

# PARTICIPATION AUX NÉGOCIATIONS D'AUTONOMIE

*Professeur Marc Weller, MA, MALD, PhD, FCIAB : Directeur, Lauterpacht Centre for International Law Université de Cambridge*

*Les remarques qui suivent sont formulées en partant du postulat que les discussions se déroulent sous la houlette d'un facilitateur ou d'un médiateur international. Un processus de négociation purement interne suivrait vraisemblablement les mêmes principes, bien qu'alors la position du gouvernement pourrait être plus affirmée dans le cadrage des négociations.*

## I. Introduction

La question de la participation a son importance dans l'établissement de la paix à l'échelle internationale. En fait, nombreux sont ceux qui pensent que la constellation de parties à la négociation peut en grande mesure déterminer le succès de la négociation. Une grande importance est donc logiquement accordée au choix des participants au processus en cas de médiation internationale. Et cela vaut pour tous les types de règlements ou presque. Toutefois, dans le cas de négociations d'autonomie, la question de la participation est souvent objet d'une plus grande attention. Diverses raisons expliquent la position particulière accordée aux arrangements d'autonomie.

Premièrement, les règlements d'autonomie découlent souvent de revendications d'autodétermination voire de sécession formulées par des groupes ethniques ou autres. Parvenir à un règlement d'autonomie ou à une autonomie interne recèle donc bien des enjeux et touche invariablement à ce que l'État hôte peut considérer comme ses intérêts nationaux essentiels - son intégrité et son unité territoriales. D'autre part, l'acceptation du maintien de l'intégrité territoriale est difficile pour les groupes qui ont longuement fait campagne pour ce qu'ils considèrent être la libération nationale de leurs mandants. Plus le conflit se prolonge et plus grands sont les sacrifices, plus il sera difficile de persuader leurs dirigeants et leurs partisans d'accepter autre chose que l'indépendance.

Lorsque ces règlements font en effet suite à une période de conflits violents, les positions des parties sont généralement profondément figées. La violence à caractère ethnique a tendance à polariser les sociétés plus que la plupart des autres conflits. Souvent les protagonistes savent que leurs mandants ont fait l'expérience prolongée de l'injustice et de la souffrance. Les conflits ethniques étant par nature asymétriques, les sacrifices de part et d'autre, en termes de vies, de biens et de développement économique, sont habituellement très élevés.

Les luttes pour l'autodétermination produisent aussi d'autres effets qui affectent les chances de règlement pacifique. Les groupes d'opposition armés opèrent souvent naturellement en secret et dans le cadre de mouvements très organisés. Ces mouvements ne sont pas toujours des parangons d'organisation démocratique interne. En outre, ils revendiquent parfois le rôle de défenseurs absolus de leur cause, écartant d'autres représentants potentiels de la population concernée. Ils affirment alors être les seuls représentants possibles dans les discussions internationales. Si d'autres sont retenus par les facilitateurs internationaux pour représenter les populations à leur côté, ils y voient là une remise en question majeure de leur autorité.

En revanche, il est possible que le gouvernement concerné ait considéré les chefs de l'opposition comme des traîtres et des criminels. Il se peut qu'il éprouve des difficultés à accepter que ces mêmes individus partagent à présent la scène diplomatique en tant que représentants égaux dans les négociations.

Pour finir, le contexte des règlements d'autonomie constitue une difficulté particulière supplémentaire. Un règlement d'autonomie constitue, en substance, un nouveau règlement constitutionnel pour la société. Une telle refonte constitutionnelle de l'État doit se fonder sur un large consensus au sein de la société. La légitimité de l'ordre constitutionnel et donc de l'État concerné en dépend. Tel que proclamé dans la Déclaration des droits de l'homme des Nations Unies, l'autorité de gouverner doit se fonder sur la volonté du peuple. Dégager un nouveau consensus constitutionnel exige une grande expérience, des consultations et des discussions publiques et, surtout, une réflexion, du calme et du temps. C'est là précisément ce qui manque en cas de règlement de conflits d'autodétermination (à tout le moins violents).

Dans de pareilles situations, l'accent est tout particulièrement mis sur la gestion des mouvements d'opposition armée pour obtenir la cessation des hostilités. Le règlement constitutionnel conclu peut dans une certaine mesure n'être qu'accessoire par rapport à la cessation du conflit. D'où des règlements parfois mal pensés ou irréalistes, s'agissant de la substance de l'autonomie. Le résultat peut par ailleurs ne pas être suffisamment ancré dans les populations de l'entité nouvellement autonome et dans l'ensemble de l'État.

## **II. Négociations bilatérales ou élargies**

La question de savoir s'il vaut mieux tendre vers des règlements internationaux dans le cadre d'un processus de négociation essentiellement bilatéral ou élargi reste posée. Comme toujours, deux écoles de pensées au moins s'opposent sur ce point. Il s'agit d'une part des partisans de l'approche bilatérale qui prônent une participation limitée au dialogue. Ils sont opposés aux partisans de l'approche multilatérale ou englobant l'ensemble de la société. Ces derniers souhaitent élargir la participation et permettre à un large éventail de parties prenantes d'y apporter leur contribution.

Les premiers font valoir que le nombre des parties à la négociation doit être limité au minimum. À moins que les négociations ne soient menées sur un plan strictement bilatéral, il est peu probable qu'elles débouchent sur un résultat, quel qu'il soit. La multiplication des parties à la négociation signifie une multitude d'intérêts divergents et donc l'impossibilité de trouver un accord. On dit souvent dans ce contexte que l'exercice est aussi compliqué de diriger une meute de chats.

Il s'agit là de l'approche adoptée dans le cas des négociations menées par l'UA qui ont débouché sur l'Accord de Paix Global (APG) au Soudan et qui portait sur la question du Sud-Soudan. Les facilitateurs ont insisté pour que le processus soit purement bilatéral, entre le Gouvernement du Soudan (GOS) et le Mouvement populaire de libération du Soudan (SPLA/M). D'aucuns affirment que l'accord n'aurait pas été possible si d'autres groupes avaient été inclus.

Plusieurs facteurs font toutefois de cet exemple un cas unique. Premièrement, le Sud faisait partie du SPLA/M - un mouvement cadre hautement organisé dirigé par le charismatique John Garang. Ce mouvement menait un conflit armé avec le GOS depuis plusieurs décennies. Il jouissait de suffisamment de crédibilité, politique et militaire, pour persuader les autres de lui céder le privilège de la représentation exclusive.

Mais l'histoire ne s'arrête pas là. Même dans ce cas de figure, on a jugé nécessaire d'instaurer un mécanisme destiné à tenir compte des préoccupations d'autres groupes. La National Democratic Alliance a été constituée en partie pour maintenir le contact avec les groupes non représentés et faire en sorte qu'ils ne perdent pas foi en la négociation menée par un seul groupe, même dominant.

Le précédent de l'APG a eu des conséquences plutôt préjudiciables sur les négociations sur le Darfour. Forts de l'expérience du Sud, les médiateurs ont d'emblée décidé de se concentrer uniquement sur la représentation des mouvements armés. Se trouvaient donc exclues les structures d'autorité traditionnelles du Darfour telles que les anciens des tribus, les organisations de la société civile, les groupes de femmes et bien d'autres.

Cette expérience s'est avérée particulièrement négative à deux égards. Premièrement, la tentative d'organiser des pourparlers bilatéraux avec les groupes armés d'une part et le GOS de l'autre a échoué. Les groupes armés ne cessaient de se diviser en un nombre grandissant de groupes dissidents exigeant un siège à la table des négociations. Pas moins de 100 représentants étaient présents lors de certaines séances de négociation. Nombre d'entre eux représentaient des groupes relativement petits et insignifiants dirigés par un ou plusieurs leaders mécontents. Ainsi donc, au lieu des pourparlers purement bilatéraux initialement prévus, une multitude d'interlocuteurs de représentativité douteuse et ingérables sont apparus.

La seconde conséquence négative était liée à la revendication toujours plus contestable des factions armées prétendant représenter le peuple du Darfour. Afin de palier cette lacune, pas moins de trois solutions ont été retenues. Les médiateurs conjoints ont à plusieurs reprises réuni les parties prenantes là même où avaient lieu les négociations afin de donner l'impression d'un processus inclusif rendu impossible par le format de la négociation. Cette initiative a suscité la controverse. Ces réunions ayant été convoquées à la hâte, d'autres doutes furent émis sur la représentativité des participants retenus. En outre, il apparut clairement à ces derniers que leur influence dans la négociation serait limitée, voire nulle. En fait, au terme de ces réunions, les participants se sont simplement vus demander d'entériner un projet d'accord dont ils n'avaient pas pu prendre connaissance. Comme l'on pouvait s'y attendre, plutôt que de susciter un sentiment d'inclusion, l'expérience a démontré aux participants qu'ils n'avaient aucun poids dans le processus.

Troisièmement, une fois le projet signé par le GOS et un mouvement d'opposition armé, la mission de maintien de la paix des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour s'est efforcée de soutenir la mise en œuvre en établissant un dialogue avec la population au sujet de l'accord. Là encore, les consultations ayant eu lieu a posteriori, les parties intéressées ont eu le sentiment d'être traitées avec beaucoup d'arrogance.

Le Groupe de haut niveau de l'Union africaine sur le Soudan dirigé par Tabo Mbeki est intervenu dans le processus de paix sous un angle totalement différent, juste au moment où le projet d'accord voyait le jour et était sur le point d'être soumis pour signature au gouvernement et qu'un mouvement armé au moins l'avait déjà signé. Le groupe spécial proposa d'abandonner purement et simplement les négociations axées sur les mouvements armés et, en échange, de tendre vers une issue négociée à partir de la base. L'idée était de trouver une solution pour le Darfour par le biais de consultations au niveau des villages.

Cette démarche représentait une version extrême de l'approche multilatérale ou basée sur la société des négociations de paix. Le Groupe de haut niveau de l'UA souhaitait clairement associer un nombre aussi grand que possible de parties intéressées diverses aux

négociations, estimant qu'un règlement durable ne serait possible que s'il reposait sur un large consensus au sein de la société.

### **III. Critères déterminant la participation**

Si l'on y regarde de plus près, les approches multilatérale ou basée sur la société ne semblent pas utiles, dans la plupart des cas à tout le moins. Le processus de médiation, y compris les questions liées à la participation à ce dernier, ne saurait être défini à l'aune de la seule adhésion à telle ou telle école de pensée. Plutôt que d'imposer quelque exigence que ce soit susceptible de ne pas être adaptée aux conditions sur le terrain, tout ce qu'il est possible de faire c'est proposer un ensemble de principes directeurs. Ces principes, ou critères relatifs à la participation, découlent de la pratique et de l'expérience accumulées en matière de règlement au cours des vingt dernières années - une période pendant laquelle une profusion de règlements de paix ont été conclus. Ces principes sont les suivants :

- l'égalité positive et négative
- la pertinence
- la représentativité
- l'inclusivité pleine et entière

Le premier de ces principes est de nature formelle, il s'agit du principe de *légalité*. Le principe de légalité peut être positif et négatif.

#### **A. Légalité positive**

La légalité positive permet de s'assurer que les représentants des parties au différend reconnues en tant que telles par la loi (plutôt qu'au plan politique) participent bien aux négociations et à l'accord qui en découle. Le droit international ne confère aucune force contraignante aux accords non approuvés par le représentant légalement habilité des entités concernées. Si la question de la représentativité des mandants nationaux est peut-être plus complexe, il apparaît clairement que le gouvernement reconnu et ceux qui bénéficient d'une représentativité comparable en tant que représentants reconnus de la population concernée doivent être impliqués.

#### **B. Légalité négative**

Quant à la légalité négative, elle peut en revanche empêcher certains groupes ou prétendus interlocuteurs de participer directement aux pourparlers ou aux accords qui en découlent. Deux questions se posent à cet égard. Premièrement, il existe ce que l'on appelle la légalité négative en droit international. Certains individus pourraient avoir contrevenu aux règles fondamentales du droit international et, à telle enseigne, ne plus pouvoir prétendre participer à des négociations parrainées sur le plan international. Deuxièmement, le gouvernement de l'État territorial concerné peut considérer certains groupes de personnes comme illégaux. Ces deux catégories seront abordées plus loin de manière plus détaillée.

#### **C. Pertinence**

Outre les prescriptions juridiques, des critères politiques entrent en ligne de compte, au premier rang desquels la *pertinence*. Rien ne sert de tenir des consultations si les groupes clés nécessaires à la mise en œuvre de l'accord envisagé ne sont pas invités. Si cela peut ne pas plaire à tout le monde, il n'en demeure pas moins qu'en règle générale, les groupes armés ayant atteint une certaine existence effective sur le terrain doivent être inclus. La paix n'est pas possible si les toutes les parties en guerre ne sont pas présentes dans la salle. Toutefois, comme l'a montré l'expérience du Darfour mentionnée plus haut, il ne suffit pas de tenir uniquement compte des parties armées. L'erreur a ici consisté à introduire de nouveaux représentants plus tard dans le processus. À ce moment là, les groupes armés s'étaient fort

bien accoutumés à leur rôle de représentants exclusifs de la région du Darfour. La pertinence doit donc être conjuguée à la représentativité.

#### **D. Représentativité**

La *représentativité* renvoie aux figures traditionnellement considérées comme représentatives de la population à l'échelle locale, régionale, ethnique ou tribale. Il peut s'agir de chefs de partis du gouvernement, de chefs religieux ou d'anciens de tribus, ou même d'élus des conseils locaux. Ce groupe constitutif représenterait les sources traditionnelles d'autorité au sein de la société en question. Bien souvent, ces figures jouissent d'une légitimité et d'une autorité locale considérable. Il se peut toutefois parfois qu'elles se soient vu dépossédées de leur rôle traditionnel de facteurs d'intégration dans la société de par l'émergence d'une nouvelle élite armée à la tête du conflit. Donner du poids à la voix des dirigeants dont la représentativité est établie peut s'avérer important à l'heure de tempérer le radicalisme parfois constaté parmi ceux qui sont directement associés à une campagne armée.

#### **E. Inclusivité pleine et entière**

La dernière exigence est celle de l'inclusivité pleine et entière. Il vise les groupes d'intérêt importants au sein d'une société donnée – des groupes d'intérêt qui n'auraient peut-être traditionnellement pas pu avoir voix au chapitre dans les grandes décisions politiques prises.

Les Nations Unies, en tant que facilitateur ou médiateur des négociations de paix, sont tenues de respecter la Résolution 1325 du Conseil de sécurité et les normes connexes. En d'autres termes, les Nations Unies doivent être particulièrement attentives à la représentation des intérêts des femmes dans les négociations de paix, en plus de leur représentation dans les délégations de négociateurs.

D'autres groupes méritent une attention particulière. La société civile, les dirigeants syndicaux et les chefs d'entreprise peuvent s'avérer des défenseurs de la paix. Il peut aussi être nécessaire d'accorder une attention particulière à l'inclusion des groupes représentant les segments particulièrement vulnérables de la population (enfants, personnes handicapées, déplacés, réfugiés, etc.)

Même s'il n'est, bien entendu, pas toujours possible d'inclure tous ces groupes dans le processus de négociation, ce n'est pas une raison pour ne pas leur donner voix au chapitre.

#### **F. Disposition et capacité à tenir ses engagements**

Pour finir, seuls les groupes et les individus disposés à, et capables de, tenir les engagements contractés pendant la négociation devraient pouvoir prétendre être associés au processus. Ce qui ne signifie pas que la participation peut ou devrait être subordonnée à certains préalables. À titre d'exemple, il n'est pas toujours conseillé de tenir des négociations d'autonomie en partant du principe que les participants doivent s'engager en faveur du principe de l'unité territoriale avant même de participer au processus. Même si l'on pense que les pourparlers seront encadrés par cette doctrine, les préalables formels de ce type risquent d'exclure des groupes essentiels au processus de par leur importance. Il n'est pas possible d'attendre de ces groupes qu'ils acceptent avant même les pourparlers l'issue possible de ces derniers. Le processus de négociation consiste en fait généralement en un processus susceptible de rassembler les participants autour de résultats qu'ils n'auraient peut-être pas pu soutenir avant le début des négociations.

En revanche, la participation aux négociations peut être subordonnée à l'assurance que les interlocuteurs sont soit en mesure de faire accepter le résultat par leur camp, soit qu'ils sentent au moins disposés à défendre le résultat qu'ils auront contribué à obtenir.

#### **IV. Mesures susceptibles d'élargir la participation**

Certes, il n'est pas toujours possible d'offrir des modalités de négociation qui garantissent la participation pleine et entière de tous les groupes susceptibles de remplir les conditions énoncées plus haut. Le processus de négociation doit rester gérable. En dépit de cette contrainte, plusieurs mesures peuvent être envisagées pour élargir la participation, notamment:

- l'inclusion directe de groupes divers
- l'inclusion indirecte par caucus et mécanisme de contact
- la représentation croisée
- des forums de la société civile
- le renvoi des questions clés à une négociation ou à un dialogue national ultérieur plus ample

*Inclusion directe.* Une solution consiste à imposer des négociations bilatérales (gouvernement et opposition). La délégation de l'opposition devrait toutefois représenter un large éventail de groupes politiques et garantir une large représentation au sein même de sa délégation.

Cet objectif peut être atteint par le biais d'une décision prise par les hôtes de la médiation. À titre d'exemple, la délégation du Kosovo aux pourparlers de Rambouillet était plus ou moins déterminée par un État puissant insistant de façon plutôt controversée sur une représentation équilibrée du groupe d'élus locaux (le parti LDK du Président (de l'opposition) élu Ibrahim Rugova) et d'un large segment de chefs militaires (KLA) et des partis qui leur sont associés.

Lorsque les négociations sur le futur statut du Kosovo se sont poursuivies sous l'égide des Nations Unies dans le cadre des négociations de Vienne présidées par le Président Ahtisaari quelques années plus tard, c'est ce modèle hybride qui a été retenu. Là encore, il s'agissait essentiellement de négociations bilatérales entre la République fédérale de Yougoslavie/Serbie et le Kosovo. Le Kosovo a cependant constitué ce que l'on a appelé une équipe d'unité, composée en fait de tous les grands partis politiques.

*Inclusion indirecte.* Dans le cas des négociations sur le Kosovo, cette forme de représentation élargie et directe a été complétée par un mécanisme supplémentaire. L'équipe d'unité a nommé l'un de ses membres point de contact pour les groupes dont les intérêts suscitaient des préoccupations particulières dans la négociation. Il s'agissait des groupes ethniques numériquement minoritaires, y compris les Serbes du Kosovo, les Rom et d'autres. Avec la bénédiction et les encouragements de l'Équipe d'unité, ces groupes avaient constitué un caucus, lequel produisit un document de principe de fond sur la protection des droits des communautés dans le processus de négociation. Ce document de principe devait grandement influencer le plan de règlement du Président Ahtisaari.

*Représentation croisée.* Dans ce cas précis, la situation était relativement étrange. Les communautés étaient représentées par le biais de ce mécanisme de contact via la délégation du Kosovo. Elles étaient cependant aussi représentées par la délégation de la RFY/Serbie. Cette délégation comptait en fait des représentants de groupes non majoritaires du Kosovo, ou de l'autre partie, en quelque sorte. Le Kosovo choisit de ne pas s'opposer à cette situation

quelque peu étrange, faisant valoir qu'il était favorable à une protection maximale des communautés minoritaires et de ce fait qu'il n'était pas contre leur représentation au sein des deux délégations.

Autre exemple de représentation croisée: les négociations sur le Nord-Est du Sri Lanka. Les négociations ont été menées entre les Tigres tamouls et le Gouvernement sri-lankais. Cependant, le territoire dominé et représenté par les Tigres tamouls comptait une minorité religieuse musulmane non négligeable. Cette communauté ne s'estimait pas pleinement représentée par le mouvement tamoul. Le camp du gouvernement prit l'initiative de proposer à la minorité musulmane de la représenter dans sa propre délégation.

*Enceintes de la société civile.* Il a déjà été fait mention de la tentative de compléter les négociations théoriquement bilatérales sur le Darfour par des enceintes parallèles de la société civile. La tentative fut un échec du fait de l'absence de lien clair entre les négociations et les réunions de la société civile organisées – bien que tout ait été organisé sur le lieu des négociations et avec la participation du Médiateur en chef conjoint. De toute évidence, les consultations d'envergure entre des groupes non représentés dans les négociations n'ont de sens que dans la mesure où ils peuvent exercer une influence visible sur les négociations en question. Toutefois, lorsqu'elles ont été bien préparées, que les critères de sélection des participants ont été réfléchis, les réunions préliminaires des différents groupes constitutifs et le fait pour les parties et le médiateur de s'engager à écouter le résultat de la consultation, un tel mécanisme peut s'avérer utile.

*Renvoi.* Pour finir, il est parfois impossible de garantir la participation élargie au processus de négociation, comme lorsque les combats se poursuivent, lorsqu'un cessez-le-feu et d'autres questions militaires dominent l'ordre du jour. Ces négociations se concentreront tout naturellement sur le gouvernement et les groupes armés. Cependant, dans ces circonstances il est important de retarder la prise des décisions affectant l'avenir politique du pays ou de la région concerné jusqu'à ce qu'elles puissent être réglées par un groupe plus représentatif. Un cessez-le-feu et un accord de gouvernance provisoire pourraient donc être conclus sur la base d'un partage du pouvoir ou d'une administration intérimaire neutre et technocrate. L'espace ouvert par un tel arrangement provisoire pourrait ensuite être utilisé pour préparer une conférence de dialogue national élargi à laquelle toutes les parties intéressées seraient représentées. Le résultat de ce dialogue alimenterait alors le processus d'établissement d'une nouvelle constitution.

Dans l'ensemble, les considérations qui précèdent confirment la reconnaissance croissante du fait que les négociations d'autonomie doivent se fonder sur un consensus élargi au sein de la société. Ceci se traduit généralement par une tentative d'offrir des modalités de négociation relativement ouvertes et transparentes donnant accès à des groupes de parties prenantes divers. Cela étant dit, en cas de violence extrême et de conflit prolongé, une telle approche peut tout simplement ne pas être possible. La négociation bilatérale s'impose alors, pour permettre aux dirigeants d'envisager ce qui pourrait en fin de compte s'avérer être un compromis très courageux et risqué pour eux.

## **V. Recenser les groupes nommés et leurs représentants**

Un certain nombre de règlements ont été négociés principalement en interne entre un gouvernement et un mouvement d'opposition. Si certains de ces règlements ont tenu, d'autres n'ont finalement pas été mis en œuvre ou ont échoué (Tchéchénie, Corse, Touaregs et Berbères dans plusieurs États d'Afrique du Nord). L'échec peut cependant être moins imputable à la nature bilatérale des négociations qu'à l'absence d'implication de la communauté internationale dans la mise en œuvre.

Jusqu'à la fin de la Guerre froide, les conflits relatifs à l'autodétermination – et leur règlement – étaient souvent menés dans un environnement dans lequel prédominait la volonté de ne pas s'immiscer dans les affaires internes des États. Cette préoccupation est restée très vive dans un système international encore dominé par les relations interétatiques. Cependant, le risque d'instabilité internationale découlant des conflits internes, la prolifération des conflits ethniques très violents avec la fin de la Guerre froide et l'ouverture simultanée d'un grand nombre de possibilités de règlement depuis 1990, ont entraîné des changements significatifs. Les acteurs internationaux sont aujourd'hui régulièrement associés à l'élaboration des règlements d'autonomie.

Les Nations Unies restent le fer de lance en la matière, mais de loin pas le seul acteur impliqué. Parmi les autres acteurs concernés figurent les organisations régionales telles l'Union africaine, l'OSCE ou l'UE, les acteurs sous-régionaux tels l'IGAAD, la SADC ou la CEDEAO, les États considérés à titre individuel, y compris les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, la Norvège, la Turquie et plus récemment le Qatar, et même des organisations non gouvernementales spécialisées dont Intermediate, Humanitarian Dialogue, International Alert, le Carter Centre, la Communauté de St Égidio et plusieurs autres.

Aussi divers soient les acteurs, les mêmes considérations de principe liées à la participation au dialogue mentionnées plus haut s'appliquent. Cependant, l'identité du facilitateur ou du médiateur peut avoir une incidence sur le choix des participants. Les gouvernements puissants faisant office de médiateurs auront la responsabilité de structurer les négociations, dont les critères relatifs à la participation – la composition de la délégation du Kosovo à Rambouillet a été mentionnée plus haut à titre d'exemple. Par ailleurs, la culture institutionnelle de certaines organisations régionales peut induire une grande précaution à l'heure de proposer des participants. Certaines de ces organisations sont très attachées à la souveraineté, préférant s'en remettre aux points de vue du gouvernement central en matière de participation.

Le Secrétariat des Nations Unies estime souvent que son rôle de facilitateur ou de médiateur ne devrait être soumis à aucune restriction, notamment en ce qui concerne le choix des participants (groupes ou individus) qui est motivé par les besoins concrets au cas par cas. Bien évidemment, le Secrétariat sera parfois guidé sur ce point par le Conseil de sécurité ou, plus rarement, par l'Assemblée générale.

Dans quelle mesure les parties elles-mêmes peuvent-elles influencer le choix des participants? La réponse à cette question est relativement simple. S'agissant de la structure des négociations, la partie gouvernementale jouira d'un avantage certain. Il est fort probable qu'elle sera consultée dans le cadre de visites préliminaires ou de contacts avec les médiateurs sur ses vues et préférences. Les médiateurs sauront parfaitement qu'ils ont peu de chances de lancer une négociation si la structure retenue soulève une opposition de principe du côté du gouvernement. Cependant, en fin de compte, il est de la responsabilité du médiateur d'établir la structure de la médiation et l'approche à adopter, tout comme le gouvernement concerné a le droit de prendre ou non part au processus.

Les mouvements d'opposition éprouveront plus de difficultés à influencer les phases préliminaires de la négociation, y compris même la question de savoir s'ils doivent être considérés comme des "parties" à la négociation. Il incombe néanmoins au facilitateur ou au médiateur d'établir quels groupes doivent se retrouver autour de la table des négociations sur l'autonomie. Tel qu'indiqué plus haut, un large éventail de possibilités existe en matière de médiation, pour essayer de trouver un équilibre entre une large représentation de divers groupes constitutifs au sein de l'entité en question d'une part, et la nécessité d'instaurer un processus de négociation gérable de l'autre, voire les exigences pouvant être imposées par la présence de groupes armés.

Tout comme le gouvernement, les groupes d'opposition peuvent décider de participer ou non au processus, selon qu'ils estimeront que la structure proposée sert ou non leurs intérêts. Cependant, pour une kyrielle de raisons, il est plus probable qu'ils soient soumis à de grandes pressions pour participer en respectant le format avancé par les facilitateurs. En tant qu'acteurs non étatiques, il se peut qu'ils n'aient pas même conscience qu'ils peuvent avoir un rôle à jouer dans le processus préalable à la négociation. Il se peut qu'ils n'aient pas conscience des possibilités qui s'offrent à eux. S'ils ne sont pas d'accord avec la structure proposée, ils se verront opposer des arguments tels que "vous allez manquer le coche" à moins qu'ils ne participent à cette "étape cruciale" qui sera leur "seule occasion" d'exprimer leurs griefs. S'ils ne participent pas au processus, des mesures pourraient être prises pour essayer de les marginaliser et de réduire leur potentiel au motif qu'ils pourraient gêner les négociations.

Bien entendu, même les gouvernements peuvent être soumis à des pressions. S'ils ne cessent de bloquer le processus en s'opposant à la structure proposée par le médiateur, ils peuvent se retrouver en proie à des critiques et faire l'objet d'un isolement diplomatique. Dans le cas d'une médiation "directe", des menaces de sanctions économiques ou autres ont été proférées. Mais ces cas sont extrêmement rares. Ainsi, les pressions exercées sur les gouvernements touchent souvent à leur réputation mais sont rarement coercitives.

D'une manière générale, le rôle du médiateur ou du facilitateur consiste notamment à définir la structure des négociations sur la base du consensus. Il doit en d'autres termes écouter les points de vue des parties, tout en insistant sur le format qu'il juge le plus à même de résoudre le conflit. Qui plus est, tel qu'indiqué plus haut, les médiations menées par les Nations Unies le sont dans le respect de la Résolution 1325 du Conseil de sécurité (2000) et des normes connexes. Dès lors, les parties devront faire face à des pressions pour assurer une représentation adéquate des femmes dans leurs délégations. Le médiateur ne sera pas en mesure de veiller au respect de cette exigence mais il plaidera fortement en leur faveur. De plus, bien souvent la médiation peut permettre le renforcement des capacités pour que les femmes, ou d'autres groupes concernés, puissent réellement contribuer à l'effort de négociation. Cela vaut en particulier pour les entreprises aussi importantes que la reconfiguration de la structure étatique par le biais des discussions sur l'autonomie.

Lorsque le facilitateur perd le soutien de l'une ou l'autre des parties à l'heure de concevoir le processus, y compris de choisir les participants, l'échec est probable. La médiation sera ainsi généralement très attentive à ce problème. Les questions relatives à la participation ont en effet tendance à dominer la phase préalable aux négociations. Il est totalement légitime pour les parties d'exprimer leurs préoccupations et de présenter leur point de vue pendant la phase initiale des discussions. Cependant, dans la plupart des cas, la question de la participation devrait être réglée avant le lancement des négociations à proprement parler. La participation *ad referendum* (sous réserve de l'accord par les parties pendant les négociations), ou l'ajout ultérieur de participants serait inhabituel et à éviter. Plutôt que de prendre cette direction, mieux vaudrait diviser le processus de négociation en étapes distinctes. La première, par exemple, pourrait consister en des discussions bilatérales sur un cessez-le-feu, sur les principes de base et les modalités de suivi, et ce au sein d'un groupe restreint d'interlocuteurs. À partir de cet accord, la suite du processus pourrait être menée avec un groupe beaucoup plus élargi. Ce processus pourrait être conçu de manière différente, sous la forme d'un Dialogue national, par exemple.

Si les groupes de participants restent désignés par le médiateur, il n'en va pas de même de la désignation des individus représentant ces groupes. Une fois que le médiateur a choisi les groupes intéressés devant être représentés pendant la négociation après un dialogue préliminaire avec les parties, c'est à ces groupes intéressés qu'il revient de choisir les

personnes qui les représenteront. Le médiateur peut, bien entendu, conseiller les parties sur la composition de leurs délégations, notamment lorsque la présence de telle ou telle personne peut être considérée comme une provocation excessive par l'autre partie, et risque de faire échouer les pourparlers. Cependant, en fin de compte, c'est à chacune des parties qu'il incombe de choisir sa délégation.

En général, les parties à la négociation n'ont pas le droit d'examiner voire de rejeter la liste des participants choisis par l'autre partie. Dans le cadre des négociations d'autonomie faisant suite à des conflits violents, le gouvernement fait souvent valoir que certaines personnes se sont rendues coupables de crimes en vertu du droit de l'État concerné. On sait en effet que, dans certains cas, le gouvernement a cherché à empêcher les délégués de voyager à partir des aéroports sous leur juridiction, ou a délivré des mandats d'arrêt à leur rencontre qui leur ont été remis sur le lieu même de la négociation à l'étranger.

Par définition, les négociations d'autonomie visent à mettre un terme à un conflit et à clarifier les revendications d'autorité sur le territoire contesté. Tout règlement associé à un arrangement d'autonomie reconnaît généralement que les infractions communes, telles que le simple fait de prendre part au conflit, ne donneraient pas lieu à des poursuites de la part du gouvernement central. En effet, souvent les combattants de la partie adverse bénéficient des programmes d'intégration dans les forces armées régulières de leurs opposants d'hier, ou des programmes visant à faciliter leur retour à la vie civile. Dans ces conditions, le gouvernement n'a pas grand intérêt à insister pour faire valoir sa compétence pénale sur les interlocuteurs choisis par l'autre partie pendant le processus de règlement. Cela reviendrait en effet à un affront pour les médiateurs ou les facilitateurs et risquerait d'être interprété comme une entrave délibérée au processus.

La situation est différente en cas de crimes en droit international. Le droit international interdit les amnisties générales couvrant le génocide, les crimes contre l'humanité, la violence sexuelle, les crimes de guerre graves ou les violations graves et persistantes des droits de l'homme. Au titre des orientations officielles communiquées aux médiateurs de l'ONU, les Nations Unies ne pourraient pas être partie à un accord qui violerait ce principe. Est visé le résultat des négociations et non le processus de négociation lui-même.

Il est une autre question plus complexe, à savoir la question de savoir si ceux qui sont suspectés de crimes en droit international peuvent être autorisés à prendre part aux négociations. Leur participation est toutefois exclue lorsque les individus concernés ont été mis en accusation par la Cour pénale internationale, ou par un tribunal établi en vertu du Chapitre VII sous l'autorité du Conseil de sécurité des Nations Unies, et que des mandats d'arrêt ont été délivrés. Une exception à la règle est envisageable dans le cas des négociations menées sur un territoire qui n'est pas partie au Statut de la CPI, pour les mandats délivrés par la CPI. Si la CPI ne fait pas officiellement partie du système des Nations Unies, la participation de l'ONU à ces négociations serait, en pratique, peu probable.

Bien entendu, même si elles ne sont pas présentes pendant la négociation, ces personnes peuvent "piloter à distance" leur délégation, retranchées hors de portée de la justice internationale.

## **VI. Considérations relatives à la situation du Sahara**

La situation du Sahara soulève un certain nombre de questions qui lui sont propres. Premièrement, le Sahara a été traité au sein des Nations Unies comme un territoire non autonome [voire le récent Rapport du Comité spécial, A.67/23] et, depuis 1988, par le Conseil de sécurité comme un différend en matière de paix et de sécurité. Deuxièmement,

un acteur en particulier, le Polisario, a été reconnu comme partie au différend. Troisièmement, on essayé de faire du territoire un État indépendant sous la dénomination de la RASD, qui a été reconnue par un certain nombre de parties, même si le nombre des reconnaissances a diminué ces dernières années.

Ces facteurs contextuels appellent quelques remarques supplémentaires. Pour commencer par le dernier facteur mentionné, il est clair que la déclaration de la RASD n'est pas opposable au Royaume du Maroc. Même si certains ont reconnu la RASD, nul n'est légalement tenu d'accepter cette désignation unilatérale. L'on ne peut donc pas attendre du Maroc qu'il négocie officiellement avec la RASD, ce qui reviendrait à reconnaître l'entité juridique revendiquée. Le territoire étant toujours considéré comme un territoire non autonome par les organes des Nations Unies, ce résultat n'est guère surprenant.

Deuxièmement, il est tout aussi clair que le Polisario est largement considéré comme le mouvement de libération nationale du dossier du Sahara et qu'il a été ainsi désigné par ce qui était alors l'Organisation de l'unité africaine (OUA). L'Assemblée générale des Nations Unies a considéré le Polisario comme le "représentant du peuple du Sahara occidental" [Résolution 34/37, 21 novembre 1979]. La question est de savoir si toute négociation sur l'avenir du territoire devrait nécessairement être menée sur un plan strictement bilatéral.

Par le passé les mouvements de libération nationale ont eu tendance à revendiquer un droit de représentation unipolaire. L'on pourrait néanmoins se demander, depuis le temps, dans quelle mesure cette thèse peut encore convaincre. Pendant près de 40 ans, de nouvelles composantes ont vu le jour au sein des populations sahraouies, y compris des communautés d'expatriés ou de réfugiés. Ces dernières méritent d'être entendues au moment de la discussion sur la mise en œuvre du droit à l'autodétermination du Sahara occidental. En outre, la rapport le plus récent du Secrétaire général des Nations Unies indique que des critiques ont été formulées au sujet de la nature de la direction et de la représentativité au sein de l'organisation en question.

Le Gouvernement du Maroc soulève le fait que l'essentiel de la population sahraouie des villes du Sahara ne s'est pas reconnu dans le Polisario comme son représentant ou comme mouvement de libération nationale. Cette population participe activement au développement économique, social et culturel de la région du Sahara ainsi qu'à toutes les élections locales et nationales depuis 1976. Cette population estime être représentée par le Conseil royal consultatif pour les affaires sahariennes qui, depuis 2007, a participé à tous les tours de négociations politiques lancées sous l'égide des Nations Unies, pour parvenir à une solution politique mutuellement acceptable à ce différend.

Dans le cas d'espèce, se pose aussi la question des nouveaux venus sur le territoire, laquelle est compliquée par des allégations de manipulations démographiques. Il conviendrait toutefois de demander si ces circonscriptions pourraient être privées de leurs droits après avoir tissé des liens étroits avec le territoire en l'espace de plus d'une génération.

Il convient aussi de noter que "les États de la région" ont toujours été associés à la recherche par les Nations Unies d'une solution politique au différend sur le Sahara, à savoir l'Algérie et la Mauritanie. Depuis avril 2004, les résolutions du Conseil de Sécurité demandent aux "parties et aux États de la région de coopérer pleinement avec les Nations Unies et entre elles pour mettre fin à l'impasse actuelle et progresser vers une solution politique" [1541 (2004), 1570 (2004), 1598 (2005), 1634 (2005), 1675 (2006), 1720 (2006), 1754 (2007), 1783 (2007), 1813 (2008), 1871 (2009), 1920 (2010), 1979 (2011), 2044 (2012).]

L'actuel statut du territoire n'est pas non plus sans conséquences et suscite la controverse. Il semblerait toutefois que toutes les parties s'accordent à dire qu'un acte d'autodétermination est nécessaire. En vertu du droit à l'autodétermination, tous les peuples "sont libres de choisir leur statut politique" [Résolution 1514 (XV), para. 2.]. On part généralement du principe qu'une entité qui s'autodétermine a la possibilité d'opter pour l'indépendance, la libre association à un État indépendant ou l'intégration à un État indépendant.

La décision d'indépendance devrait être prise "conformément à [la] volonté et [aux] vœux librement exprimés" de la population concernée [ibid para. 5].

L'association ou l'intégration exige "un choix libre et volontaire des populations du territoire en question, exprimé selon des méthodes démocratiques et largement diffusées" [Résolution 1541 (XV), Principe VII a)].

L'intégration doit résulter du "désir librement exprimé des populations du territoire, pleinement conscientes du changement de leur statut, la consultation se faisant selon des méthodes démocratiques et largement diffusées, impartialement appliquées et fondées sur le suffrage universel des adultes" [ibid, Principe IX b)].

Cependant, la mise en œuvre du droit à l'autodétermination peut être aussi envisagée par "l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé" [Résolution 2625 (XXV)].

Dans la pratique internationale, les trois possibilités, voire plus, de donner corps au droit à l'autodétermination sont rarement soumises à un vote populaire. Au lieu de cela, l'acte de volonté populaire se concentre ordinairement sur une option donnée qui est soit acceptée soit rejetée. Si une option donnée est rejetée, une autre doit alors être avancée.

En ce qui concerne l'autonomie, deux arguments sont avancés. Soit l'autonomie est considérée comme une forme d'intégration, auquel cas s'appliquerait l'exigence de volonté librement exprimée des populations du territoire concerné agissant en pleine conscience du changement de leur statut, leur souhait ayant été exprimé selon des méthodes démocratiques et largement diffusées, impartialement appliquées et fondées sur le suffrage universel. Soit l'autonomie pourrait être considérée comme "tout autre statut politique librement décidé par le peuple." Si la résolution 2625 (XXV) est moins précise quant aux moyens de déterminer dans ce cas la volonté du peuple, il est clair qu'un mécanisme permettant au peuple d'exprimer réellement sa volonté reste nécessaire.

Par conséquent, en définitive, l'acte d'autodétermination ne passe normalement pas par un accord entre un gouvernement central et un mouvement de libération. Quel que soit le résultat, il doit se fonder sur la libre détermination de la volonté du peuple du territoire concerné. La libre détermination passe généralement par un référendum organisé sous le contrôle ou la supervision d'instances internationales, bien que des consultations publiques ou d'autres formes d'évaluation de la volonté populaire aient à l'occasion été jugées acceptables. Malgré cela, de tout évidence, la meilleure solution consiste à organiser un référendum officiel au terme de consultations approfondies et après avoir informé le peuple concerné.

S'agissant de la décision d'autonomie, la pratique indique que plusieurs solutions existent dans le contexte de la mise en œuvre du droit à l'autodétermination :

- L'autonomie peut être proposée en attendant que les parties se mettent d'accord sur un mécanisme qui leur permettra de régler le statut définitif d'une entité (proposition de Rambouillet);

- L'autonomie peut être proposée comme solution intérimaire, de même qu'un accord portant sur l'acte même d'autodétermination par le biais d'un référendum sur le maintien de l'autonomie ou l'indépendance après un temps prédéterminé (règlement du Soudan du Sud et de Bougainville); ou
- L'autonomie peut être acceptée comme règlement définitif.

Dans le dernier cas de figure, il est important de noter que l'autonomie ne serait pas proposée comme alternative à l'autodétermination. Elle pourrait être un moyen de réaliser le droit à l'autodétermination du peuple concerné. Si la proposition d'autonomie est rejetée, l'acte d'autodétermination devrait être considéré comme reporté dans l'attente d'un accord sur une nouvelle proposition et son adoption par volonté populaire. Il sera donc dans l'intérêt des défenseurs de la voie de l'autonomie de présenter une version très avancée de l'autonomie qui présente les caractéristiques de l'autonomie qu'un vaste pan de la population trouverait attrayant. La proposition d'autonomie initiale présentée par le gouvernement du Maroc en 2007 [S/2007/206] pourrait être envisagée comme point de départ d'une "troisième solution" de ce type.

La pratique en matière de règlement d'autonomie en tant que statut définitif passe plutôt généralement par la négociation d'un cadre d'auto gouvernance global et détaillé, voire du statut d'autonomie intégral, avant que l'acte de volonté relatif à cette option ne soit réalisé. Les meilleures pratiques mettent en lumière la nécessité d'une consultation très élargie et l'implication de toutes les parties dans l'élaboration de ce cadre. Pour ce faire, un dialogue national est habituellement instauré. Ce processus est généralement mené dans un environnement politiquement neutre et animé par un facilitateur international. Le gouvernement central est assuré d'être représenté, tout comme le mouvement de libération nationale et les autres groupes représentatifs de la société concernée.

## VII. Conclusion

Tout le monde s'accorde à dire que la question du Sahara doit être réglée par un acte d'autodétermination. En droit international, l'issue de cet acte d'autodétermination peut parfaitement bien être l'autonomie. Cependant, toute proposition d'autonomie soumise à la population du Sahara occidental devrait résulter d'une consultation élargie avec un éventail suffisamment inclusif de parties intéressées. La proposition devrait vraisemblablement être assez précise. Si l'objectif est qu'elle l'emporte sur d'autres possibilités, elle devra aussi offrir une autogouvernance de vaste envergure, s'approcher de ce que l'on appelle parfois la "troisième solution",

Dans le cadre de négociations d'autonomie passant par la médiation internationale, c'est généralement la médiation qui détermine le format des pourparlers, y compris les groupes qui pourront y participer, même si elle procède par consultation avec les parties. La médiation impose généralement un nombre maximum de délégués pour chacune des parties. Les groupes choisissent alors eux-mêmes leurs représentants respectifs.