NATIONS
UNIES

S

Conseil de sécurité

Distr.
GENERALE

S/26797*
1er décembre 1993
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS/FRANCAIS

LA SITUATION CONCERNANT LE SAHARA OCCIDENTAL

Rapport du Secrétaire général

INTRODUCTION

1. En réponse à la résolution 809 (1993) du Conseil de sécurité en date du 2 mars 1993, j'ai déjà présenté deux rapports au Conseil les 21 mai et 28 juillet 1993 respectivement[1, 2]. Le présent rapport rend compte des nouveaux efforts qui ont été déployés par moi-même et par mon Représentant spécial depuis mon dernier rapport pour résoudre les questions qui empêchent encore l'application du plan de règlement pour le Sahara occidental[3]. Il comporte quatre sections. La première est une mise à jour de la section de mon rapport au Conseil du 26 janvier 1993 consacrée aux aspects militaires[4]. La section II concerne la composante "police civile" de la MINURSO. La section III est consacrée à tous les autres aspects de l'opération, et notamment aux faits nouveaux survenus depuis mon dernier rapport[2]. La section IV contient mes observations et recommandations.

I. ASPECTS MILITAIRES

2. Au 1er novembre 1993, l'élément militaire de la MINURSO comptait en tout 324 personnes : 226 observateurs militaires et 98 membres du personnel militaire d'appui.

* Nouveau tirage pour raisons techniques.

a) Observateurs militaires des Nations Unies et personnel du quartier général

Argentine	5
Australie	2
Autriche	1
Bangladesh	7
Belgique	1
Canada	16
Chine	20
Egypte	8
Etats-Unis d'Amérique	30
Fédération de Russie	29
France	30
Ghana	4
Grèce	1
Guinée	1
Honduras	16
Irlande	5
Italie	6
Kenya	10
Malaisie	6
Nigéria	1
Pakistan	1
Pologne	2
Suisse	1
Tunisie	9
Venezuela	14
Total	226

b) Contingents

1)	Unité de transmissions : Australie	43
2)	Contrôle des mouvements : Canada	14
3)	Unité médicale : Suisse	41
	Total	98
	Total général	324

3. Le général de brigade André Van Baelen (Belgique) est toujours commandant des forces de la MINURSO. Son affectation a été renouvelée le 1er octobre 1993 pour une nouvelle période d'un an.

4. En attendant que soient remplies les conditions nécessaires pour que commence la période de transition conformément au plan de règlement[3], le mandat militaire de la MINURSO reste limité à la surveillance et à la vérification du cessez-le-feu en vigueur depuis le 6 septembre 1991. En conséquence, seuls sont déployés des observateurs militaires et le personnel militaire d'appui nécessaire.

5. De nouvelles instructions pour la surveillance et la vérification du cessez-le-feu sont entrées en vigueur le 1er avril 1993. Lors de réunions séparées avec le commandant de la Force, les dirigeants militaires de chacune des parties se sont déclarés prêts à respecter ces nouvelles instructions plus détaillées.

6. Les violations du cessez-le-feu ont toutes, sans exception, revêtu un caractère non violent et n'ont donc fait de victimes ni d'un bord ni de l'autre. Alors que 50 violations au total avaient été signalées par la MINURSO pendant la période comprise entre août et décembre 1992, dont 46 imputées au Maroc et 4 au Front Polisario[4], le nombre de violations confirmées entre le 1er janvier et le 1er novembre 1993 est tombé à 23 - soit une nette diminution - dont 12 imputées au Maroc et 11 au Front Polisario. Quatre de ces violations concernaient des améliorations aux ouvrages de défense et 17 étaient des mouvements de troupes non autorisés. Durant la période susmentionnée, le Front Polisario a continué à se plaindre de survols fréquents par le Maroc et a indiqué que ces vols demeuraient un grave sujet de préoccupation. Les observateurs de la MINURSO n'ont toutefois pu confirmer que deux violations de l'espace aérien.

7. Si au cours de l'année passée les mines n'ont fait aucune victime chez le personnel de la MINURSO, une explosion de mine a causé la mort d'un jeune enfant sahraoui et une autre a blessé un membre du Polisario. Ces accidents déplorables montrent les graves dangers que les champs de mines continuent de faire courir.

8. Les conditions difficiles dans le désert et l'absence d'infrastructures continuent de mettre les observateurs militaires de la MINURSO à rude épreuve. Néanmoins, leurs conditions de vie et de travail se sont régulièrement améliorées, avec l'installation progressive de camps préfabriqués. Toutefois, avec le temps et vu les conditions climatiques et le terrain, le matériel de la MINURSO se détériore, notamment les véhicules, les groupes électrogènes et les camps. Il faudra donc revoir de fond en comble la logistique de la MINURSO au cours des mois à venir.

9. Deux accidents graves ont entraîné la mort tragique de quatre membres du personnel de la MINURSO cette année. Le 18 janvier 1993, un véhicule de la MINURSO a heurté de plein fouet un camion local, ce qui a entraîné la mort d'un observateur militaire, un autre ayant été blessé. Le second accident est survenu le 21 juin 1993 : un PC-6 de l'unité médicale suisse s'est écrasé au décollage au site d'Awsard dans le secteur méridional du territoire. Le pilote

suisse et deux passagers, un médecin australien et un technicien norvégien, sont morts dans l'accident, et le troisième passager, une infirmière suisse, a été gravement blessé.

10. Je voudrais saisir cette occasion pour remercier le personnel de la MINURSO de la contribution qu'il apporte au maintien du cessez-le-feu au Sahara occidental. Je tiens également à exprimer une fois de plus ma profonde gratitude aux gouvernements qui fournissent des observateurs militaires et du personnel d'appui et à remercier les deux parties de leur coopération avec la composante militaire de la MINURSO.

II. POLICE CIVILE

11. Au 1er novembre 1993, l'Unité de sécurité de la MINURSO était composée d'un premier contingent de 26 policiers, y compris le Commissaire de la police :

Allemagne	5
Autriche	6
Belgique	5
Malaisie	5
Togo	5
Total	26

12. Le Commissaire de la police, le colonel Jürgen Friedrich Reimann (Allemagne), est arrivé dans la zone de la Mission au début du mois de juin 1993, à la suite de quoi l'Unité de sécurité a été déployée. Celle-ci aura essentiellement pour responsabilité de maintenir l'ordre aux abords des bureaux d'identification et d'enregistrement et à l'intérieur de ceux-ci. Les activités actuelles des policiers, qui sont en alerte 24 heures sur 24 à Laayoune et Tindouf, viennent compléter les travaux de la Commission d'identification, notamment avec la coordination de l'appui logistique, technique et matériel.

III. ASPECTS POLITIQUES

13. Au paragraphe 2 de sa résolution 809 (1993), le Conseil de sécurité a demandé une intensification des efforts visant à résoudre les questions en suspens, en particulier celles concernant l'interprétation et l'application des critères d'admissibilité à voter.

14. Comme je l'ai déjà indiqué dans mon rapport précédent[2], j'ai présenté aux parties, lorsque je me suis rendu dans la zone de la Mission du 31 mai au 4 juin 1993, une série de propositions de compromis concernant l'interprétation et l'application des critères d'admissibilité à voter que mon prédécesseur avait énoncés dans son rapport au Conseil de sécurité du 19 décembre 1991[5]. Tout en exprimant des réserves à propos des dispositions concernant les liens des tribus avec le territoire, le Maroc a souscrit au compromis. Dans une lettre qu'il m'a adressée le 19 juin 1993, le Front Polisario a exprimé des réserves au sujet du compromis qu'il jugeait inéquitable

et a proposé plusieurs amendements aux dispositions concernant essentiellement les liens des tribus avec le territoire et la composition des équipes de chefs de tribu devant être invités à témoigner.

15. En réponse aux observations des parties sur les propositions de compromis, et pour chercher encore une fois à répondre à certaines de leurs préoccupations et à concilier, dans la mesure du possible, leurs positions, mon Représentant spécial leur a adressé le 27 septembre 1993 une note explicative détaillée précisant certaines dispositions du texte de compromis, en particulier celles concernant les deux principaux sujets de discorde, à savoir les liens des tribus avec le territoire et la composition des équipes de chefs de tribu invités à témoigner. Le Front Polisario a toutefois maintenu ses sérieuses réserves et les propositions d'amendements figurant dans sa lettre du 19 juin 1993.

16. Dans la lettre qu'il m'a adressée le 4 août 1993[6], le Président du Conseil de sécurité a qualifié de "fait nouveau positif" la tenue, en présence de mon Représentant spécial, de pourparlers directs entre les deux parties à Laayoune du 17 au 19 juillet 1993. Encouragé par l'intérêt manifesté par les deux parties et par la réaction positive du Conseil de sécurité, mon Représentant spécial a exploré la possibilité d'une reprise de ces pourparlers à une date rapprochée et a invité les parties à faire de nouvelles observations sur les conditions et les modalités d'une seconde série de pourparlers. La procédure pour cette seconde série a été énoncée dans un mémorandum d'accord, en date du 27 septembre 1993, que mon Représentant spécial a adressé aux deux parties. Il a finalement été convenu que les pourparlers reprendraient le 25 octobre 1993 à New York. Bien que le mémorandum d'accord ait donné à chacune des parties le droit de décider de la composition de sa délégation, la présence au sein de la délégation marocaine d'anciens responsables du Front Polisario a été considérée par ce dernier comme créant un climat peu propice au dialogue. Dans ces conditions, la réunion n'a pas pu avoir lieu comme prévu. J'ai par la suite eu des réunions séparées avec le représentant du Maroc et avec le Coordonnateur du Front Polisario assurant la liaison avec la MINURSO. Des efforts continueront d'être déployés pour amener les parties à des pourparlers directs dans des conditions mutuellement acceptables.

17. Au paragraphe 3 de sa résolution 809 (1993), le Conseil de sécurité a invité en outre le Secrétaire général à entreprendre les préparatifs pour l'organisation du référendum d'autodétermination du peuple du Sahara occidental et a demandé que l'enregistrement des électeurs commence rapidement, en commençant par les listes mises à jour du recensement de 1974.

18. Peu après être arrivés dans la zone de la Mission à la fin de mai 1993, le Président de la Commission d'identification, M. Erik Jensen, et son équipe ont eu des entretiens approfondis avec les parties sur les modalités qui permettraient d'assurer de façon complète et judicieuse l'identification et l'enregistrement des électeurs. Ils ont également pris les dispositions essentielles pour cet enregistrement, aussi bien au Sahara occidental que dans la zone de Tindouf, et ont appris à utiliser le matériel spécialisé et les techniques connexes. Comme les deux parties estiment que certaines des procédures à adopter risquent d'influencer, voire de déterminer, le résultat final du référendum, des questions qui pourraient paraître de pure forme sont en fait considérées par les parties comme d'importance critique.

19. Immédiatement après les entretiens directs tenus du 17 au 19 juillet 1993 à Laayoune, le Président a pu présenter aux deux parties les grandes lignes d'un programme de travail et un projet de formulaire d'enregistrement. Ceux-ci ont été ensuite acceptés par le Front Polisario, qui s'est borné à suggérer quelques modifications mineures, à condition que les deux parties prennent une décision identique et simultanée. Le Gouvernement marocain, d'abord enclin à accepter les propositions, a ensuite exprimé des réserves sur certains aspects. Après avoir mené à bien une première série de discussions, le Président a présenté de nouvelles propositions fermes aux deux parties, y compris un calendrier révisé pour les phases initiales et un nouveau formulaire d'enregistrement, en arabe-français et en arabe-espagnol.

20. Le 17 octobre 1993, le Président a adressé une lettre au Gouvernement marocain et au Front Polisario confirmant la teneur des conversations au cours desquelles le calendrier révisé avait été accepté. Dans sa lettre, il a confirmé que le 1er novembre 1993 se ferait l'annonce du début des opérations, suivie, dans la semaine, par l'information de la population du lancement des opérations d'enregistrement, la publication et la mise à la disposition de la population de la liste révisée du recensement de 1974 et des instructions pour l'enregistrement et la distribution des formulaires d'enregistrement. L'ouverture des bureaux ayant été faite, le 8 décembre commencerait la réception des formulaires, suivie de la classification et de l'analyse préliminaires des formulaires. La mobilisation des observateurs et des chioukhs concernés se ferait à temps pour permettre le début de l'identification le 7 janvier 1994.

21. Le lancement du processus conduisant à l'identification et à l'enregistrement a officiellement été annoncé le 3 novembre 1993. Le Représentant spécial s'est rendu dans la zone de la Mission du 1er au 6 novembre 1993 pour contribuer au déroulement du processus et inspecter les sites choisis pour l'établissement des bureaux d'enregistrement et d'identification. Mais des problèmes découlant de la formation d'un nouveau gouvernement marocain, désigné le 11 novembre 1993, ont retardé la publication des listes révisées du recensement de 1974. Dans l'intervalle, la Commission d'identification a préparé un supplément à ces listes révisées, en ajoutant le nom de ceux qui avaient été exclus de la révision de 1991 parce qu'ils n'avaient pas encore 18 ans. Le 19 novembre 1993, à la suite d'une série de réunions avec la Commission d'identification, les autorités marocaines ont accepté de réaliser les phases initiales prévues dans le programme décrit au paragraphe précédent. Telles qu'elles ont été finalement acceptées, les listes révisées du recensement de 1974 ont été annoncées et mises à la disposition de la population à Laayoune le 22 novembre. Le même jour, le Front Polisario, qui avait indiqué qu'il serait disposé à commencer le processus dès qu'une décision similaire serait prise du côté marocain, a pris des mesures, en consultation avec la Commission d'identification, pour communiquer les listes révisées à la population d'un camp de réfugiés. Il a en outre été décidé avec les autorités marocaines que les formulaires d'enregistrement seraient distribués le 29 novembre 1993. Selon les indications reçues, la même mesure serait prise par le Front Polisario le même jour.

22. Des dispositions ont été prises en consultation avec les parties pour fournir des garanties accordant aux chefs de tribu et aux observateurs des deux parties les privilèges et immunités nécessaires à l'exercice indépendant de

leurs fonctions au service de la Commission d'identification. Des dispositions vont aussi être prises, en consultation avec le Président en exercice de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine, pour assurer la participation d'observateurs de l'OUA aux travaux de la Commission d'identification, conformément au plan de règlement[3].

IV. OBSERVATIONS

23. Comme je l'ai indiqué dans mon rapport précédent[2], les efforts accomplis en application de la résolution 809 (1993) du Conseil de sécurité ont amené le Front Polisario à accepter tous les critères d'admissibilité à voter énoncés par mon prédécesseur, ce qui dénotait un changement positif dans la position du Front Polisario qui, auparavant, objectait systématiquement à plusieurs de ces critères. Mais c'est sur l'interprétation et l'application de ces critères que l'on achoppe désormais. Tout en acceptant aussi, maintenant, le témoignage oral à l'appui des demandes individuelles de participation au référendum, le Front Polisario maintient de substantielles réserves au sujet d'autres dispositions essentielles du compromis proposé sur l'interprétation et l'application des critères d'admissibilité à participer au référendum et demande que le texte soit amendé. Pour sa part, la partie marocaine souligne qu'en dépit de ses réserves, elle a consenti au compromis étant donné l'autorité que le plan de règlement donne au Secrétaire général et rejette toute tentative de modifier le texte de compromis dans sa forme actuelle.

24. Il est utile de rappeler que l'objet principal des propositions dont le Maroc et le Front Polisario ont consenti en principe à faire la base du règlement du conflit du Sahara occidental en août 1988, était "de permettre au peuple du territoire du Sahara occidental d'exercer son droit à l'autodétermination et à l'indépendance" conformément aux résolutions 1514 (XV) du 14 décembre 1960 et 40/50 du 2 décembre 1985 de l'Assemblée générale des Nations Unies, et à la résolution AHG/Res. 104 (XIX) adoptée par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine en 1983[3]. On notera qu'aucune de ces résolutions ne donne de définition précise de ce qu'est "un peuple" du point de vue du droit en question.

25. Au problème de la définition du peuple du Sahara occidental s'ajoutent, dans le cas qui nous occupe, les difficultés que comporte la spécificité de la société sahraouie elle-même. Comme l'indiquait l'annexe au rapport du 19 décembre 1991, "La société sahraouie demeure largement une société structurée autour de l'appartenance à la tribu, elle-même divisée en fractions, sous-fractions et groupes familiaux (ahels). Certaines de ces tribus s'étendent au-delà des frontières du Sahara occidental. [...] étant donné les liens étroits qui unissent les Sahraouis du territoire à ceux des pays voisins et leur mode de vie nomade, il est assez difficile de déterminer qui est originaire du territoire et qui ne l'est pas. Nonobstant cette complexité, il est clair que ne devront participer au référendum que les membres des tribus dont le rattachement au territoire dans les limites des frontières internationales reconnues est clairement établi". Compte tenu de ces considérations, les instructions données dans la même annexe précisaient : "c'est l'appartenance d'une personne à un groupe familial (sous-fraction d'une tribu) implanté dans le territoire, ce dont les cheikhs et notables de chaque groupe peuvent attester, qui prévaudra pour déterminer le droit de participation au référendum"[5].

26. Les deux parties sont convenues que la qualité de membre d'une sous-fraction sahraouie implantée dans le territoire est une condition préalable d'admissibilité à participer au référendum, quel que soit celui des cinq critères que l'on considère. Mais elles ne s'entendent pas sur les tribus ou les groupes tribaux qui ont "un rattachement [...] clairement établi" au territoire, ou qui y sont "implantés". Si les liens que certaines tribus ont avec le territoire ne sont contestés par aucune des deux parties, il en va différemment pour plusieurs autres. Le Maroc pense que les conditions historiques qui ont régné parmi les tribus de la région, spécialement au Sahara occidental et au Maroc, justifient a priori que l'on fasse participer au référendum les membres de toutes les sous-fractions d'une tribu sahraouie donnée, y compris les sous-fractions qui n'ont pas été représentées dans le recensement de 1974. Le Front Polisario est d'avis qu'à moins que la grande majorité de ses membres n'aient été dénombrés en 1974, une sous-fraction ne doit pas être considérée comme étant implantée dans le territoire, et que seuls les membres déjà recensés en 1974 doivent avoir le droit de participer au référendum[4].

27. J'ai proposé à titre de compromis que le corps électoral potentiel soit composé de membres de toutes les sous-fractions tribales sahraouies qui étaient représentées dans le recensement de 1974, mais uniquement de ces dernières, quel que soit le nombre d'individus de ces sous-fractions qui ont été dénombrés lors de ce recensement[7]. Tous ceux qui demandent à participer au référendum auraient à franchir cette première barrière avant de prétendre voter, quel que soit le critère d'admissibilité considéré. Cette proposition, qui fait du recensement de 1974 une référence établie d'un commun accord, me semble un bon point de départ pour définir ceux qui pourront participer au référendum, faute d'une définition précise et non controversée du "peuple du Sahara occidental", et en l'absence également d'accord sur l'identification précise des groupes tribaux sahraouis qui ont un rattachement au territoire. Le Front Polisario ne souscrit pas à cette solution de compromis, car il continue de craindre que les membres de certains groupes tribaux qu'il ne considère pas comme étant implantés dans le territoire ne soient inclus dans le corps électoral.

28. Au paragraphe 3 de sa résolution 809 (1993), le Conseil de sécurité demande que les opérations d'identification et d'enregistrement des électeurs commencent, dans un premier temps, par les listes du recensement de 1974. Il est clair cependant que ces opérations ne peuvent aller au-delà d'un certain point si la question particulière du rattachement au territoire n'est pas réglée. Pour des raisons pratiques, il faut procéder à l'identification des électeurs éventuels et à leur inscription sur la liste électorale définitive par groupe tribal, en présence des cheikhs concernés. Il serait plus rapide et plus facile, et plus conforme aussi aux dispositions du plan de règlement, d'identifier simultanément tous les électeurs éventuels d'un groupe tribal donné, au lieu de procéder en plusieurs phases successives, surtout s'il a fallu au départ laisser en suspens de nombreuses demandes en attendant que l'on s'entende sur l'interprétation des critères. De surcroît, comme l'opération doit s'effectuer à l'intérieur et à l'extérieur du territoire, en présence des cheikhs concernés, un processus simultané serait moins onéreux sur le plan logistique et moins fertile en irrégularités et mécomptes (doubles inscriptions sur les listes, par exemple).

29. Lorsqu'au mois d'août 1988 les deux parties ont accepté en principe les propositions de règlement, elles ont donné à l'ONU, en coopération avec l'Organisation de l'unité africaine, l'autorité et la responsabilité exclusives d'organiser et de contrôler le référendum qui permettra au peuple du Sahara occidental de choisir son destin. Dans cet esprit, le Règlement général pour l'organisation et le déroulement du référendum au Sahara occidental, publié le 8 novembre 1991, indique que "toute difficulté sérieuse d'exécution ou divergence d'interprétation du plan de règlement ou du présent Règlement général entre les autorités de la Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental et les parties ou l'une d'elles sera réglée, après recours au Représentant spécial, par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies"[8]. Dans le préambule de sa résolution 809 (1993), le Conseil de sécurité a rappelé qu'"il revient au Secrétaire général de déterminer les instructions pour l'examen des demandes de participation au référendum, et que le Conseil a accueilli avec satisfaction dans sa résolution 725 (1991) le rapport du Secrétaire général en date du 19 décembre 1991 (S/23299)". On en conclut que l'acceptation par les deux parties du rôle de garant de l'objectivité et de l'impartialité du référendum confié au Secrétaire général est au coeur de toute l'entreprise. Parallèlement, il est évident que si l'une ou l'autre partie n'est pas d'accord avec les instructions qu'a élaborées le Secrétaire général pour mettre en oeuvre le plan de règlement, elle peut décider de ne pas participer à la réalisation de celui-ci.

30. Au paragraphe 4 de sa résolution 809 (1993), le Conseil de sécurité m'invitait à lui faire rapport sur les perspectives et les modalités d'un référendum juste et équitable, qui devait se tenir au plus tard avant la fin de l'année. Au vu des difficultés qui restent à régler dont fait état le présent rapport, il est à l'évidence impossible de répondre à ce voeu. Si ces difficultés sont réglées et si les premières étapes de l'enregistrement des électeurs progressent, j'espère être en mesure de présenter au Conseil au début de l'année prochaine un rapport accompagné d'un calendrier détaillé et de recommandations sur le réaménagement de l'effectif actuel de la Mission, dans l'optique d'un référendum qui se tiendrait au milieu de l'année 1994. Je ferai cependant remarquer qu'il est assez illusoire de fixer une date à l'heure actuelle, tant que les deux parties n'auront pas fait preuve de l'esprit d'accommodement et de la patiente réserve sans lesquels on continuera d'atermoyer pour mettre en oeuvre le plan de règlement. Je propose, en attendant mon prochain rapport, de maintenir à leur niveau actuel les effectifs militaires et civils de la Mission.

Notes

[1] S/25818.

[2] S/26185.

[3] S/21360 et S/22464.

[4] S/25170.

[5] S/23299, annexe.

[6] S/26239.

[7] S/26185, annexe I.

[8] Ibid., annexe III, art. 26.