

La responsabilité du Conseil de Sécurité des Nations Unies dans l'affaire du Sahara Occidental

Hans Corell

*ancien sous-secrétaire général adjoint aux affaires juridiques et
Conseiller juridique des Nations Unies*

À la demande du Conseil de sécurité des Nations Unies, j'ai produit le 29 janvier 2002 un avis juridique au Conseil relatif au Sahara Occidental. Je l'ai fait en ma qualité de Conseiller juridique de l'ONU de l'époque. L'avis concerne la légalité dans le contexte du droit international des mesures prises par les autorités marocaines concernant l'offre et la signature de contrats avec des sociétés étrangères pour l'exploration des ressources minérales au Sahara Occidental. Ma conclusion était que, si des activités d'exploration et d'exploitation devaient être entreprises au mépris des intérêts et des souhaits du peuple du Sahara Occidental, elles le seraient en violation des principes du droit international applicables aux activités sur les ressources minérales dans les Territoires non autonomes.

C'était il y a 13 ans. Depuis, j'ai suivi à distance l'évolution au Sahara Occidental, notamment en raison de l'accord de pêche conclu entre l'Union européenne (UE) et le Maroc en 2007 et des protocoles de cet accord. À mon avis cet accord n'est pas conforme au droit international dans la mesure où il concerne le Sahara Occidental.

Début décembre 2014, j'ai été invité à participer à un atelier international sur « L'approche de l'Union européenne envers le Sahara Occidental », organisé par l'Université de Bologne dans le cadre de la présidence italienne de l'Union Européenne. Cela m'a fait à nouveau me pencher de plus près sur la situation dans la région. Je me suis concentré en particulier sur la question de savoir si la Mission des Nations Unies pour le Référendum au Sahara Occidental (MINURSO), le Secrétaire général et son Envoyé personnel, l'ambassadeur Christopher Ross, avait fait un quelconque progrès vers une solution à la situation au Sahara Occidental. Dans ce contexte j'ai noté le conflit évident entre la dernière résolution du Conseil de Sécurité sur le Sahara Occidental et l'attitude affichée dans un discours à la nation prononcé le 6 novembre 2014 par le roi Mohammed VI du Maroc. Cela m'a fait réaliser que la situation était très préoccupante.

Dans cette résolution (S/RES/2152/2014 du 29 avril 2014) le Conseil de sécurité "demande aux parties de poursuivre les négociations sous les auspices du Secrétaire général, sans conditions préalables et de bonne foi, - - - en vue de parvenir à une solution politique juste, durable et mutuellement acceptable qui pourvoie à l'autodétermination du peuple du Sahara occidental dans le contexte d'arrangements conformes aux buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, et prend note du rôle et des responsabilités des parties à cet égard".

Dans son discours, le roi dit que la nation « célèbre fièrement le trente-neuvième anniversaire de la Marche verte ». [Note de la rédaction: La Marche verte a été "en novembre 1975, une manifestation stratégique de masse coordonnée par le gouvernement marocain, pour forcer l'Espagne à remettre au Maroc la Province contestée du Sahara, province espagnole autonome et semi métropolitaine."]. Le problème est que cet événement était probablement une violation de l'article 49 de la Quatrième Convention de Genève, qui interdit à une puissance occupante de déporter ou transférer des parties de sa propre population civile dans le territoire qu'elle occupe. La citation suivante du discours doit être soulignée en particulier :

«Je dis Non à la tentative visant à modifier la nature de ce conflit régional en le présentant comme une affaire de décolonisation. En effet, le Maroc dans son Sahara, n'a jamais été une puissance d'occupation ou une puissance administrante. Il exerce plutôt les attributs de sa souveraineté sur sa terre»

Il est évident que ce discours est totalement incompatible avec la résolution du Conseil. Il contredit clairement l'avis consultatif de 1975 de la Cour internationale de Justice dans l'affaire du Sahara Occidental (Sahara Occidental, avis consultatif, rapport CIJ 1975, p. 12) dans laquelle la Cour n'a pas constaté l'existence de liens juridiques de nature à modifier l'application de la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale de Nations Unies quant à la décolonisation du Sahara Occidental et en particulier l'application du principe d'autodétermination grâce à l'expression libre et authentique de la volonté des populations du territoire.

Cela ramène au premier plan la question de l'attitude à adopter maintenant par le Conseil de sécurité face à la situation au Sahara Occidental.

En ce qui concerne les ressources naturelles du Sahara Occidental, le Conseil ne peut tout simplement pas laisser perdurer la situation actuelle. En effet, l'accord de pêche entre l'UE et le Maroc est une question très grave, puisqu'il ne contient pas un mot - en dehors de l'énigmatique "souveraineté ou juridiction" de l'article 2 (a) - sur le fait que «la juridiction» du Maroc dans les eaux du Sahara Occidental est limitée par les règles internationales sur l'autodétermination. À la place, l'accord et ses protocoles sont remplis de références aux "zones de pêche marocaines".

Pour être légal, un accord de cette nature devrait contenir une référence explicite à la zone de pêche au large des côtes du Sahara Occidental, définie par des coordonnées. Le régime de délivrance des permis de pêche dans cette zone devrait être complètement séparé du régime qui s'applique dans la zone de pêche marocaine. En outre, les revenus générés par les permis de la zone du Sahara Occidental devraient être versés non pas au trésor public du Maroc ou équivalent, mais sur un compte séparé qui peut être vérifié indépendamment par des représentants du peuple du Sahara Occidental afin qu'ils puissent s'assurer que les revenus sont utilisés uniquement en conformité avec les besoins et les intérêts de leur peuple.

Dans ce contexte, le Conseil doit examiner la légalité de l'accord de pêche UE-Maroc. La façon appropriée pour recevoir une réponse qui fait autorité à cette question est pour le Conseil de demander à la Cour internationale de Justice de donner un avis consultatif sur la question conformément à l'article 96 de la Charte des Nations Unies. Si le Conseil est incapable de s'unir derrière une telle action, l'Assemblée générale pourrait prendre l'initiative.

Ce qui est dit à propos de la pêche s'applique également à d'autres ressources naturelles au Sahara Occidental, tels que les phosphates, le pétrole ou le gaz, ou d'autres ressources, qu'elles soient renouvelables ou non renouvelables. Ainsi, le Conseil de sécurité doit adopter une résolution fixant clairement les conditions de l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles du Sahara Occidental qui respectent les résolutions de l'Assemblée Générale adoptées au point de l'ordre du jour «Application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux » et d'autres résolutions pertinentes traitant des activités étrangères économiques et autres qui entravent la mise en œuvre de cette Déclaration.

Le dernier événement en matière de ressources naturelles est un contrat entre le Maroc et deux sociétés, Kosmos et Glencore, relatif à l'exploration et l'exploitation pétrolières dans la région de Cap Boujdour au large des côtes du Sahara Occidental. Je peux lire sur le web que les deux compagnies soutiennent que ces contrats sont en conformité avec mon avis juridique de 2002. Hélas, il n'en est rien. Signer un accord dans lequel le Maroc nomme le

Sahara Occidental "les provinces du sud du Royaume du Maroc" est en soit en contradiction avec la responsabilité sociale des entreprises et les principes protéger, respecter et réparer.

Dans son dernier rapport sur la situation concernant le Sahara Occidental, en date du 10 avril 2014, le Secrétaire Général fait observer que, «Le Sahara occidental figurant dans la liste des territoires non autonomes depuis 1963, les efforts entrepris par l'ONU grâce à mon Envoyé personnel, à mon Représentant spécial et à la MINURSO resteront extrêmement utiles jusqu'à l'instauration du statut définitif». «Si, malgré cela, il n'y a aucun progrès avant avril 2015, le moment sera venu d'inviter les membres du Conseil à examiner complètement le cadre qu'il a fixé en avril 2007 pour le processus de négociation.»

La question est donc de savoir comment le Conseil doit maintenant aborder la question principale, soit la question de permettre l'autodétermination du peuple du Sahara Occidental. Ce processus dure maintenant depuis des décennies, et il est évident que la négociation actuelle est devenue une mascarade qui touche à sa fin. Comment cela doit être mis en place est une question politique que le Conseil doit tout simplement traiter. De toute façon, toute solution doit être en conformité avec le droit international. Dans ce processus, le Conseil doit maintenant examiner des options plus radicales que celles appliquées précédemment, parmi elles les trois suivantes.

Une option, transformer la MINURSO en une opération similaire à l'Administration Transitoire des Nations Unies au Timor Oriental (ATNUTO), qui a été dotée de la responsabilité globale de l'administration du Timor Oriental et habilitée à exercer tous les pouvoirs législatif et exécutif, y compris l'administration de la justice.

Une autre option, commander à l'Espagne de reprendre sa responsabilité en tant que Puissance administrante au Sahara Occidental, une responsabilité que l'Espagne a abandonné en février 1976. Dans l'article 73 de la Charte des Nations Unies, cette responsabilité, qui englobe le développement de l'autonomie, est considérée comme une «mission sacrée». Précisément parce que l'Espagne a abandonné cette «mission sacrée» cette option, bien que légale, pourrait n'être pas recommandable. S'ajoute un autre dilemme au contexte, c'est que l'Espagne est maintenant un membre du Conseil.

Le problème avec ces deux options est qu'elles nécessitent l'organisation d'un référendum dans lequel le peuple du Sahara Occidental peut exercer son droit à l'autodétermination. Cela signifie que le processus d'identification qui a été un problème constant au cours des années restera une complication majeure.

Compte tenu du fait que la question du Sahara Occidental est à l'ordre du jour des Nations Unies pour les quatre décennies, la solution peut être une troisième option plus radicale, à savoir que le Conseil de Sécurité reconnaisse le Sahara Occidental en tant qu'État souverain. Cette option serait acceptable d'un point de vue juridique. Elle ne priverait pas le peuple du Sahara Occidental de chercher une autre solution à son autodétermination à l'avenir, s'il le souhaite.

Cependant, d'un point de vue de la sécurité, cette option comporte plusieurs problèmes qui doivent être abordés. Tout d'abord, elle nécessite un effort majeur pour soutenir le renforcement des capacités d'autonomie gouvernementale. Sinon, l'option peut aboutir à la création d'un État défaillant, ce qui entraînerait de risques graves, notamment compte tenu de la situation de sécurité dans certains pays voisins de la région. Une solution pourrait être alors que le Conseil donne effet à sa décision à une date de peut-être cinq années après, tout en confiant à la MINURSO un mandat similaire à celui donné à l'ATNUTO.

En faisant ces suggestions, je dois souligner que j'agis à titre personnel seulement et en toute neutralité (voir la citation ci-dessous). Je n'ai de contacts avec aucun des côtés du conflit. Comme je l'ai dit lors d'une conférence à Pretoria en 2008 sur la légalité de

l'exploration et de l'exploitation des ressources naturelles au Sahara Occidental, organisée par le Ministère des Affaires étrangères et l'Université de Pretoria, je n'ai d'autre intérêt dans cette affaire que celui de l'État de droit, et que les États membres des Nations Unies respectent les règles que l'Organisation a elle-même établies. Les suggestions sont basées sur mes nombreuses années d'expériences en tant que juge et conseiller juridique dans mon pays (Suède) et plus tard pendant dix ans comme conseiller juridique de l'ONU. Ils constituent simplement une expression de mon parti pris pour le droit au meilleur de ma compréhension.

Ceux qui servent aujourd'hui les Nations Unies devraient garder à l'esprit la règle fixée par le Secrétaire général des Nations Unies Dag Hammarskjöld. Dans son célèbre discours d'Oxford en 1961, où il analyse les fonctions d'un fonctionnaire international, il fait référence aux règles que les juges doivent appliquer, puis continue : "Si le fonctionnaire international se sait libre de telles influences personnelles dans ses actions et qu'il est guidé uniquement par des objectifs communs et des règles fixées pour et par l'Organisation qu'il sert et par les principes de droit reconnus, alors il a accompli son devoir et il peut faire face à la critique qui, malgré tout, sera inévitable. Comme je l'ai dit, il s'agit finalement d'une question d'intégrité, et si l'intégrité dans le sens du respect du droit et du respect de la vérité doit l'amener dans une situation de conflit avec tel ou tel intérêt, alors ce conflit est un signe de sa neutralité et non de son échec à observer la neutralité, c'est en conformité et non pas en conflit avec ses devoirs de fonctionnaire international."

La raison pour laquelle je soulève maintenant la question du Sahara Occidental est que la situation est telle que le Conseil de sécurité risque de devenir inefficace dans l'accomplissement de son mandat. En vertu de la Charte des Nations Unies, le Conseil a l'obligation légale de prendre des mesures dans des situations comme la présente. Cette obligation découle de l'article 24 - la disposition dans laquelle le Conseil est chargé de la responsabilité principale du maintien de la paix et la sécurité internationales.

Il y a eu dans le passé, de graves lacunes à ce sujet, dont les cas où les membres permanents du Conseil ont même violé la Charte des Nations Unies. Le dernier exemple est l'Ukraine. Cette incapacité à respecter et à défendre la primauté du droit au niveau international doit simplement cesser. L'autorité des Nations Unies doit être soutenue, et le Conseil doit être le guide. Il est donc impératif que le Conseil, dans le traitement de la question du Sahara Occidental, agisse maintenant avec autorité, détermination et en conséquence, en conformité avec le droit.

Traduction inofficielle in: <http://www.wsrw.org/a111x3151>; 27.02.2015