

La position de l'Union africaine sur la question du Sahara : le début d'un changement

Par Mohammed Loulichki

Résumé

Le retour du Maroc à "sa famille institutionnelle" à travers son adhésion à l'Union africaine (UA), il y a deux années, a nourri des espoirs sur la possibilité d'une évolution positive de la posture de cette Organisation sur la question du Sahara. Ce retour a, en même temps, suscité des appréhensions et des craintes sur d'éventuelles complications du dossier par une intrusion de l'Organisation continentale dans un processus exclusivement onusien, orienté, depuis 2000, vers la recherche d'une solution politique réaliste et mutuellement acceptable.

L'absence prolongée du Maroc de l'Institution panafricaine a permis aux adversaires du Royaume de faire adopter, par l'UA, des décisions à sens unique, en faveur des autres parties et en déphasage total avec l'évolution du processus de règlement onusien. Ce gel du référentiel africain a été opéré sous l'emprise d'une présidence algérienne du Conseil Paix et Sécurité (CPS) qui se prolonge, depuis la création de cet organe, en 2003. C'est dire le déficit cumulé durant trente-trois années d'absence, que le Maroc s'efforce de rattraper, dans une Organisation qui s'affirme, de plus en plus, comme un outil de gestion des conflits et un catalyseur de l'intégration africaine.

Par son adhésion à l'Union africaine, le Maroc devait à la fois trouver ses marques dans son nouvel entourage africain, et se familiariser avec les mécanismes et les procédures internes, en vue de mettre les résolutions de l'Organisation panafricaine sur le Sahara en phase avec la dynamique de l'ONU.

Durant les deux derniers mois, des développements significatifs ont été enregistrés en rapport avec cette question. Deux avis juridiques ont été émis, successivement en janvier et février 2019, le premier, sur l'inclusion ou non d'un paragraphe sur le Sahara dans l'édition 2019 du Rapport annuel du Conseil Paix et Sécurité et, le second, sur la participation des Etats membres aux Réunions annuelles de partenariat avec des

Organisations régionales, telles que l'Union européenne (UE) et la Ligue des Etats arabes (Ligue arabe) ou, encore, avec des Etats comme la Chine et le Japon .

De prime abord, on ne peut que saluer cette tendance de l'Union africaine de solliciter des avis juridiques, dont elle assurera le respect par ses organes. L'on se rappelle, dans ce contexte, qu'une question préjudicielle, posée par le Maroc, en 1980, sur le point de savoir si la "RASD" satisfait les critères d'un "Etat indépendant et souverain", reste à nos jours en suspens. Une réponse apportée, en son temps, à cette question substantielle aurait pu épargner à l'Union africaine de se mettre dans la délicate position d'une Organisation qui accepte en son sein une entité comme membre et, en même temps, plaide pour l'autodétermination de sa population.

Un examen de ces deux avis permet de mesurer l'étendue du changement qui s'opère au sein de l'Union africaine, en termes de fonctionnement des organes, de respect des décisions prises, de conformité avec la légalité internationale et de cohérence dans la manière de gérer les questions délicates. Un tel développement, s'il se confirme, ne manquera pas de rejaillir positivement sur l'image de l'Union auprès de ses Etats membres, et sur la qualité des rapports avec ses partenaires étrangers.

L'Avis du 14 janvier 2019 sur la participation aux réunions de partenariat

Avec la fin de la Guerre froide, et le développement de la mondialisation, l'Afrique est devenue un continent convoité pour ses ressources minières et pétrolières, le potentiel de son marché national, valorisé par une démographie galopante, et son positionnement stratégique au carrefour des grandes routes commerciales. Aux Accords de coopération multilatéraux, impliquant un nombre limité d'Etats africains, comme les Accords de Cotonou ou l'AGOA, entre les Etats-Unis et certains pays africains anglophones, est venue s'ajouter, depuis 1993, la formule des Sommets impliquant l'ensemble de l'Afrique et pour laquelle le Japon a été le précurseur.

Si certains partenariats remontent à la période de l'OUA, la plupart ont été établis depuis 2002, à la faveur de la création de la nouvelle Organisation panafricaine, selon

le calendrier suivant :

- Partenariat arabo-africain lancé en 1977 et revitalisé en 2010 ;
- Partenariat Union européenne-Afrique, 2000 ;
- Partenariat Chine-Afrique, 2000 ;
- Partenariat Amérique du sud-Afrique, 2006 ;
- Partenariat Corée-Afrique, 2006 ;
- Partenariat Inde-Afrique, 2008 ;
- Partenariat Turquie-Afrique, 2008 ;
- Partenariat Australie-Afrique, 2010 ;
- Partenariat Etats-Unis-Afrique ,2010 .

Ce processus ne s'est pas développé sans difficultés. Nombreuses sont, en effet, les Conférences de partenariat qui ont été, soit reportées, soit retardées, soit perturbées, en raison de la présence de la "RASD" comme membre de l'Union africaine. Récemment encore, ce problème s'est posé avec une grande intensité, notamment à la réunion ministérielle de Maputo d'août 2017, préparatoire du sixième Sommet de la Ticad, et à la réunion ministérielle d'octobre 2018, préparatoire du septième Sommet Ticad d'août 2019

En l'absence du Maroc, l'Union africaine s'est attachée, depuis 2006, à légiférer dans ce domaine pour trancher la question, devenue récurrente, du droit de tous les Etats membres de participer à ces réunions.

Cette question a été abordée récemment, notamment en 2015 et en 2016 et, surtout, en 2017, année du retour du Maroc à l'Organisation panafricaine.

C'est ainsi, que lors de la 7ème Conférence de l'UA de Banjul (juillet 2006) les Chefs d'Etat et de Gouvernement africains se sont mis d'accord sur six formats de participation des Etats membres et de représentation de l'organisation africaine aux différents Sommets de partenariat :

- 1.** Sommet de continent- à-continent : tous les États membres, le président de l'Union et le président de la Commission de l'Union africaine ;
- 2.** Sommet pays-continent : l'Afrique est représentée par le président de l'Union, le président de la Commission, les présidents des Communautés économiques régionales (CER) et des États africains ayant un intérêt particulier dans l'ordre du jour du sommet ;

- 3.** Sommet du Commonwealth : les représentants des États membres de l'Union africaine membres du Commonwealth, le président de l'Union et le président de la Commission ;
- 4.** Sommets France-Afrique : les États membres ayant des relations historiques avec la France, le président de l'Union et le président de la Commission et les autres États membres ayant un intérêt particulier dans la procédure peuvent assister aux réunions en qualité d'observateurs ;
- 5.** Organisations régionales : l'Afrique est représentée par le président de l'Union, le président de la Commission et les présidents des CER ; et
- 6.** Sommets Afro-Arabe et Caraïbes : même format que celui du sommet de continent à continent

Cette classification soulève quelques interrogations sur les catégories identifiées et sur les Etats participants :

a. Au niveau de l'identification des catégories, il y a lieu de relever que les formats de participation 2 (Sommet Pays-Continent) et 4 (France-Afrique), se réfèrent à des situations similaires puisqu'il s'agit, dans les deux cas, d'un pays en partenariat avec le continent africain. C'est le cas de la France, de la Chine, du Japon, de la Corée et de la Turquie. On ne comprend pas dès lors, le pourquoi de cette singularisation.

b. Au niveau des participants, l'avis juridique retient la participation, dans les deux cas, du président de la Commission africaine et du président en exercice de l'Union africaine. Toutefois, si pour les réunions Pays-Continent le texte prévoit la participation des présidents des Communautés Économiques régionales, il les écarte pour les réunions France-Afrique, alors que la France entretient des relations historiques avec des Communautés entièrement ou majoritairement francophones, comme la CEDEAO (représentant l'Afrique de l'Ouest) ou la CEEAC (représentant l'Afrique centrale).

Dans les deux cas, le texte utilise une formule différente pour permettre la participation d'autres Etats membres qui le souhaitent. Pour le format 2, le texte parle "des États africains ayant un intérêt particulier dans l'ordre du jour du Sommet", au moment où le format 4 évoque "des États membres ayant des relations historiques avec la France" et "des Etats ayant un intérêt particulier dans la procédure".

Deux interrogations viennent à l'esprit : La première, concerne le sens à donner au terme "intérêt particulier", la seconde, a trait à la partie habilitée à apprécier cet intérêt : s'agit-il de l'Etat qui demande la participation ou de l'un des organes de l'Instance africaine? Cette appréciation peut-elle être contestée par un autre Etat membre ou est-elle une détermination subjective et incontestable ?

La seconde interrogation a trait au rattachement de cet intérêt particulier qui, tantôt est fait à "l'ordre du jour"- dont un ou plusieurs points pourraient revêtir une certaine importance pour l'Etat qui demande à participer - tantôt à "la procédure", ce qui soulève la question de savoir à quelle procédure on se réfère, celle de l'Union africaine ou celle du partenaire, à moins qu'il s'agisse de la traduction du terme anglais "proceedings" qui correspond aux mots "débat" ou "travaux", auquel cas l'équivoque se trouve levée.

Enfin, si pour le cas "Sommet pays-continent", l'absence de qualification de l'étendue de la participation des Etats membres qui le souhaitent, laisse croire à une participation pleine et entière, pour le cas "Sommet France-Afrique" il est précisé que la participation est limitée à un statut d'observateur, de quoi soulever des interrogations sur le bien-fondé de cette distinction et la nécessité d'un alignement dans un sens ou dans un autre.

Au-delà de ces points d'interrogation, la raison d'être de l'Avis juridique demeure la recherche d'une conciliation de deux exigences : d'une part, "le droit d'un Etat membre de l'UA de participer à toutes les réunions, activités et événements organisés par l'Organisation dans le domaine du partenariat" et, d'autre part, l'objectif déclaré de l'UA de "fournir un cadre efficace aux partenariats de l'Union africaine".

Les formules envisagées par l'Avis prévoient, à la fois un droit absolu de participation directe pour tout Etat membre "sans distinction" et une participation des organes représentatifs de l'Union (le président de l'Union et le président de la Commission) et des Communautés économiques régionales. Cette combinaison est le reflet de la compétition entre la réticence des Etats membres à déléguer un pouvoir de représentation aux organes de l'UA, et une volonté de réforme des Institutions africaines, voulue par les instances de l'Union et encouragée par les membres qui veulent faire évoluer l'UA, à l'image de l'Union européenne .

En effet, la question des partenariats impliquant l'UA faisait partie des réformes institutionnelles proposées par le Président rwandais, en 2017. Sur ce point particulier, il est indiqué que "les Sommets de partenariat organisés par les parties externes feront l'objet d'un réexamen, en vue de fournir un cadre efficace aux partenariats de l'Union africaine. L'Afrique sera représentée par la Troïka, à savoir le président en exercice, le président entrant et le président sortant de l'Union africaine, le président de la Commission de l'UA et les présidents des Communautés économiques régionales, ainsi que par le président du NEPAD".

Cette formule donnerait une configuration de treize (13) membres :

- La Troïka (Président en exercice et Présidents entrant et sortant),
- Les Présidents des Huit Communautés économiques régionales africaines,
- Les Présidents de la Commission africaine et,
- Le Président du NEPAD.

Cette proposition de réforme -qui avait le mérite de faire évoluer et renforcer les instances représentatives de l'Organisation panafricaine, tout en rationalisant les travaux des Sommets de partenariat- a été neutralisée, une année après, par la décision 986 (XXXII) Rev.1 du Conseil Exécutif de janvier 2018, où a été réaffirmé le droit inhérent des Etats membres à prendre part, indistinctement, à toutes les réunions de partenariat.

A la lecture de toutes ces décisions, on ne peut que partager le sentiment de perplexité exprimé par les rédacteurs de l'Avis juridique lorsqu'ils affirment qu'il convient de distinguer "le droit de participation des Etats membres" du "mandat de représentation", conféré aux treize représentants. Les organes délibérants devraient peut-être clarifier les obligations incombant aux treize représentants mentionnés dans la décision 635 de la Conférence, étant donné que tous les Etats membres ont le droit de participer à toute rencontre organisée dans le cadre des partenariats, en vertu des décisions du Conseil Exécutif susvisées.

A travers ces décisions, et les hésitations à trancher la question de la participation, apparaît en filigrane la problématique de la présence de la "RASD" au sein de l'UA. En effet, on ne peut ne pas relever la coïncidence

entre l'intensification des débats et des prises de décisions sur cette thématique et l'entrée du Maroc à l'UA. L'impression qui se dégage de cet activisme est une volonté de consolider le fait accompli de 1982, pour le rendre irréversible et, partant, occulter l'insoutenable contradiction qui entache la position de l'instance africaine sur le différend concernant la question du Sahara.

L'Avis juridique sur le rôle du Conseil Paix et sécurité de l'UA vis-à-vis de la question du Sahara

L'examen de la question du Sahara, lors du dernier Sommet de l'Union africaine, a enregistré un développement significatif dans la détermination du rôle de cette organisation à l'égard de la question du Sahara.

La contestation, par le Maroc, de l'inclusion d'un passage réservé à ce point, dans le rapport du Conseil Paix et Sécurité africain (CPS), a motivé la demande d'un Avis juridique sur la validité d'une telle insertion. La réponse du Conseiller juridique de l'Union africaine est sans équivoque : le CPS n'est plus compétent pour discuter ou produire une recommandation/décision sur la question du Sahara.

Cet important développement est le couronnement d'un processus qui a commencé par l'ajustement progressif du langage des rapports du CPS et de la Commission et le changement d'approche de l'UA, d'une reprise en main, souhaitée par l'Algérie et le Polisario, en une dessaisine pure et simple du CPS.

L'on se rappelle qu'avant l'adhésion du Maroc à l'UA, le discours des instances de cette Organisation reflétait littéralement et, sans nuances, la position des deux autres parties, axée notamment sur :

- Le référendum d'autodétermination et la fixation d'une date pour son organisation ;
- La demande au Conseil de sécurité de l'ONU de trouver une solution pour traiter la question des droits de l'homme ;

- La demande au Conseil de traiter la question de “l’exploitation illégale des ressources naturelles du Sahara” ;
- La demande de visite d’une délégation de l’UA au Sahara pour enquêter sur la situation des droits de l’homme ;
- La désignation d’un Haut Représentant de l’UA en la personne de l’ancien Président mozambicain Joaquim Chissano ;
- L’appel au boycott des Assises de Crans Montana.

La teneur de ces décisions s’explique, certes, par l’absence du Maroc de l’Union africaine, mais surtout par l’activisme de ses adversaires qui ont favorisé le développement de ce discours, dans l’indifférence et, parfois, avec l’acquiescement de quelques Etats membres de l’Organisation, mais, aussi, par l’action de la présidence algérienne du Conseil Paix et Sécurité. Or, toutes les décisions de l’Union africaine en matière de paix et de sécurité sont basées sur les rapports du CPS, organe central de l’Architecture paix et sécurité de l’Union.

Ce mandat, tel que spécifié dans le Protocole de 2002, créant le CPS, qualifie ce dernier “ d’organe de décision permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits” et de “ système de sécurité collective et d’alerte rapide, visant à permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit et de crise en Afrique.”

En termes d’objectifs et de fonctions, le CPS est mandaté pour :

- Promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité en Afrique ;
- Consolider la paix et prévenir les conflits ;
- Elaborer une politique de défense commune de l’Union ;
- Autoriser l’organisation et le déploiement de missions d’appui à la paix ;
- Recommander à la Conférence, l’intervention au nom de l’Union dans un Etat membre en cas de crimes de guerre, de génocide et de crimes contre l’humanité ;
- Imposer des sanctions, chaque fois qu’un changement anti-constitutionnel de gouvernement se produit dans un Etat membre ;
- Se prononcer sur toute autre question ayant des incidences sur le maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité sur le continent.

L’étendue de ces compétences a laissé croire à la présidence de cet organe que les compétences qui lui ont été dévolues par l’Union, équivalent à un mandat absolu et général sur tous les conflits que connaît le continent, et que sa compétence serait, à l’instar du Conseil de sécurité des Nations-Unies, opposable à tous les organes de l’Union sans distinction , y compris à la Troïka , instaurée par le Sommet de Nouakchott, de juillet 2018 . Dans sa Résolution 693(XXXI), du 2 juillet 2018, adoptée sur la base du Rapport du CPS, la Conférence des Chefs d’Etat et de Gouvernement avait « décidé d’établir un mécanisme africain comprenant la Troïka de l’UA, à savoir les présidents sortant, en exercice et entrant de l’UA, ainsi que le président de la Commission, pour apporter un soutien efficace aux efforts conduits par les Nations-Unies, et ce en encourageant les parties à faire preuve de flexibilité, en mobilisant un appui, aussi large que possible, aux efforts que mènent les Nations-Unies, et en réfléchissant, en étroite consultation avec les Nations-Unies, sur le contenu du compromis souhaité. Ce mécanisme fera régulièrement rapport sur l’exécution de son mandat à la Conférence de l’Union et, en tant que de besoin, au Conseil Paix et Sécurité au niveau des Chefs d’Etat et de Gouvernement. La Conférence décide que la question du Sahara occidental ne sera abordée que dans ce cadre et à ce niveau ».

Il ressort de ce paragraphe que :

- la Troïka est un organe politique établi au niveau des Chefs d’Etat et non un mécanisme technique comparable au CPS ;
- Son mandat est d’apporter un appui efficace aux efforts des Nations-Unies, ce qui signifie qu’elle ne peut ni s’y substituer ni initier un processus parallèle;
- Elle fera rapport, essentiellement, au Sommet et, accessoirement, en tant que de besoin, au CPS, représenté au niveau des Chefs d’Etat et de Gouvernement ;
- La question du Sahara ne sera abordée que dans ce cadre et à ce niveau.

Si l’on se tient à ce dernier passage de la décision, il ne fait aucun doute que le CPS n’aurait pas dû aborder la question du Sahara dans son rapport présenté à la Conférence au Sommet de l’Union, en février 2019. Le Rapport ayant, malgré tout, circulé parmi les Etats membres avec un paragraphe traitant du Sahara, sa contestation, par le Maroc, était légitime et inévitable et le verdict du Conseiller juridique de l’UA, prévisible et tranchant.

Dans sa lettre du 8 février 2019, dont il a généralisé la distribution aux Ambassadeurs, représentants permanents africains accrédités auprès de l'Union africaine, et au Secrétariat du CPS, l'Ambassadeur du Nigéria, Président par intérim du mois du Groupe des Représentants permanents, a repris la quintessence de l'Avis juridique, articulé autour des points de droit ci-après :

- Conformément aux articles 6 (2) et 9 de l'Acte constitutif de l'Union africaine, l'Assemblée est l'organe suprême de l'UA et, en tant que tel, il peut créer tout autre organe comme le PC et lui donner des directives ;
- Le Protocole instituant le CPS est un instrument juridique subsidiaire par rapport à l'Acte constitutif de l'Union ;
- La décision de Nouakchott interdit au CPS de soulever la situation du Sahara, de la citer ou de s'y référer, sous quelque manière ou forme que ce soit ;
- Le CPS doit se conformer à l'esprit et à la lettre de la décision du Sommet de Nouakchott.

Cette mise au point sur la répartition des rôles et des responsabilités des différents organes de l'Union africaine, qui reflète l'importance de la maîtrise des règles de procédure, constitue une première étape dans le processus d'ajustement de la position de l'Union africaine sur la question du Sahara.

C'est là une tendance significative qui gagnerait à être encouragée, en tant que manifestation d'une volonté collective africaine de mettre la règle de droit au cœur de l'action de l'Union, et d'asseoir un climat de confiance entre ses Etats membres et entre ceux-ci et les structures de l'Organisation.

La confirmation de cette tendance, et le développement de cette nouvelle culture, sont de nature à contribuer à l'assainissement des relations interafricaines, renforcer les partenariats de l'Union et servir l'image du continent à l'international.

A propos de l'auteur, Mohammed Loulichki

Mohammed Loulichki est Senior Fellow au Policy Center for the New South. Il est doté d'une expérience de plus de 40 années dans la diplomatie et les affaires juridiques. Il a occupé le poste de Directeur des Affaires Juridiques et des Traités au Ministère des Affaires Etrangères du Maroc. Il a été l'Ambassadeur du Maroc en Hongrie, Bosnie-Herzégovine et Croatie (1995-1999), Ambassadeur coordinateur avec la MINURSO (1999-2001), Ambassadeur du Maroc aux Nations Unies à Genève (2006-2008) puis à New York (2001-2003 et 2008-2014). Il a également présidé le Conseil de Sécurité (décembre 2012).

Par ailleurs, l'Ambassadeur Loulichki a assuré la présidence du Groupe de Travail sur les Opérations du maintien de la Paix du Conseil de Sécurité (2012) et celle du Comité contre le Terrorisme du Conseil de Sécurité (2013). Il a été également vice-président du Conseil des Droits de l'Homme (2006-2007), et président du Comité National de suivi sur les questions nucléaires (2003-2006).

A propos de Policy Center for the New South

Le Policy Center for the New South, anciennement OCP Policy Center, est un think tank marocain basé à Rabat, Maroc, qui a pour mission la promotion du partage de connaissances et la contribution à une réflexion enrichie sur les questions économiques et les relations internationales. A travers une perspective du Sud sur les questions critiques et les grands enjeux stratégiques régionaux et mondiaux auxquels sont confrontés les pays en développement et émergents, Policy Center for the New South offre une réelle valeur ajoutée et vise à contribuer significativement à la prise de décision stratégique à travers ses quatre programmes de recherche: Agriculture, Environnement et Sécurité Alimentaire, Économie et Développement Social, Economie et Finance des matières premières, Géopolitique et Relations Internationales.

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur.



Policy Center for the New South

Suncity Complex, Building C, Av. Addolb, Albortokal Street,
Hay Riad, Rabat, Maroc.

Email : contact@policycenter.ma

Phone : +212 (0) 537 54 04 04 / Fax : +212 (0) 537 71 31 54

Website : www.policycenter.ma