question dans ce document d'une révision de la Constitution marocaine pour y intégrer des clauses précises sur une large autonomie pour le Sahara, cette formule-là devant être ensuite étendue suivant des modalités particulières aux autres régions du Royaume. Le modèle de l'articulation « autonome » espagnole a fortement inspiré cette approche. Il est également prévu des élections législatives pour mettre en place un parlement régional élu par les sahraouis figurant dans le recensement espagnol de 1974 ou dont l'identification sahraouie aurait été établie par les commissions spécialisées de l'ONU en place dans le cadre de la Minurso. De plus, le chef du gouvernement régional – à la tête de cette instance issue des urnes – serait nommé par Mohammed VI. Enfin, pour ce qui est des attributions des nouvelles entités régionales liées à cette autonomie, elles disposeraient de compétences élargies exception faite de la justice, de la sécurité, de certains domaines fiscaux et de la politique étrangère.

Le Maroc réfute l'idée d'une période de transition, facteur d'instabilité, de surenchère et qui ne peut que porter atteinte à l'unité du corps social. Il rejette également toute consultation sur l'indépendance. Le 29 avril 2004, le Conseil de sécurité a pris note, dans sa résolution 1541 de la réponse du Royaume et il a appelé Kofi Annan et son envoyé personnel, James Baker, à chercher une solution acceptable pour les parties. James Baker a démissionné en juin 2004 expliquant qu'il avait fait ce qu'il pouvait. Les efforts de Madrid, de Paris et de Washington lesquels se sont multipliés – surtout à l'initiative des deux capitales précitées à la suite de la mise en place du nouveau cabinet espagnol de José Luis Rodríguez Zapatero – permettront-ils d'enregistrer des avancées décisives à terme ? C'est ce qui est aujourd'hui à l'ordre du jour quelques semaines après la dernière réunion du Conseil de sécurité. ■