

## L'ONU face à la question du Sahara occidental

Patrice ALLARD

La création de l'Organisation des Nations unies s'est opérée dans le contexte historique de l'échec de la Société des Nations et du désastre de la Seconde Guerre mondiale. Le but qui lui est assigné en fait un moyen de règlement des différends et conflits, fondé sur la coexistence pacifique des États souverains. Pour y parvenir, elle s'appuie sur la communauté internationale, représentée dans ses structures par une organisation à deux niveaux, l'Assemblée générale qui réunit périodiquement l'ensemble des pays membres et le Conseil de sécurité dont le fonctionnement est permanent. Les réponses qu'elle apporte à la mission qui lui est confiée en font, entre autres :

- un instrument diplomatique qui cherche à interdire tout recours aux armes en lui substituant la voie des négociations ;

- un instrument de prévention des conflits qui, en produisant des normes juridiques et en formulant des principes, cherche à lier les nations dans un état de droit international.

Dans ce second rôle le travail accompli par l'ONU est loin d'être négligeable. Des droits ont été reconnus constituant des avancées progressistes et pacifistes. Pourtant la période si particulière de la fin de la Seconde Guerre mondiale et de l'immédiat après-guerre est passée. L'Organisation a dû s'adapter aux situations nouvelles de la « guerre froide » et de la décolonisation en démontrant son utilité. S'appuyant sur ces droits, si le pragmatisme dont elle a su faire preuve lui a permis d'être efficace, certaines questions sont restées et restent encore sans solution. La question du Sahara occidental, bloquée depuis plus de quarante ans est une de celles-ci. Ce blocage peut-il être éclairé par les limites que rencontre l'ONU dans l'accomplissement de ses missions ? Il semble que deux de ces limites peuvent être invoquées ici. La première tient en la diversité des situations politiques rencontrées dans les périphéries à la

période de la décolonisation et pose la question de l'existence d'outils appropriés pour en rendre compte et en déduire des modalités d'action. La seconde limite, très classique, concerne les asymétries de pouvoir entre États membres, asymétries présentes dès la création de l'Organisation, et que celle-ci n'a pu corriger depuis.

Le Sahara occidental connaît en effet une situation particulière lorsque se pose la question de sa décolonisation. Cette question repose sur les caractéristiques politico-sociologiques des Sahraouis. Avant la colonisation espagnole (fin XIX<sup>ème</sup> siècle), l'appellation Sahraoui s'applique aux membres d'un ensemble de tribus qui nomadisent dans un espace indéfini à l'ouest du Sahara qui ne deviendra un territoire géographiquement fixé, le Sahara occidental, que du seul fait du colonisateur. Ces Sahraouis ont en commun des caractéristiques qui les distinguent des populations d'origine berbère ou arabe sédentaire telles que :

- une langue commune, le Hassanya, qui, bien que d'origine arabe, comprend de nombreux emprunts à d'autres langues africaines ;

- des traits de culture spécifiques, habillement, pratiques culinaires, etc. qui se rattachent principalement au mode de vie nomade ;

- les liens de sang qui les rattachent à une de ces tribus.

Aucune de ces caractéristiques sociales et culturelles ne peut être rattachée à une entité géographique bornée par des frontières internationalement reconnues. Ainsi le Hassanya est-il parlé au Sahara occidental mais aussi dans certains villages du sud marocain, du sud-ouest algérien, dans le nord de la Mauritanie. Cette disjonction entre une population pouvant constituer un peuple et un espace géographique défini redouble du fait des déplacements de population qui se sont produits dans la région. Dès les années 1950-60, sous la pression d'un mode de vie rendu de plus en plus économiquement précaire, mais également des entraves et répressions exercées par le colonisateur, des Sahraouis résidents au Sahara occidental – à l'époque Sahara espagnol – ont migré vers le sud du Maroc et le nord de la Mauritanie. À l'éclatement du conflit armé qui fait suite à

l'occupation du Sahara espagnol par le Maroc en 1975, ce sont environ 40 % des résidents sahraouis qui fuiront principalement vers l'Algérie.

La colonisation espagnole, jointe à la colonisation française des territoires aux frontières du Sahara espagnol, a fait naître une certaine unité, caractérisée par la résistance de ces tribus à l'ordre imposé par la colonisation. Les solidarités nées de cette résistance ne constituent qu'une étape dans la construction d'une unité nationale sahraouie. Pour aller plus loin, encore faut-il qu'existe un organe politique capable d'incarner cette unité et de porter une aspiration à vivre ensemble au sein d'une nation. La naissance de cet organe est tardive et n'intervient qu'en mai 1973, date de la création du Front Polisario. Le rôle de ce Front est essentiel pour deux raisons :

– par son intitulé même le Front règle la question de la dissociation entre un peuple sahraoui et un territoire. Front Polisario signifie en effet Front pour la libération de Saguia el Hamra et du Rio del Oro, territoires qui correspondent au Sahara occidental. De ce fait le peuple, résidant au Sahara occidental, est séparé clairement des différentes diasporas sahraouies. Cette affirmation doit cependant être tempérée : un certain nombre de membres fondateurs du Front n'étaient pas natifs du Sahara mais du sud du Maroc, entretenant un doute entre le critère du lieu d'origine et celui de l'engagement politique ;

– le Front a su créer et s'appuyer sur une dynamique qui allait vers l'affirmation d'une nationalité sahraouie. En octobre 1975, le rapport d'une mission des Nations unies, établi à l'issue d'une visite au Sahara, concluait ainsi : « le Polisario est la seule force politique dominante sur le territoire ... un consensus massif règne parmi les Sahraouis en faveur d'une indépendance et contre l'intégration à un pays voisin ». Il y a ainsi tout lieu de penser que le processus d'émergence d'un fait national sahraoui est en marche en 1975, lorsque la question de la décolonisation du territoire est posée, mais que ce processus n'est nullement achevé comme en témoignent les actions du Polisario pour moderniser la société sahraouie par exemple en réduisant l'importance de l'ancien ordre tribal.

Lorsque cette question se trouve posée devant l'ONU, l'Organisation va pouvoir utiliser les outils dont elle dispose, le choix de ceux-ci dépendant du

statut juridique du territoire. Ou bien celui-ci est un territoire arraché au royaume du Maroc par les colonisateurs, auquel cas il doit être restitué, ou bien il était au moment de sa colonisation un territoire libre et doit être traité comme un « territoire non autonome » à décoloniser par l'usage d'un référendum d'autodétermination en respect du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (résolutions 1514 et 1541 de l'Assemblée générale de l'Organisation). La question étant confiée à l'arbitrage de la Cour internationale de Justice, celle-ci, constatant qu'aucun lien manifeste de souveraineté établi entre le Maroc précolonial et le Sahara occidental ne pouvant être montré, a conclu qu'il s'agissait bien d'un territoire non autonome. L'opposition du Maroc à cet avis s'est traduite par une invasion du territoire débouchant sur un conflit armé l'opposant au Polisario. Pour l'ONU la question du Sahara occidental devenait maintenant un conflit devant être apaisé.

Les efforts de l'ONU pour obtenir l'arrêt des combats et l'engagement de négociation n'ont pas été vains. Sur la base de l'acceptation du principe de recours à un référendum par le roi du Maroc (juillet 1985), les Nations unies ont pu soumettre des propositions de règlement aux deux parties (août 1988) dont le principe a été accepté par celles-ci, puis un plan de règlement prévoyant la création d'une mission de l'ONU chargée de le mettre en œuvre a été soumis et approuvé par le Conseil de sécurité (avril 1990). Le 29 avril 1991, la résolution 690 du Conseil de sécurité créait la Mission des Nations unies pour le référendum au Sahara occidental (Minurso) et confortait ainsi le cessez-le-feu obtenu des deux camps. Cette mission présentait deux volets, l'un militaire, –constituer une force d'interposition – l'autre politique – organiser le référendum d'auto-détermination. La réalisation du second volet va rencontrer rapidement des difficultés devenant au fil du temps insurmontables.

La première d'entre elles résulte de la résolution 690 dans laquelle le Conseil de sécurité impose l'approbation de chacune des deux parties à toute action que pourrait entreprendre la Minurso (le plan de règlement est placé sous le régime du chapitre 6 de la Charte). Le travail de l'envoyé (spécial ou personnel) du Secrétaire général en charge de la Minurso est ainsi soumis à la fois à l'acceptation de son mandant, l'ONU (le Secrétaire général et le

Conseil de sécurité), et aussi à celles du Polisario et du Maroc. Cette disposition pourrait paraître anodine puisque mettant seulement en avant la responsabilité de chacune des parties dans le règlement de la question et postulant sur leur bon vouloir. Pourtant ce bon vouloir n'a pas été au rendez vous, limitant d'autant les possibilités d'initiatives de l'envoyé. Il serait vain de rechercher qui, du Polisario ou du Maroc, en porte la responsabilité : dans ce genre de situation, l'intransigeance d'une des parties entraîne l'intransigeance de l'autre. Seul reste le résultat : les marges de manœuvre de l'envoyé ont été dès le départ singulièrement réduites.

La seconde difficulté tient dans la mise en œuvre du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dans ce contexte particulièrement complexe. Dans son principe, sa mise en œuvre s'inscrit sur le modèle d'une population déjà unie (un peuple), résidant sur le territoire qui est le sien de longue date, exprimant le choix ou non de vivre ensemble dans une nation. Nous avons déjà signalé la disjonction existante entre les Sahraouis et le territoire du Sahara occidental et les multiples diasporas en résultant. Cette disjonction a été aggravée par les deux vagues de colons installés par le Maroc dans le territoire en 1975 puis après le cessez-le-feu, dans les années 1990, vagues composées en partie de Sahraouis réfugiés dans le sud marocain avant 1975<sup>1</sup>. Ainsi la constitution d'une liste d'électeurs habilités à participer au référendum organisé par la Minurso conformément aux résolutions 1514 et 1541 de l'Assemblée générale a imposé d'une part une entente sur les critères de choix de ces électeurs et d'autre part leur identification. Qui retenir ? Les Sahraouis dont la présence sur le territoire a été établie par le recensement (espagnol) de 1974 et leurs descendants directs, ce qui est la position initiale du Polisario ? Mais quel traitement accorder alors aux Sahraouis, nés au Sahara, résidents au Maroc avant 1975 et de retour au Sahara depuis ? Et

que faire de leurs descendants directs également venus s'établir dans ce territoire bien que n'y étant pas nés ? La voie à des débats interminables entre les parties était ouverte face à une Minurso en attente d'un accord pour mener à bien sa mission. L'identification des électeurs a rencontré un autre genre de difficulté. Une fois des critères définis, comment contrôler que les candidats à une inscription sur la liste les satisfont ? Dans une société en transition vers la modernité mais encore très marquée par des structures tribales, le recours aux chefs de tribu est devenu utile pour permettre aux agents civils de la Minurso d'accomplir leur mission. Mais comment s'assurer de leur probité alors qu'ils subissent de multiples pressions allant jusqu'à mettre en cause leur sécurité<sup>2</sup> ?

Ce qui est surprenant dans de telles conditions est que la Minurso ait pu remplir sa mission. Avec des délais importants (tâche conduite de 1994 à 2000), après l'examen de 244 643 demandes la Mission a établi une liste de 86 386 électeurs répartis en :

Sahara occidental sous contrôle marocain	Maroc	Tindouf et camps de réfugiés	Mauritanie
41 150	6 875	33 998	4 389

Source : Alice WILSON, « Comment sont organisées les élections dans les camps de réfugiés sahraouis ? », in APSO (Éd.), *Lutter au Sahara*, Givors, 2015.

Mais pour quel résultat ! Devant l'ampleur des demandes de révision adressées après publication de cette liste (provenant surtout de Marocains ou de colons installés au Sahara occidental), il est apparu évident que la tenue d'un référendum demanderait des délais inacceptables. Le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, et son envoyé personnel, James Baker, ont alors décidé de reprendre des négociations sur une nouvelle base, reportant le référendum au terme d'une période de transition où le territoire serait devenu autonome. Après de

<sup>1</sup> Jacob MUNDY, « Les colons marocains au Sahara occidental : colonisateurs ou cinquième colonne ? », in APSO (Éd.), *Lutter au Sahara*, Givors, 2015.

<sup>2</sup> HUMAN RIGHTS WATCH (HRW) a obtenu les confidences d'un responsable de la Minurso à propos du travail effectué avec ces chefs tribaux sahraouis (cheikhs). Selon ses propos : « [Deux] ou trois fois, j'ai vu un observateur marocain prendre à part l'un des cheikhs marocains pendant la pause et lui crier dessus parce qu'il n'avait pas pris la bonne décision. Mais en

régle générale, c'était plus subtil : nous identifions des personnes d'un sous-groupe [tribal] dans l'un des centres d'identification et nous étions supposés continuer avec le même sous-groupe dans un autre centre d'identification les jours suivants. Mais, sans crier garde, un certain cheikh [marocain], qui avait voté de la mauvaise manière ne réapparissait pas le lendemain ». Rapport de HRW, *Human Rights in Western Sahara and the Tindouf Refugee Camps*, 1995, cité par Jacob MUNDY, op. cit., 2015.

laborieuses tractations et une première esquisse (Baker I) refusée par le Polisario, le Plan de Paix pour l'Autodétermination du Peuple du Sahara occidental (Baker II) a été accepté par le Conseil de sécurité et soumis aux deux parties. Ce plan prévoyait le rapatriement des réfugiés, la constitution d'une Autorité du Sahara occidental (ASO), élue mais sans la participation au vote des colons venus du Maroc, ayant pouvoir de gouvernement sur le territoire à l'exception des relations extérieures, de la sécurité et de la défense qui resterait à la charge du Maroc. À l'issue d'une période de transition au cours de laquelle le Sahara occidental, sous la gouverne de l'ASO, pourrait expérimenter l'autonomie, un référendum d'auto-détermination où figurerait l'indépendance comme choix possible offert aux électeurs serait organisé. Toutefois ce plan a été refusé en avril 2004 par le Maroc, qui a rejeté toute proposition qui pourrait déboucher sur l'indépendance du Sahara occidental. Par ce refus l'une des parties dévoilait les raisons de l'intransigeance dont elle avait fait preuve précédemment : l'exigence de la non remise en cause de la souveraineté de fait qu'elle exerce sur ce territoire depuis 1975. Avec cet échec, l'ONU a perdu l'initiative et l'envoyé personnel de son Secrétaire général, James Baker a démissionné, déclarant, amer, lors d'une inter-view : « ... alors que nous étions sur le point d'avoir identifié l'ensemble des personnes ayant le droit de voter, les Marocains ont rejeté le Plan. Pourquoi ont-ils fait cela ? Il faudrait leur demander, mais j'estime que c'est parce qu'ils craignaient de perdre le vote<sup>1</sup> ».

Ainsi que nous venons de le voir, cette perte d'initiative de l'ONU résulte en partie d'une situation sociale et politique très particulière qui imposait de trouver des solutions inédites pour répondre à l'exigence d'un respect du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes mais également dans l'exiguité des marges de manœuvre laissées à la Minurso et à l'envoyé personnel l'animant qui n'a pu compter sur les pressions qu'auraient pu exercer le Conseil de sécurité (et ses membres) et le

Secrétaire général de l'ONU sur les deux parties pour les convaincre de faire preuve de plus de conciliation dans les négociations. Ceci nous amène à évoquer un second aspect de la question où les actions plus ou moins discrètes de quelques grandes puissances ont pu paralyser l'Organisation par leur soutien à l'une des parties, sans égard pour le respect des droits de l'autre.

Les nations membres de l'ONU sont à égalité de droit au sein de l'Assemblée générale de l'organisation mais pas au sein du Conseil de sécurité où le statut de membre permanent accompagné par un droit de veto sur les décisions que celui-ci pourrait adopter confère à cinq d'entre elles (États-Unis, Royaume uni, Russie, Chine et France) une position privilégiée. Cet état de droit s'ajoute au pouvoir d'influence résultant de leur puissance économique, de leur rayonnement international ou de leur capacité militaire et leur offre la possibilité d'infléchir les décisions prises par l'Organisation pour les rendre compatibles avec les stratégies internationales qu'ils poursuivent. Ce pouvoir particulier peut être exercé directement par l'usage d'un veto ou bien par une capacité d'influencer ou de convaincre (qui peut être assortie de la menace d'user d'un tel veto) les autres pays membres ou le Secrétaire général de l'ONU. Si un contrepois à l'exercice de ce pouvoir particulier existe, sorti du contexte de l'éclatement de la guerre de Corée qui l'a fait naître, il n'est guère employé<sup>2</sup>. Dans le cas de la question du Sahara occidental, la France, l'Espagne (avec, par voie de conséquence, l'Union européenne) et les États-Unis sont plus particulièrement concernés du fait d'intérêts économiques mais surtout de politique internationale. La position géostratégique du Maroc dans la grande région constituée par le Sahara et le Sahel, comme l'orientation de sa politique en faveur du camp occidental, en font un allié fidèle qu'il convient de ménager. Dans le cas principalement des diplomaties française et américaine, ceci conduit à adopter des positions

---

<sup>1</sup> Cité par Francesco BASTAGLI, « Fragments du Sahara occidental », in APSO (Éd.), *Lutter au Sahara*, Givors, 2015.

<sup>2</sup> La résolution 377 (V) de 1950 statue ainsi : « Si le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Assemblée générale examinera immédiatement la question

afin de faire aux membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre, y compris, s'il s'agit d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, l'emploi de la force armée en cas de besoin, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ». Cité par : Nils ANDERSON, « La réforme de l'ONU, l'utopie obligée », *Recherches internationales*, n°103, avril-juin 2015.

attachées à interdire les mesures et dispositions qui pourraient fragiliser le régime marocain, pour éviter une déstabilisation du Maroc dont les effets dans la région seraient imprévisibles, comme l'a montré le renversement du régime libyen. Dans le fonctionnement habituel de l'Organisation, cela se traduit par quelques « lignes rouges » que le pouvoir particulier de ces quelques grandes puissances interdit de franchir, au plus grand bénéfice de l'une des parties, le Maroc.

La première de ces « lignes rouges » concerne le statut international attribué par l'ONU au Sahara occidental. Lorsque l'Organisation a pris en charge le processus de décolonisation en faisant du Sahara, à l'époque espagnole, un « territoire non autonome », l'Espagne avait la charge de l'administrer, responsabilité qui lui était reconnue par la communauté internationale. L'occupation du territoire par la Mauritanie et le Maroc a amené l'Espagne à se débarrasser de toutes ses responsabilités par des accords conclus à Madrid le 14 novembre 1975 avec ces deux pays, en leur transférant ses charges. Ces accords restent illégaux. En 2002, le Secrétaire adjoint du Conseil de sécurité a établi que : « l'Espagne n'avait aucun droit à transférer unilatéralement, ni la charge d'administrer, ni la souveraineté du Sahara » et que par suite ce territoire restait non autonome<sup>1</sup>. Ce classement, en droit, du territoire ne correspond pas à la situation de fait existante puisque la charge d'administrer est assurée en toute illégalité par le Maroc et que la prise en compte de cette réalité reviendrait à faire du Sahara occidental non un « territoire non autonome » mais un « territoire occupé ». Un tel changement du statut du territoire ne serait pas sans conséquence en ce que, aux yeux du droit international, la puissance occupante doit respecter des règles précises visant à la protection des populations. Il est ainsi interdit de procéder à des mouvements de population depuis le territoire de l'occupant vers le territoire occupé, d'exploiter les richesses naturelles de ce dernier, sauf pour répondre aux besoins de ses habitants et en accord avec ceux-ci. De plus, la puissance occupante a l'obligation de prendre toutes les dispositions légales permettant de mettre fin à cette occupation.

Il est facile de comprendre alors pourquoi le Maroc ne veut à aucun prix que l'éventualité même d'un tel reclassement du statut du Sahara occidental puisse être évoquée. Dans cette voie, l'appui de certains membres du Conseil de sécurité lui est salutaire.

Au début de l'année 2016, en visite dans la région (et sans doute avec le projet de tenter de débloquent la situation actuelle en reprenant l'initiative), le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-Moon, a qualifié la présence marocaine au Sahara occidental comme étant une occupation. La réaction marocaine n'a pas tardé sous la forme de l'expulsion de 84 membres de la Minurso, des membres civils donc ayant mission d'organiser le référendum. Confronté à cette mesure de rétorsion marocaine qui remettait en cause la mission de la Minurso, le Conseil de sécurité a réagi. Par la résolution 2285, en date du 16 avril 2016, le Conseil a renouvelé pour un an le mandat de la Minurso (par un vote et non par tacite reconduction comme à l'accoutumée) et a confirmé une nouvelle fois sa mission. Cette résolution marque l'opposition du Conseil (unanime) à la mesure d'expulsion pratiquée par le Maroc mais ne franchit pas la « ligne rouge ». La question de fond, celle du statut du territoire, posée implicitement par les propos de Ban Ki-Moon, n'est pas évoquée, peut être dans l'espoir qu'elle soit oubliée et que ne puisse s'engager un débat sur la qualification de la présence marocaine au Sahara occidental au sein de l'ONU.

L'étendue de la mission de la Minurso constitue une seconde « ligne rouge ». Nous l'avons vu, cette mission est l'organisation d'un référendum dont les dispositions doivent être acceptées par les deux parties. Cette définition laisse dans l'ombre la prise en compte de la population sahraouie que la non désignation d'une puissance en assurant l'administration laisse sans responsable. Or, concernant les populations dans les territoires non autonomes, la charte des Nations unies prescrit en plus du droit à l'auto-détermination, la protection des droits de l'homme et le renforcement des institutions visant à favoriser le développement économique et social. L'étendue de la mission de la

---

<sup>1</sup> Adriano SMOLAREK, « Llegalidad e intereses ocultos », in RITIMO, Dossier Sahara occidental, sur le site : <http://www.ritimo.org>

Minurso devient ainsi sujette à question. Le respect des dispositions de la charte de l'ONU par une mission de l'ONU imposerait que cette dernière dispose des compétences permettant de faire face à une situation où il n'y a pas d'informations relatives aux besoins des Sahraouis, pas d'organismes dédiés à leur fournir une assistance sociale ou économique, pas d'organe de surveillance du respect des droits de l'homme. Cela imposerait une extension de l'étendue des compétences de la Minurso. L'autre réponse possible est de limiter l'étendue au strict cadre défini par la résolution 690 du Conseil de sécurité, c'est-à-dire à l'organisation d'un référendum, la protection des populations sahraouies étant renvoyée à la compétence de la puissance exerçant une administration de fait dans le cas du territoire occupé par le Maroc ou à la puissance d'accueil et aux organismes qui les représentent<sup>1</sup> dans le cas des réfugiés établis en Algérie ou des habitants des territoires non occupés du Sahara. Cette réponse satisfait le besoin d'une reconnaissance indirecte de la souveraineté du Maroc sur le territoire, mais place la Minurso dans une position qui peut devenir contradictoire d'avec les principes de la charte. Grâce aux appuis discrets dont bénéficie le Maroc, le refus de tout élargissement des missions de la Minurso constitue également une « ligne rouge » à ne pas franchir. Les exemples l'illustrant sont nombreux.

En 2006, chargé de participer à la préparation et à la rédaction d'un rapport périodique, soumis au Secrétaire général, publié sous sa signature et destiné au Conseil de sécurité, un des responsables de la Minurso, Francesco Bastagli<sup>2</sup>, conscient des lacunes énoncées précédemment sur le sort des populations sahraouies, avait proposé un engagement plus important de la Minurso sous la forme de la proposition de faire la demande d'information sur les conditions de vie, de santé, d'éducation des Sahraouis dans les camps de réfugiés comme dans le territoire occupé. À la lecture du rapport définitif, il eut la désagréable surprise de constater que le passage qu'il avait rédigé ne figurait plus. Pourquoi cette censure ?

---

<sup>1</sup> La République arabe sahraouie démocratique (RASD) n'est pas reconnue par les Nations unies.

<sup>2</sup> Francesco BASTAGLI, op. cit. 2015.

<sup>3</sup> Olivier QUARANTE, « Le rôle de la France », in APSO (Éd.), *Lutter au Sahara*, Givors, 2015.

Kofi Annan a-t-il cherché à ne pas offusquer un Maroc toujours sensible aux questions qui relèvent de sa gestion ? A-t-il cédé aux « conseils » de membres du Conseil de sécurité ne souhaitant pas qu'un débat puisse s'engager sur un tel sujet ? Francesco Bastagli l'ignore et ne s'en formalise plus : il a, depuis, démissionné de l'ONU. En 2013, alarmés par des échos de mauvais traitements et arrestations arbitraires venus du territoire occupé par le Maroc, les États-Unis ont pris l'initiative de soutenir devant le Conseil de sécurité la création d'un mécanisme indépendant chargé de l'observation du respect des droits de l'homme dans le territoire occupé comme dans les camps, réclamé par les autorités sahraouies et les organisations internationales. Le Maroc n'a pas eu besoin d'exprimer son refus de ce qui pour lui relevait de l'ingérence. Les diplomates français, prétextant les actions en cours du Conseil national (marocain) des droits de l'homme, ont pu s'en charger et obtenir de leurs homologues américains le retrait de leur projet avant sa mise en discussion<sup>3</sup>. Et que dire encore de l'avis consultatif relatif à l'exploitation des richesses naturelles au Sahara occidental, remis au Conseil de sécurité par l'Union africaine en 2015 ? Cet avis demandait l'extension à l'ensemble des ressources naturelles renouvelables ou pas des dispositions adoptées en 2002 pour les recherches et exploitations d'hydrocarbures<sup>4</sup> ainsi que la prise en charge par l'ONU (donc la Minurso) de la protection des richesses naturelles du Sahara occidental jusqu'à la tenue d'un référendum statuant sur le destin de ses habitants<sup>5</sup>. Cet avis a-t-il seulement été discuté ?

Le filtre des initiatives recevables fonctionne donc bien. Pourtant l'exercice par la Minurso de sa mission, strictement limitée à la seule organisation d'un référendum, réclame au moins que lui soient accordées des conditions favorables à l'accomplissement de sa tâche. Pour cela encore est-il nécessaire que soient précisées des règles abritant les agents de la Minurso des constantes obstructions élevées par les services de sécurité dans le territoire

<sup>4</sup> Ces dispositions rendaient légales les contrats relatifs à la recherche pétrolière mais subordonnaient chaque mise en exploitation à l'approbation des populations.

<sup>5</sup> Joanna ALLA, Malainin LAKHAL, « El saqueo de un país », in RITIMO, Dossier Sahara occidental, sur le site : <http://www.ritimo.org>

occupé<sup>1</sup>. Surveillance permanente de ces agents et des locaux qui les abritent, sélection préalable des interlocuteurs locaux qu'ils vont rencontrer et, au besoin, pressions diverses exercées sur ceux-ci, interception des communications de ces agents et plus généralement de la Minurso, discrètes incitations à ce que toutes les références à des tabous, comme le plan Baker II ou bien l'existence d'un peuple sahraoui, ne figurent plus dans les rapports de ces agents et soient oubliées (avec parfois à la clé quelques « récompenses » pour ceux qui se sont montrés proche des thèses marocaines), telles sont les conditions de travail réservées au personnel civil de la Minurso<sup>2</sup>. Pourtant il semble bien que même une simple mise en garde du Conseil de sécurité à la partie marocaine soit de trop pour certains membres de ce Conseil. Comment s'étonner alors que comme l'écrit Francesco Bastagli : « elle [la Minurso] dépérit dans l'attente infinie que quelque chose se passe : une avancée politique, une violation du cessez-le-feu ou une révolte sanglante qui forcerait les Nations unies à ne plus faire l'autruche<sup>3</sup> ».

La troisième « ligne rouge » concerne le refus de toute sanction en réponse aux violations des principes de la charte commises par le Maroc. Les motifs pouvant conduire à de telles sanctions ne manquent pas, envahissement du Sahara occidental suivi de son occupation, construction d'un mur partageant de fait ce territoire, refus de plus en plus évident de soumettre la question à un référendum laissant s'exprimer librement les Sahraouis. Pourtant si le Conseil de sécurité, à de nombreuses reprises, a manifesté une désapprobation, la formulation d'une simple menace de sanction a le plus souvent été écartée.

Ainsi, lorsqu'en 1975 le Maroc envahit le Sahara occidental (la « Marche verte »), par sa résolution 380 le Conseil de sécurité se contente de « déplorer la marche » et « d'exhorter le Maroc à se retirer du Sahara espagnol ». En 1991, après le cessez le feu, le Maroc entreprend une seconde vague d'installation de colons dans le territoire qu'il occupe (la « seconde marche verte »), parfaitement

contraire aux dispositions du plan de paix proposé par l'Organisation, en avril 1990. Voici comment Jacob Mundy rapporte cet épisode : « Marrak Goulding, alors Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, a essayé de faire remonter une information au chef de la Minurso, le Représentant spécial Johannes Manz, selon laquelle le transfert de population constituait une « déviation majeure par rapport au plan ». Mais Pérez de Cuéllar [Secrétaire général de l'ONU] a tout simplement supprimé cette ligne du communiqué. Marrak Goulding a aussi conseillé au Secrétaire général d'informer le Conseil de sécurité de cette évolution négative, qui constituait une grave menace à la réalisation du Plan de Règlement. Pourtant, le Secrétaire général a décidé de laisser le Conseil dans l'ignorance. À la fin de l'année 1991, Johannes Manz a décidé de démissionner de son poste à la Minurso. Il a aussi expliqué dans une lettre « confidentielle » à Pérez de Cuéllar : « En ce qui concerne les violations d'ordre non militaire, le transfert de personnes non identifiées dans le territoire, ce que l'on appelle la seconde marche verte est, d'après moi, contraire à l'esprit, si ce n'est aux termes mêmes du Plan de Paix<sup>4</sup> ».

Cette troisième « ligne rouge » ne manque pas d'avoir des effets délétères. L'ONU dispose d'une panoplie de sanctions graduées, constituant un certain pouvoir de coercition en sanction à des manquements graves à ses principes. De telles sanctions, par exemple des embargos économiques, ont déjà été employées. Accorder l'impunité à certains pays mais pas à d'autres donne l'image d'un monde où la volonté des plus puissants et de leurs alliés l'emporte sur le droit, une image bien éloignée d'un ordre mondial régulé et pacifique voulu par l'Organisation.

La question non résolue du Sahara occidental, comme d'autres, tend à montrer certaines limites à l'action de l'ONU. En cela elle soutient les nombreux appels à des réformes de cette

---

<sup>1</sup> Ces entraves affectent également les populations. Ainsi parmi les dispositions obtenues figure le droit de visite reconnu par les deux parties dont bénéficient les familles séparées par le mur édifié par le Maroc. Toutefois le passage du mur par voie terrestre leur est interdit par la puissance occupante. Ce sont donc les avions Antonov ukrainiens de la Minurso qui assurent

les déplacements de ces familles entre le territoire occupé et Tindouf.

<sup>2</sup> Voir Francesco BASTAGLI, op. cit. 2015.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Jacob MUNDY, op. cit. 2015.

organisation<sup>1</sup>. Ajoutée à d'autres questions non résolues, elle constitue un ensemble de « brûlots » qui, à tous moments, peuvent conduire à de nouveaux embrasements. À bien des égards, ils reposent sur le terreau d'un monde où à certaines occasions les intérêts géostratégiques et économiques des plus puissants s'imposent face au droit. Ceci conduit à l'urgence d'une meilleure adaptation de l'Organisation, une urgence d'autant plus manifeste que l'exemple de la question du Sahara occidental montre un affaiblissement des capacités d'action de l'ONU.

Cet affaiblissement peut être noté lorsqu'est pris en compte la mission civile de la Minurso dans les discours officiels d'une des parties, le Maroc. Une véritable dérive apparaît alors. À son origine la mission d'organiser le référendum, attribuée à la Minurso, est parfaitement reconnue, sachant que sa mise en œuvre restera subordonnée à l'agrément du Maroc (et à celui du Polisario). Ce discours change, nous l'avons vu, à l'occasion du rejet du plan Baker II qui, privant l'envoyé personnel du Secrétaire général de l'ONU d'un pouvoir d'initiative, laisse la porte ouverte aux propositions des parties. Le Maroc s'est vite emparé du pouvoir d'initiative en proposant une autonomie du Sahara sous souveraineté marocaine. Ce projet n'écarte pas définitivement l'idée d'un référendum mais interdit qu'un choix en faveur d'une indépendance puisse être proposé aux électeurs. La reconnaissance de la mission de la Minurso par le Maroc place alors celle-ci dans une position délicate face au principe reconnu du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Une dérive réduisant les buts attribués à cette mission commence, allant jusqu'à l'expulsion de nombreux agents de la Mission au début de 2016. Mais que dire alors de la lettre adressée le 24 août 2016 par le roi du Maroc, suite à la nomination de Madame Kim Bolduc à la tête de la Minurso<sup>2</sup>. Dans ce courrier, les deux aspects de la mission de la Minurso sont rappelés : « la surveillance du cessez-le-feu et l'appui logistique dans la conduite des mesures de confiance », ainsi que le rôle attribué à l'envoyé personnel (« le processus politique est facilité par l'envoyé personnel »). L'envoyé personnel est ainsi invité à faciliter LE, et non pas les, processus politique(s), ce qui désigne

implicitement la proposition d'autonomie et exclut tout recours à de nouvelles initiatives de la part de l'ONU. En suivant ce propos, la perte d'initiative de l'ONU sur la question deviendrait ainsi définitive. D'autre part le rôle de la Minurso est ramené à celui d'un fournisseur d'appui logistique ce qui écarte toute possibilité d'autonomie à ses agents, surtout lorsqu'est pris en compte l'avertissement inclus dans cette lettre : « Le Royaume du Maroc tirera toutes les conséquences qui pourraient s'imposer face à tout écart ou dépassement de ce mandat ». La Minurso n'est donc tolérée que dans la mesure où elle contribue au succès du seul plan marocain de règlement de la question. Il ne s'agit là que d'un rappel de la position marocaine accompagné d'une menace qui n'est même pas voilée, ce qui ne doit être interprété que dans le contexte du bras de fer engagé entre le Maroc et l'ONU depuis l'expulsion de ses agents. Les propos retenus ne montrent donc que l'étendue de la dérive annoncée précédemment sans qu'ils ne soient annonciateurs d'un futur où, si nous les suivons, l'ONU sera mise hors jeu et la question du Sahara occidental rangée dans la catégorie des questions intérieures de la seule compétence du Maroc. C'est sans doute là l'enjeu du futur, à la fois pour l'ONU et pour le Sahara occidental.

---

<sup>1</sup> Voir les différents articles publiés par : *Recherches internationales*, n°103, avril-juin 2015.

<sup>2</sup> Source : solidarité Maroc, bulletins de la semaine du 21 au 28 août 2016, sur le site : <http://solimar.blogspot.com>



