

La médiation de l'Union africaine dans la résolution des crises internes de ses États membres

Brusil Miranda Metou

Volume 31, Number 2, 2018

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1068664ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1068664ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Metou, B. M. (2018). La médiation de l'Union africaine dans la résolution des crises internes de ses États membres. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 31(2), 39–69. <https://doi.org/10.7202/1068664ar>

Article abstract

The multiplication of internal crises within its member States has led the African Union to appoint mediators, tasked with bringing parties to resolve their disputes in a peaceful manner. As a political dispute settlement method, mediation appears to only obey political dynamics. However, regulation of this dispute settlement method is emerging, even though it is only through soft law instruments. The question at the heart of this essay is to which regulations does the African Union's mediation obey when it intervenes in its member States' internal crises. It would be difficult to argue that mediation is entirely left to the will of parties and the mediator while it unfolds within an international organization. Using factual elements and an analysis of different instruments aimed at providing a framework for mediation, this essay demonstrates that even if its results remain ambivalent as concerns the resolution of States' internal crises, mediation is a dispute settlement method undergoing a regulation effort.

LA MÉDIATION DE L'UNION AFRICAINE DANS LA RÉSOLUTION DES CRISES INTERNES DE SES ÉTATS MEMBRES

*Brusil Miranda Metou**

La multiplication des crises internes dans ses États membres a mené l'Union africaine à désigner des médiateurs, chargés d'amener les parties à régler leurs différends par des moyens pacifiques. Mode politique de règlement des différends, la médiation semble n'obéir qu'à des dynamiques politiques. Pourtant, on note un début de réglementation de ce mode de règlement des litiges, même si c'est encore à travers des instruments relevant de la *soft law*. La question qui se pose dans la présente étude est celle de savoir à quelles règles obéit la médiation de l'Union africaine lorsqu'elle intervient dans le règlement des crises internes de ses États membres. Il serait difficile d'affirmer que la médiation est laissée à l'entière volonté des parties et du médiateur, alors que c'est dans le cadre d'une organisation internationale qu'elle se déroule. En prenant appui sur les éléments factuels et à travers l'analyse des divers instruments qui tentent d'encadrer actuellement la médiation, la présente analyse démontre que même si ses résultats demeurent mitigés en matière de résolution des crises internes aux États, la médiation est un mode de règlement des litiges en cours de réglementation.

The multiplication of internal crises within its member States has led the African Union to appoint mediators, tasked with bringing parties to resolve their disputes in a peaceful manner. As a political dispute settlement method, mediation appears to only obey political dynamics. However, regulation of this dispute settlement method is emerging, even though it is only through soft law instruments. The question at the heart of this essay is to which regulations does the African Union's mediation obey when it intervenes in its member States' internal crises. It would be difficult to argue that mediation is entirely left to the will of parties and the mediator while it unfolds within an international organization. Using factual elements and an analysis of different instruments aimed at providing a framework for mediation, this essay demonstrates that even if its results remain ambivalent as concerns the resolution of States' internal crises, mediation is a dispute settlement method undergoing a regulation effort.

La proliferación de crisis internas en sus Estados miembros llevó a la Unión Africana a designar mediadores para que las partes puedan resolver sus diferencias por medios pacíficos. La mediación es un modo político de solución de disputas y, como tal, pareciera obedecer únicamente a cuestiones políticas. Sin embargo, se puede constatar un comienzo de regulación de este método de resolución de disputas, así sea por instrumentos de "*soft law*". El propósito de este estudio es indagar sobre las reglas que rigen la mediación en la Unión Africana aplicables a la resolución de crisis internas en sus Estados miembros. Sería imprudente afirmar que esta mediación se inclina sencillamente ante la voluntad de las partes y del mediador, ya que se lleva a cabo en el marco de una organización internacional. En base a la evidencia y a un análisis de los diversos instrumentos que pretenden reglamentar la mediación, el presente análisis demuestra que, aunque los resultados no son del todo satisfactorios al respecto de la resolución de crisis internas en los Estados, la mediación es un método de resolución de disputas que está siendo regulado.

* Agrégée des Facultés de droit, Université de Yaoundé II, Cameroun.

La recrudescence de crises politiques¹ et potentiellement conflictuelles² dans les États membres de l'Union africaine a entraîné une intervention accrue de l'organisation continentale³. L'Acte constitutif de l'Union africaine donne en effet pouvoir à l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence. En ce sens, la Conférence peut « donner des directives au Conseil exécutif sur la gestion des conflits, des situations de guerre et autres situations d'urgence ainsi que sur la restauration de la paix »⁴. Plusieurs situations, qualifiées tantôt de tensions politiques⁵, tantôt de crises constitutionnelles⁶, qui peuvent dégénérer en conflits internes⁷ ou en guerre civile⁸ et que l'on peut regrouper sous l'appellation générique de crises internes, peuvent ainsi pousser l'Union africaine à décider d'user de son pouvoir

¹ « En grec comme en latin, le terme “crise” provient à l'origine du vocabulaire médical et renvoie à la “phase décisive d'une maladie”, ainsi qu'à une décision, à un jugement médical. Les crises sont devenues un objet majeur dans l'étude des relations internationales et elles ont été examinées à partir de perspectives différentes dont les principales ont été identifiées par Graham Allison au début des années 1970. Selon Mokhtar Lakehal, une crise politique est un moment de rupture du consensus autour des institutions politiques d'un État. Elle se caractérise par la paralysie des initiatives des pouvoirs publics dans la mesure où une fraction plus ou moins importante de la classe politique n'a plus confiance aux institutions et à leur mode de fonctionnement, s'accompagnant généralement par des grèves et des contestations ». Rodrigue Tassé Motsou, *Francophonie et médiation des crises politiques en Afrique francophone : le cas de Madagascar*, mémoire de master en science politique, Institut des relations internationales du Cameroun, 2012 [non publié].

² « Entre 1960 et 2009, 76 coups d'État et 234 tentatives de coups d'État ont été dénombrés en Afrique dont 47 en Afrique francophone et 19 en Afrique anglophone [...] Dans la même période, le continent a été le théâtre de 17 guerres civiles, dont 8 en Afrique francophone et 6 en Afrique anglophone. Quant aux rébellions et conflits armés, l'Afrique en a enregistré 18 dont 4 en Afrique francophone et 11 en Afrique anglophone. » Prosper Ahiakor, « Guerres et conflits en Afrique », 1er forum humaniste ouest-africain pour la promotion des droits de l'homme, de la paix et la non-violence, présentée au collège Notre-Dame du Plateau, 3 septembre 2010 [non publiée], en ligne : <worldpeace.hautetfort.com/media/00/01/3978791558.doc>.

³ *Acte constitutif de l'Union africaine*, 11 juillet 2000, art 4 (e et h) (entrée en vigueur : 9 juillet 2002): « L'Union africaine fonctionne conformément aux principes suivants : e — Règlement pacifique des conflits entre les États membres de l'Union par les moyens appropriés qui peuvent être décidés par la Conférence de l'Union ; [...] h — le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité. ».

⁴ *Ibid* art 9 (g).

⁵ L'Afrique se présente en effet comme la « région du monde la plus affectée par les luttes armées ou les crises politiques porteuses de germes de guerre ». Anatole Ayissi, *Le défi de la sécurité régionale en Afrique après la guerre froide, vers la diplomatie préventive et la sécurité collective*, New York, Nations unies, 1994, cité dans D Bach et L Sindjoun, « Ordre et désordre en Afrique » [1997] 4:2 Polis 3. Cette situation donne un surcroît de travail à l'Union africaine qui se trouve être au cœur du dispositif régional de paix et de sécurité.

⁶ Anatole Ayissi et Catherine Maia, « La gestion des crises constitutionnelles en Afrique : mandat et défis de la médiation internationale » (2012) 11 AFRI 173.

⁷ Antoine-Denis N'Dimina-Mougala procède à une classification des conflits africains au 21e siècle en parlant tour à tour des conflits de libération nationale ou d'indépendance, de conflits de frontières, des conflits sécessionnistes, des conflits identitaires et des conflits de pouvoir dans Antoine-Denis N'Dimina-Mougala, « Les conflits africains au XXe siècle » (2007) 1:225 R guerres mondiales & conflits contemporains 121.

⁸ La guerre civile est le type des conflits le plus fréquent en Afrique. On a dénombré plus de quarante guerres civiles contre vingt conflits de colonisation et interétatiques. Elle n'épargne aucune région qu'elle soit riche ou pauvre, dans Didier Phezo, « Les guerres civiles en Afrique » (31 août 2009) *Kakaluigi*, en ligne (blogue) : <kakaluigi.unblog.fr/2009/08/31/les-guerres-civiles-en-afrique/>.

d'intervention dans l'un des États membres selon un des modes pacifiques de règlement des différends énumérés par la *Charte des Nations unies*⁹. L'un des moyens privilégiés de l'intervention de l'Union africaine est la médiation. La médiation est donc au cœur du dispositif traditionnel permettant à l'Union africaine de trouver une solution rapide à une crise sévissant dans l'un de ses États membres. Elle apparaît d'ailleurs comme « l'un des moyens les plus utiles et les plus fréquemment utilisés pour prévenir et régler les différends »¹⁰. Prévue par divers textes internationaux à caractère général ou régional¹¹, la médiation ne fait cependant pas l'objet d'une définition précise. Comme le relève Jacques Faget, l'« obstacle est de fournir une définition de la médiation qui ne soit ni trop vague [...] ni trop normative »¹². De façon générale, la médiation est une procédure consistant pour une tierce partie à aider, avec leur consentement, deux ou plusieurs parties à prévenir, gérer ou régler un conflit en les aidant à élaborer un accord mutuellement acceptable¹³. Elle « consiste à inviter un État, un autre sujet du droit des gens [...] ou une personne qui en relève à tenter de rapprocher les parties au litige. La médiation peut également être offerte par

⁹ Ce recours à la *Charte des Nations unies* se fait sur la base de l'article 52 de la *Charte des Nations unies* qui prévoit l'existence d'accords régionaux en disposant que : « Aucune disposition de la présente Charte ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou ces organismes et leur activité soient compatibles avec les buts et les principes des Nations unies; les Membres des Nations unies qui concluent ces accords ou constituent ces organismes doivent faire tous leurs efforts pour régler d'une manière pacifique, par le moyen desdits accords ou organismes, les différends d'ordre local, avant de les soumettre au Conseil de sécurité; le Conseil de sécurité encourage le développement du règlement pacifique des différends d'ordre local par le moyen de ces accords ou de ces organismes régionaux, soit sur l'initiative des États intéressés, soit sur renvoi du Conseil de sécurité ». La création du Bureau des Nations unies auprès de l'Union africaine a permis aux Nations unies de collaborer encore plus étroitement avec l'organisation continentale en matière de médiation ainsi que sur d'autres aspects de la paix et de la sécurité, voir *Rapport du Secrétaire général sur les relations entre l'Organisation des Nations unies et les organisations régionales, en particulier l'Union africaine, aux fins du maintien de la paix et de la sécurité internationales*, Doc off CS, 63e sess, Doc NU S/2008/186 (2008).

¹⁰ *Rapport du secrétaire général de l'ONU sur le Renforcement du rôle de la médiation dans le règlement pacifique des différends et la prévention et le règlement des conflits*, Doc off AG NU, Doc NUA/66/811 (2012) 3 [*Rapport du secrétaire général de l'ONU*].

¹¹ Il s'agit notamment de la *Convention de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux de 1899*, 29 juillet 1899, RO 18 53 (entrée en vigueur : 29 décembre 1900) et de la *Convention de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux de 1907*, 18 octobre 1907, RS 11 215 (entrée en vigueur : 11 juillet 1910) [*Convention de La Haye de 1907*], de la *Déclaration sur les principes de droit international relatifs aux relations amicales et à la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations unies*, Rés AG A/RES/2626 (XXV), Doc off AG NU, 25e sess, Doc NU A/8082 (1970), de la *Déclaration de Manille sur le règlement pacifique des différends internationaux*, Rés AG A/RES/37/10, Doc off AG NU, 37e sess, Doc NU A/37/590 (1982), de la *Déclaration sur la prévention et l'élimination des différends et des situations qui peuvent menacer la paix et la sécurité internationales et sur le rôle de l'ONU en ce domaine*, Rés A/RES/43/51, Doc off AG NU, 43e sess, Doc NU 8A/43/86 (1988) et du *Protocole de l'OUA sur la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage* du 21 juillet 1964, AHG/Decl.3 (XXIX), en ligne : <<http://www.peaceau.org/uploads/ahg-decl-3-xxix-e.pdf>>.

¹² Jacques Faget, « Les métamorphoses du travail de paix : État des travaux sur la médiation dans les conflits politiques violents » (2008) 58:2 RFSP 309 [Jacques Faget].

¹³ *Rapport du secrétaire général de l'ONU*, supra note 10, voir *Directives pour une médiation efficace*, publiées en annexe.

le tiers, mais, dans ce cas, doit être acceptée par les parties »¹⁴. L'article premier de l'acte uniforme de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) relatif à la médiation dispose que :

le terme “médiation” désigne tout processus, quelle que soit son appellation, dans lequel les parties demandent à un tiers de les aider à parvenir à un règlement amiable d'un litige, d'un rapport conflictuel ou d'un désaccord (ci-après le “différend”) découlant d'un rapport juridique, contractuel ou autre ou lié à un tel rapport, impliquant des personnes physiques ou morales, y compris des entités publiques ou des États¹⁵.

Le Dictionnaire de droit international considère la médiation comme un

mode de règlement diplomatique des différends par lequel, de leur propre initiative et avec l'accord des parties ou à la demande de celles-ci, un ou plusieurs tiers (à savoir un ou plusieurs États, ou un organisme international, ou même une personne privée) s'entremet entre les parties à un différend ou un conflit afin de les amener à entamer ou reprendre, et poursuivre des négociations sur la base de propositions de règlement fondées sur la conciliation des intérêts en cause et dépourvues de caractère obligatoire¹⁶.

Il y a dans cette définition un accent accordé sur le processus et non sur le résultat dudit processus. S'appuyant sur l'objectif recherché et non spécifiquement sur sa substance, certains auteurs considèrent que la médiation fait référence à « toute action entreprise par un acteur qui, n'étant pas directement impliqué dans la crise, est désigné afin de réduire ou de mettre un terme aux obstacles entravant la négociation et faciliter ainsi la conclusion de la crise elle-même »¹⁷. D'autres auteurs laissent prédominer le processus de médiation dans leur définition, plutôt que son objectif. En ce sens, Jacques Faget, considère que la médiation est un

processus consensuel de gestion des conflits dans lequel un tiers impartial, indépendant et sans pouvoir décisionnel, tente, à travers l'organisation d'échanges entre les personnes ou les institutions, de les aider, soit à améliorer ou établir une relation, soit à régler un conflit¹⁸.

¹⁴ Lucius Cafilish, « Cent ans de règlement pacifique des différends interétatiques » (2001) 288 RCADI 279 [Cafilish] ; ainsi, tout comme la conciliation, la médiation consiste à interposer un tiers entre les parties pour faciliter la négociation. La différence entre médiateur et conciliateur tient à ce que le médiateur ne cherche pas un juste milieu entre les revendications des parties, il cherche ce dont les parties ont réellement besoin et tente de les aider à trouver des solutions alternatives et créatrices qui permettent de satisfaire toutes les parties sans trancher entre les prétentions inconciliables.

¹⁵ *Acte uniforme relatif à la médiation*, 23 novembre 2017, JO (entrée en vigueur : 23 février 2018).

¹⁶ Jean Salmon, dir, *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, *sub verbo* « médiation ».

¹⁷ Oran R Young, *The Intermediaries: Third Parties in International Crisis*, Princeton, Princeton University Press, 1967.

¹⁸ Jacques Faget, *supra* note 12; Jacob Bercovitch va dans le même sens lorsqu'il considère que la médiation internationale est « un processus réciproque de management d'un conflit, en lien mais distinct des négociations entre les parties; où les parties en conflit recherchent l'assistance, ou acceptent l'aide, d'un individu, d'un groupe ou d'une organisation pour changer leurs perceptions ou

D'autres définitions s'appesantissent plus sur le médiateur et son rôle que sur la médiation elle-même. Ainsi, la *Convention de La Haye sur le règlement pacifique des conflits internationaux de 1907*¹⁹ dispose à l'article 4 de son titre II consacré aux bons offices et à la médiation que, « le rôle du médiateur consiste à concilier les prétentions opposées et à apaiser les ressentiments qui peuvent s'être produits entre les États en conflit ». Ce faisant, la Convention accorde une place importante au médiateur et non au mécanisme lui-même. Le médiateur est un tiers qui s'entremet entre deux ou plusieurs parties à un différend pour les amener à une solution par la médiation. Le rôle du médiateur consiste à concilier les prétentions opposées et à apaiser les ressentiments qui peuvent s'être produits entre les États en conflit. Peu de textes et conventions internationales donnent des précisions sur le rôle du médiateur et ce qui est attendu de lui dans le cadre du règlement d'un différend. À cet égard, l'article 12 du *Pacte de Bogota* du 30 avril 1948 dispose que : « Les fonctions du médiateur ou des médiateurs consisteront à assister les parties dans l'arrangement de la façon la plus simple et directe évitant des formalités et en essayant de trouver une solution acceptable »²⁰. On attend donc tout de lui, sans pour autant lui fournir les rudiments nécessaires pour l'atteinte des résultats attendus, et parfois même exigés de lui.

La médiation apparaît donc comme un mode de règlement pacifique adapté aux tensions internes et troubles intérieurs des États, qui atteignent un seuil intolérable et nécessite l'intervention de l'Organisation continentale. En même temps que la médiation sert à la résolution des diverses crises dans les États membres, elle permet d'éviter la voie judiciaire longue et truffée d'incertitudes²¹ et fait émerger sur la scène internationale, des acteurs autres que les États. Elle sort de la rébellion certains groupes d'individus jusque-là ignorés parfois du gouvernement en place dans l'État en proie à une crise interne. Mais pour parvenir à sortir ces groupes de leur ombre, le médiateur doit user des talents bien reconnus et d'un savoir-faire exceptionnel pour ne pas perdre la face. En effet, la médiation tourne parfois en ridicule celui qui est chargé de la mener, et réussit à égratigner dans certains cas, l'image de certaines personnalités internationales honorées et respectées.

L'Union africaine a eu à désigner plusieurs médiateurs lorsque les crises ont éclaté dans ses États membres avec plus ou moins de succès²². Le médiateur désigné

leurs comportements, sans avoir recours à la force physique ou invoquer l'autorité de la loi ». Jacob Bercovitch [ed], *Resolving International Conflicts: The Theory and Practice of Mediation*, Lynne Rienner Publishers, 1996.

¹⁹ *Convention de La Haye de 1907*, supra note 11.

²⁰ *Traité interaméricain de règlement pacifique*, 30 avril 1948, 21 RTNU 324, art 12 (entrée en vigueur : 3 décembre 1948).

²¹ D'après Pierre-Yves Monette, « Un des multiples avantages de la médiation est sans conteste que celle-ci soulage l'appareil judiciaire en offrant une voie plus rapide, moins onéreuse, moins formelle et dans certains cas moins pénible que les recours juridictionnels » ; Pierre-Yves Monette, « De la médiation comme mode de résolution de conflits et de ses différentes applications » dans *Actes du Symposium international sur les pratiques de la démocratie, des droits et libertés dans l'espace francophone*, Bamako, 1 au 4 novembre 2000, 53 à la p 54.

²² Au cours des trois dernières décennies, les médiateurs ont peiné à résoudre le conflit en Angola, au Burundi, aux Comores, en République Démocratique du Congo (RDC), en Côte d'Ivoire, au Kenya, au

intervient dans le cadre d'une diplomatie multilatérale de crise, conçue et mise en œuvre pour résorber les crises. Il affiche par conséquent les capacités des organisations internationales à amener les parties à régler leurs différends par des moyens pacifiques. Le médiateur se positionne ainsi comme la pièce maîtresse du dispositif de la négociation envisagée au sein de l'organisation continentale. C'est lui qui dirige lesdites négociations et les oriente dans le sens conduisant à une solution acceptée par les parties et à laquelle adhère l'Union africaine. Parfois, il peut être amené à fixer les procédures avec l'accord des parties, mais, aucune règle ou condition ne lui est fixée ou imposée de façon formelle par avance²³. Il y a en la matière une flexibilité qui laisse au médiateur la marge de manœuvre nécessaire pour amener les parties à trouver rapidement une solution au différend²⁴ qui les oppose. Mécanisme ancien de résolution des crises, la médiation semble être le mode de règlement des différends à caractère politique préféré et privilégié des organisations internationales, en particulier de l'Union africaine. C'est ainsi que se fait ressentir de plus en plus l'urgence de son encadrement formel, tant son rôle est apprécié. « La médiation apparaît ainsi comme le moyen de règlement des conflits de droit commun en Afrique, d'autant plus qu'elle est considérée comme proche des cultures africaines et de la réalité socioculturelle africaine »²⁵. En privilégiant la médiation dans un certain nombre de conflits qui sévissent sur le continent, l'Union africaine veut se réapproprier le pouvoir de régler par elle-même les crises africaines, ce que d'aucuns qualifient « d'africanisation du règlement des conflits »²⁶. Les médiations africaines d'aujourd'hui ont certes pour objectif de contribuer à la résolution des crises internes dans les États africains, mais elles visent surtout à laisser les Africains régler, eux-mêmes, pacifiquement, leurs différends, en utilisant leurs propres mécanismes²⁷. L'importance de la médiation a amené l'Assemblée générale des Nations unies à adopter la *Résolution 65/283* sur le renforcement du rôle de la médiation dans le règlement pacifique des différends, la prévention et le règlement des conflits²⁸.

Lesotho, au Libéria, à Madagascar, au Mali, au Mozambique, au Rwanda, en Sierra Leone, en Somalie, au Soudan, au Soudan du Sud, en Ouganda, au Zimbabwe, etc.

²³ Zarko Ristic, *La médiation*, thèse de doctorat en droit, Université de Paris, Paris, Les presses modernes, 1939.

²⁴ Selon la Cour permanente de justice internationale, « un différend est un désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes ». *Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine*, arrêt du 30 août 1924, CPJI (sér A) n° 2 à la p 11.

²⁵ Vincent Zakane « Médiation et règlement pacifique des conflits en Afrique : analyse théorique » (2017) 1 RCAMES 243 à la p 247.

²⁶ Abdoulaye Bamba, « L'africanisation du règlement des conflits : mythe ou réalité? Le cas des médiations africaines en Afrique de l'Ouest francophone (2000-2010) » (2013) 3 Perspectives Internationales : La revue des étudiants-chercheurs en relations internationales de Sciences Po 70, à la p 71. Pour cet auteur, l'africanisation du règlement des conflits « suppose que ces derniers devraient être désormais capables de faire face à tous les aspects qui touchent au règlement pacifique de ces crises » (le suivi des accords issus des médiations à travers notamment ses volets financier et matériel).

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Voir *Rapport du secrétaire général de l'ONU*, supra note 10. En France par exemple, la médiation a connu un encadrement sur le plan législatif. À cet égard, l'*Ordonnance n° 2011-1540 du 16 novembre 2011 portant transposition de la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale* donne

La question qui se pose dans la présente étude a un double volet : quel est le régime juridique de la médiation de l'Union africaine dans le règlement des crises internes de ses États membres et quelle est l'efficacité de ce mode de règlement pacifique des différends en matière de résolution de ces différentes crises ? Cette question revêt un intérêt certain au regard de l'actualité internationale, et au regard de l'évolution actuelle du droit international public. En effet, s'interroger sur le régime juridique de la médiation en droit international public revient à chercher s'il existe un ensemble de règles et principes juridiques qui encadrent la procédure de la médiation internationale pour la rendre plus efficace en matière de règlement pacifique des différends. Si la médiation repose sur des bases juridiques incontestables, son processus suscite des interrogations, et il peut paraître opportun de faire une analyse juridique de cette procédure centrale en matière de règlement des crises internes des États membres de l'Union africaine. L'étude permettra de mettre en exergue les efforts fournis actuellement par les Nations unies et l'Union africaine pour encadrer juridiquement la médiation. On assiste en effet ces derniers temps à une formalisation de ce processus à travers divers instruments, même si ces textes n'ont pas une véritable valeur juridique. Dépouillée d'un cadre juridique contraignant et évoluant dans un cadre informel, la médiation ne fait pas l'objet d'un régime juridique spécifique. Mais il existe des tentatives d'encadrement juridique de la médiation, non seulement au sein de l'ONU, mais aussi au sein de l'Union africaine, ce qui permet une analyse de ce mode de règlement pacifique des différends sous l'angle juridique. C'est ainsi que de communs accords avec les Nations unies, l'Union africaine tente de nos jours de formaliser le processus de médiation²⁹. En effet, prenant conscience de l'importance de la médiation dans le dispositif de prévention et de résolution des conflits, les Nations unies, en collaboration avec l'Union africaine ont entrepris de mettre sur pied un ensemble de directives et de lignes directrices pouvant servir de cadre juridique de la médiation en droit international contemporain. Dans la *Résolution 65/283* sur le renforcement du rôle de la médiation dans le règlement pacifique des différends, la prévention et le règlement des conflits, l'Assemblée

une définition de la médiation directement inspirée de la directive du 21 mai 2008 que l'ordonnance transpose. Ces textes définissent la médiation comme un processus structuré par lequel deux ou plusieurs parties à un différend tentent de parvenir à un accord pour le résoudre avec l'aide d'un tiers, le médiateur. Voir aussi Gilbert Cousteaux et Sylvaine Poillot Peruzzetto, « La médiation » [2014] 66:2 RIDC 403.

²⁹ L'UA n'est pas la seule organisation internationale à faire de la médiation le mode privilégié de règlement des crises internes dans les États membres. La pratique des Nations unies ne s'écarte pas de cette analyse. En effet, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté sans vote, le 17 juin 2011, sa première résolution spécifiquement dédiée, comme l'indique son titre, au « *Renforcement du rôle de la médiation dans le règlement pacifique des différends et dans la prévention et le règlement des conflits* ». L'Assemblée y encourage les États membres à optimiser cette technique à tous les échelons, en recourant aussi bien « aux capacités de médiation de l'Organisation des Nations unies ainsi qu'à celles des organisations régionales et sous-régionales, le cas échéant, et à promouvoir la médiation dans leurs relations bilatérales et multilatérales ». *Renforcement du rôle de la médiation dans le règlement pacifique des différends, la prévention et le règlement des conflits*, Rés AG A/RES/65/283, Doc off AG NU, 65e sess, Doc NU A/65/L.79 + Add.1 [2011] ; voir aussi *Renforcement du rôle de la médiation dans le règlement pacifique des différends et la prévention et le règlement des conflits*, Rés AG A/RES/68/303, Doc off AG NU, 68e sess, Doc NU A/68/L.55 & Add.1 [*Résolution A/RES/68/303*], résolution adoptée le 31 juillet 2014 par l'Assemblée générale des Nations unies sur le même objet.

générale des Nations unies,

Prie le Secrétaire général, agissant en consultation avec les États membres et les autres acteurs concernés, d'élaborer des directives visant à rendre la médiation plus efficace, compte tenu notamment des enseignements du passé et des processus de médiation en cours³⁰.

Ces directives qui ont été adoptées à travers une résolution de la même Assemblée générale des Nations unies³¹ dégagent un certain nombre de principes fondamentaux pour une médiation efficace. Ainsi, dans le cadre de la médiation, l'Union africaine collabore étroitement avec les Nations unies, en vue d'atteindre des résultats efficaces en matière de résolution des crises internes des États membres³². Ces textes ouvrent des perspectives pour un encadrement juridique de la médiation comme mode de règlement pacifique des différends dans l'ordre international³³. Bien que dépourvu de force obligatoire, ces textes s'imposent aux parties dans le processus de médiation, en particulier lorsqu'elle en est envisagée au sein d'un organisme international. Par conséquent, l'approche adoptée dans la présente analyse est volontairement transversale, alliant la méthode juridique à l'analyse sociologique et politique, puisqu'elle nécessite la prise en compte des éléments de fait et s'appuie sur des textes de *soft law*. Cette approche permet d'affirmer qu'en matière de résolution des crises internes à ses États membres, la médiation de l'Union africaine apparaît comme une préférence historique en cours de réglementation (I), mais dont l'efficacité demeure relative en matière de résolution desdites crises (II).

I. Une préférence historique en cours de réglementation

La médiation est le mode privilégié de résolution des crises internes diverses dans les États membres de l'Union africaine. La longue tradition de l'Organisation

³⁰ Rés AG A/RES/68/303, *ibid*, art 11; L'importance et la place fondamentale qu'occupe la médiation dans le processus de paix en cas de crise interne dans un État avait déjà amené l'organisation continentale à se doter d'un manuel sur *La Médiation dans les processus de paix, Manuel pratique pour l'Union africaine*, composé de deux volumes dont un consacré au processus et l'autre aux aspects thématiques. C'est un manuel qui se présente comme un guide pour les médiateurs et non pour la médiation.

³¹ *Rapport du secrétaire général de l'ONU, supra note 10, Directives pour une médiation efficace.*

³² *Ibid*, à la p 13. L'appui des Nations unies à l'Union africaine en la matière, s'est traduit dans deux Programmes de travail de renforcement des moyens en matière de médiation (2009-2010 et 2011-2012), consistant dans l'élaboration de lignes directrices de la médiation Nations unies-Union africaine, un appui à la gestion de la liste d'experts en médiation, des réunions semestrielles entre homologues Nations unies-Union africaine, une formation à la problématique hommes-femmes et à la médiation, ainsi que des ateliers sur les enseignements à tirer de la coopération entre les Nations unies, l'Union africaine et les communautés économiques régionales. La création du Bureau des Nations unies auprès de l'Union africaine a permis de collaborer encore plus étroitement avec l'Union africaine en matière de médiation ainsi que sur d'autres aspects de la paix et de la sécurité.

³³ Ainsi existe-t-il désormais les *Lignes directrices des Nations unies pour une médiation efficace, ibid*. Pour le Secrétaire général des Nations unies, « ces directives pour une médiation efficace aideront l'ONU et d'autres acteurs concernés à mener leurs activités de médiation de façon plus professionnelle et, le cas échéant, à adopter des méthodes plus cohérentes et complémentaires ». *Rapport du Secrétaire général de l'ONU, supra note 10 à la p 21.*

continentale en matière de médiation n'a cependant pas entraîné son encadrement juridique sur le plan régional³⁴. C'est à travers une collaboration étroite entre l'UA et les Nations unies que des précisions sur la désignation du médiateur ont été apportées (A). De même, la procédure de la médiation fait actuellement l'objet d'une formalisation progressive (B).

A. Une désignation politiquement encadrée du médiateur

La désignation du médiateur devrait répondre à la question suivante : qui, dans une situation donnée, est le mieux à même d'aider les parties à résoudre leur différend ou leur conflit³⁵? Le *Manuel des Nations unies sur les directives pour une médiation efficace* apporte un certain nombre d'indications qui peuvent orienter l'Union africaine dans le choix du médiateur dans le cadre de la résolution d'une crise secouant un État membre. On assiste ainsi à une sorte d'encadrement de la désignation du médiateur, même si celle-ci demeure très politique. En effet, l'Union africaine maintient une désignation politique de son médiateur dans un pays, en dépit de l'adoption d'un certain nombre de documents précisant la qualité du médiateur et exigeant de lui certaines qualités.

1. DES INDICATIONS SUR LA QUALITÉ DE « MÉDIATEUR »

Le choix du médiateur de l'Union africaine dans une crise d'un État membre se fait à plusieurs niveaux, soit par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement³⁶, soit par le Conseil de paix et de sécurité³⁷. Par ailleurs, le président en exercice de l'Organisation panafricaine, conduit pour les raisons analogues, diverses médiations dans les conflits internes en raison de son statut de premier responsable de l'Organisation³⁸. Le *Manuel des Nations unies sur les Directives pour*

³⁴ À sa naissance en 2002, l'UA s'est dotée d'un certain nombre de principes devant lui permettre de venir à bout des divergences des États membres et des gouvernements, mais également d'intervenir dans un État pour mettre un terme à une crise menaçant la paix et la stabilité dans une partie du continent. L'UA héritait également de l'essentiel des principes de l'OUA à tel enseigne qu'elle n'en assure qu'une continuité à travers juste un changement de dénomination. En matière de succession des organisations internationales, l'UA est considérée comme l'héritière de l'OUA (Robert Bourgi, « De l'OUA à l'UA : simple changement de dénomination » [2002], *Jeune Afrique*, cité par Fridolin Martial Fokou, « L'Union africaine dans l'état des crises politiques en Afrique : entre cacophonie et tâtonnement ? », *Thinking Africa* n° 24 [janvier 2015] 1 à la p 2, en ligne (pdf) : [Thinking Africa <www.thinkingafrica.org/V2/wp-content/uploads/2015/01/NAP-24-_BD_UA.pdf>](http://www.thinkingafrica.org/V2/wp-content/uploads/2015/01/NAP-24-_BD_UA.pdf)).

³⁵ *Rapport du secrétaire général de l'ONU*, supra note 10 à la p 5.

³⁶ *Acte constitutif de l'Union africaine*, supra note 3, art 7: « la Conférence prend ses décisions par consensus ou, à défaut, à la majorité des deux tiers des États membres de l'Union. Toutefois, les décisions de procédure, y compris pour déterminer si une question est de procédure ou non, sont prises à la majorité simple ».

³⁷ Ainsi, la désignation du président Thabo M'beki, en tant que médiateur de l'Union africaine dans la crise ivoirienne, a été le fait du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, suite à l'impasse constatée après les événements de novembre 2004.

³⁸ C'est à ce titre que le président Olusegun Obasanjo, anciennement président en exercice de l'Union africaine, avait mené avec succès, en collaboration avec le médiateur désigné par le Conseil de paix et

une médiation efficace donne des indications pouvant orienter le choix d'un médiateur dans un conflit en écrivant que :

Choisir un médiateur de qualité ayant l'expérience, les compétences, les connaissances et le sens des différences culturelles nécessaires pour gérer le conflit. Le médiateur doit être perçu comme étant objectif, impartial et investi d'une certaine autorité, et doit être une personne intègre. Il doit avoir un rang et un poids qui soient à la mesure de la complexité du conflit et doit convenir aux parties. Certains différends demandent une certaine discrétion, d'autres une démarche ayant plus de retentissement³⁹.

Le plus souvent, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine se tournent vers leurs homologues et anciens homologues, alors même que leur neutralité peut être facilement remise en cause par les parties impliquées dans la crise. Le médiateur est comme un démembré de l'Organisation continentale et agit en ses lieux et places⁴⁰. Le médiateur jouit dans ce cas d'une légitimité qui le place au-dessus des parties et bénéficie dès lors d'une « supra-autorité morale », nécessaire pour la bonne conduite des négociations. En fait, la qualité de médiateur dans une crise interne fait l'objet de convoitise de la part de certaines personnalités politiques en quête de popularité et de reconnaissance sur la scène internationale ; d'où les pressions exercées par certains dirigeants en poste pour être désignées comme médiateur dans une crise au sein des organisations internationales. La multiplication des conflits intraétatiques, leur complexité et parfois la diversité des parties impliquées dans les crises sont des facteurs qui contribuent à rendre difficile le choix objectif du bon médiateur pour la résolution d'une crise par une organisation internationale⁴¹. À toutes fins utiles, pour mettre en place et mener à bonne fin des processus de médiation, le Département des affaires politiques du Secrétariat général des Nations unies tient à jour un fichier de 240 experts en médiation de haut niveau réparti par domaine, présélectionnés et opérationnels⁴². L'ensemble des entités du système des Nations unies, les organisations régionales et sous-régionales, les organisations non gouvernementales et les États membres peuvent solliciter le concours d'experts figurant dans le fichier⁴³. L'Union africaine peut donc se référer à

de sécurité, plusieurs médiations entre les acteurs de la crise ivoirienne notamment dans le choix du premier ministre et sur la question de la fin du mandat de l'Assemblée nationale. C'est aussi à ce titre qu'il a conduit les pourparlers de paix entre les protagonistes de la crise au Darfour.

³⁹ *Rapport du secrétaire général de l'ONU*, supra note 10, voir *Directives pour une médiation efficace* à la p 6, publiées en annexe.

⁴⁰ Delphine Lecoutre, « La médiation de l'OUA dans le conflit entre l'Éthiopie et l'Érythrée (1998-2000) » (2005) 21 *Annales d'Éthiopie* 31.

⁴¹ Jonathan Wilkenfield et al, *Mediating International Crises*, Londres, Edward Elgar Publishing, 2005: « la liste des médiateurs potentiels dans les crises et les conflits internationaux est vaste : un État, un groupe d'États, des organisations gouvernementales internationales, des organismes privés transnationaux, des individus privés, ou n'importe quelle combinaison entre ces acteurs ».

⁴² *Rapport du Secrétaire général de l'ONU*, supra note 10 à la p 11. Ces experts sont originaires de soixante-dix pays et 37 % d'entre eux sont des femmes. Dans le choix de ces experts, on privilégie l'expérience pratique de la médiation, la représentation géographique, les connaissances linguistiques et une représentation équilibrée entre hommes et femmes. Depuis la mi-2011, date à laquelle il est devenu opérationnel, le fichier a permis de répondre à plus de quatre-vingts demandes de médiation.

⁴³ *Ibid.* Mettant l'accent sur les compétences en matière de prévention et de médiation associées aux capacités locales et nationales, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) gère

cette liste pour choisir un médiateur, même si elle n'est qu'indicative. Pour l'instant, l'Union africaine rechigne à désigner, comme le fait déjà les Nations unies, des personnalités dont les compétences de négociateurs sont avérées, comme médiateurs dans un pays⁴⁴. Les auteurs s'accordent généralement pour dire que les médiateurs doivent avoir une bonne capacité de communication⁴⁵ pour pouvoir persuader les parties de trouver un accord et les dissuader de recourir à la force. Dans le *Manuel des Nations unies sur les Directives pour une médiation efficace*, on peut lire ce qui suit :

Le bon médiateur favorise l'échange grâce à ses capacités d'écoute et de dialogue, fait naître un esprit de collaboration en cherchant des solutions aux problèmes qui se posent, veille à ce que les parties en négociation aient suffisamment de connaissances, d'informations et de compétences pour négocier en confiance, et élargit le processus pour y associer les acteurs concernés des différents secteurs de la société. Le médiateur bien informé, patient, impartial et discret est celui qui aide le plus efficacement les parties en négociation à parvenir à un accord⁴⁶.

Pour une meilleure orientation de la décision, Lakhdar Brahimi et Salman Ahmed énumèrent « les sept péchés capitaux de la médiation », parmi lesquels figurent notamment, l'ignorance, l'arrogance, l'impuissance, la haine, l'inflexibilité et les fausses promesses⁴⁷. Les spécialistes distinguent trois styles de médiateurs : le facilitateur, le formulateur et le manipulateur⁴⁸. Il ne s'agit là que des catégorisations purement doctrinales, l'Union africaine ayant un mode de désignation de médiateur conservé par les seuls dirigeants. Aucun document ne fixe les conditions qui doivent être réunies par une personnalité pour être désignée comme médiateur dans une crise politique secouant un État membre. Plusieurs facteurs politiques et un contexte complexe influencent la désignation du médiateur dans une crise interne à un État membre de l'Union africaine. Ces paramètres et hypothèses se retrouvent dans de très nombreux conflits, et constituent des défis fréquents pour les médiateurs désignés

un fichier d'environ 150 experts de la facilitation et du dialogue, de l'analyse des conflits et de la formation, ainsi que des activités de prévention des conflits et d'édification de la paix.

⁴⁴ Dans le cas du Rwanda, les négociations assurées sous la médiation de la Tanzanie en 1992-1993 se sont écroulées et ont été balayées par le génocide. Au Kenya, paradoxalement, la médiation menée par Kofi Annan en 2008 a empêché un glissement dans le prolongement de la violence. Dans d'autres cas, comme la République démocratique du Congo, les résultats ont été un mélange de succès et d'échecs, tant la guerre et la paix cohabitent en prévalant dans différentes parties du pays. La difficulté à résoudre durablement le conflit dans la région des Grands Lacs, particulièrement à l'est de la République démocratique du Congo, pousse à s'interroger sur les médiations, les nombreux accords de paix signés depuis les années 2000 et la transformation des acteurs impliqués ainsi que de la transformation de la nature des conflits eux-mêmes.

⁴⁵ Saadia Touval et IWilliam Zartman, *International Mediation in Theory and Practice*, Boulder, Westview Press, 1985. Considéré tantôt comme un facilitateur, tantôt comme un formulateur, le médiateur doit dans tous les cas communiquer avec les parties pour espérer faire émerger une solution au conflit.

⁴⁶ *Rapport du secrétaire général de l'ONU*, *supra* note 10, voir *Directives pour une médiation efficace*, publiées en annexe.

⁴⁷ Lakhdar Brahimi et Salman Ahmed, « Les sept péchés capitaux de la médiation », dans Jean-Pierre Vettovaglia, dir, *Médiation et facilitation dans l'espace francophone : Théorie et pratique*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 114.

⁴⁸ Jacques Faget, *supra* note 12.

parfois à leur surprise⁴⁹. Peuvent donc être médiateur, aussi bien des représentants des États, des organisations régionales ou internationales, des organisations nongouvernementales ou encore des personnes privées⁵⁰. L'Union africaine désigne habituellement comme médiateur un chef d'État, ce qui l'oblige à devoir traiter directement avec son homologue de l'État en proie à une crise⁵¹. Cette politisation de la désignation du médiateur entraîne souvent la remise en cause de son impartialité.

2. L'EXIGENCE DE L'IMPARTIALITÉ

L'impartialité du médiateur est une exigence primaire en matière de médiation dans une crise interne, qu'elle soit politique, militaire ou sociale. Il est à noter que :

L'impartialité est l'absence de parti pris. La notion d'impartialité est généralement associée à la neutralité, l'équité, l'objectivité, la notion de justice. En médiation, l'impartialité implique une attitude de distanciation par rapport aux valeurs, aux croyances, aux idées reçues, aux préjugés, aux références économiques, sociologiques, politiques et culturels... Le médiateur doit être attentif aux sentiments qu'il peut éprouver à l'égard d'une partie, par les phénomènes naturels de sympathie ou d'antipathie. Ainsi, dans le domaine de la médiation, l'impartialité concerne la relation du médiateur avec les parties⁵².

Vattel relevait déjà que,

Le médiateur doit garder une exacte impartialité, il doit adoucir les reproches, calmer les ressentiments, rapprocher les esprits. Son devoir est bien de favoriser le bon droit, de faire rendre à chacun ce qui lui appartient,

⁴⁹ Ahmedou Ould Abdallah a été affecté au Burundi à la suite de la crise de 1993. Il raconte : « J'ai été informé par le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques que je devais prendre mon nouveau poste dans les quarante-huit heures. Quand j'ai demandé une réunion d'information [...] à la place, on m'a remis un mince dossier contenant des dépêches sur l'actualité au Burundi ». Chester A Crocker, Fen Olser Hampson et Pamela Aall, *Taming Intractable Conflicts: Mediation in the Hardest Cases*, Washington DC, United States Institute of Peace, 2004 à la p 78.

⁵⁰ Dans ce cas, la concurrence des médiations ouvre la voie à une possibilité du choix du meilleur offrant en la matière. Certes, plusieurs personnalités peuvent se voir confier le rôle de médiateur dans le cadre d'une crise spécifique, encore faut-il pouvoir sortir de cette crise sans y avoir perdu ses plumes ou sans s'être sérieusement écorché. Le médiateur peut aussi profiter de la situation pour accroître son propre prestige ou son influence dans la société internationale.

⁵¹ Dans le cas de la crise burundaise, le président béninois Thomas Boni Yayi, désigné médiateur de l'Union africaine (UA) dans la crise au Burundi, n'a pas pu se poser à Bujumbura pour rencontrer son homologue Pierre Nkurunziza, « Le chef de l'État burundais n'était pas disponible pour le recevoir. Les autorisations de survol du territoire burundais et d'atterrissage au Burundi ont été annulées », ont indiqué Radio France Internationale (RFI) et l'hebdomadaire *Jeune Afrique*, citant l'entourage du président béninois. La partie burundaise aurait évoqué un problème d'agenda du président Nkurunziza. Les autorités de Bujumbura avaient pourtant validé le principe d'une rencontre entre les deux présidents à Bujumbura, selon RFI. Voir « Crise au Burundi : mission annulée pour le président béninois Boni Yayi », *RFI Afrique* [7 décembre 2015], en ligne : <www.rfi.fr/afrique/20151207-crise-burundi-mission-annulee-boni-yayi-pierre-nkurunziza> [*RFI Afrique*].

⁵² Voir Agnès Tavel et Jean-Louis Lascoux, *Code de la médiation, annoté et commenté pour l'orientation de la médiation*, Paris, Médiateurs Éditeurs, 2009 à la p 17.

mais il ne doit pas insister scrupuleusement sur une justice rigoureuse. Il est conciliateur et non pas juge, sa vocation est de procurer la paix et il doit porter celui qui a le droit de son côté à relâcher quelque chose, s'il est nécessaire en vue d'un si grand bien⁵³.

Les nombreuses crises internes étant marquées par la contestation du pouvoir central par certains groupes rebelles, il est évident que le médiateur risque à tout moment d'être accusé d'avoir un parti pris et d'être récusé par l'une des parties. Lorsque le médiateur désigné est un chef d'État, il lui est difficile de faire des reproches à son homologue, accusé de mal gouvernance ou même d'user de la dictature dans son pays par les rebelles⁵⁴. Il lui est aussi difficile d'afficher son soutien aux rebelles ou des rester indifférents à leurs revendications lorsque celles-ci sont justifiées et fondées. De ce fait, plusieurs médiateurs de l'Union africaine ont été récusés dans diverses crises⁵⁵. Or en choisissant leur pair comme médiateur dans une

⁵³ Emer de Vattel, *Le droit des gens*, 1^{ère} éd, tome 2, Apud Liberos Tutor, 1758 à la p 284.

⁵⁴ CRIDEM, «Ahmedou Ould Abdallah : Mon expérience de négociateur des Nations unies dans le conflit somalien et burundais [IV] » [30 mai 2017], en ligne :

<cridem.org/C_Info.php?article=698519> : « Dans une négociation, il faut être créatif. Il faut consulter les personnes qui ont de l'influence. Nos présidents ont des systèmes qui ne sont pas structurés. Les personnes les plus influentes n'ont aucune fonction dans l'appareil d'État. Ma chance dans les négociations fut mon identité d'Africain. Chaque pays a sa culture. Les Occidentaux sont réputés rigoureux. En Afrique, notre "informalisme" nous aide à réussir. Si vousprenez le président de la République, il n'est pas l'élément le plus déterminant dans la négociation. Il faut identifier les personnes qui exercent une influence sur cedernier. Est-ce que c'est sa mère? Est-ceque c'est satante? C'est souvent une personne issue de la famille proche. J'ai toujourspensé que dans la criselibyenne, il fallait parler avec la fille du président Kadhafi».

⁵⁵ Par exemple, dans la crise ivoirienne, Raila Odinga, le médiateur désigné par l'Union africaine pour la crise ivoirienne, avait quitté Abidjan le 19 janvier 2011 sur un constat d'échec. Avant de partir, le premier ministre kényan avait déploré le fait que Laurent Gbagbo n'ait pas honoré sa promesse de mettre fin au blocus de l'hôtel où Alassane Ouattara était retranché. Le camp Gbagbo qui, après le départ du médiateur de l'UA, l'a récusé, estimant qu'il avait pris parti pour son rival. Raila Odinga a menacé Laurent Gbagbo de sanctions économiques s'il continuait à s'accrocher au pouvoir. Le médiateur de l'Union africaine « a failli à sa mission », selon le camp Gbagbo. Il n'est plus le bienvenu dans le pays. Alcide Djédjé, ministre des Affaires étrangères de Laurent Gbagbo, avait estimé que Raila Odinga ne s'était pas comporté comme un médiateur, un facilitateur : « Dans le communiqué qu'il a fait, il prend carrément parti pour monsieur Ouattara. Il est resté assez superficiel [...]. On ne peut pas nous dire que le blocus du Golf hôtel est un frein à l'ouverture des discussions [...]. D'autant que ceux qui sont au Golf hôtel voyagent à travers le monde, reviennent. Pourquoi ils ne pourraient pas sortir et participer à une réunion avec le président de la République? S'est-il insurgé. Nous avons décidé de le récuser parce qu'il n'a pas de volonté affichée de régler le problème en Côte d'Ivoire ». RFI, « Côte d'Ivoire; le camp Gbagbo récuse Raila Odinga médiateur de l'Union Africaine » RFI (20 janvier 2011), en ligne: <<http://www.rfi.fr/afrique/20110120-cote-ivoire-le-camp-gbagbo-recuse-odinga-le-mediateur-union-africaine>>. Plus récemment en 2015, la crise burundaise, née de la présentation de la candidature du président Nkurunziza à l'élection présidentielle, a connu des rebondissements du fait de la récusation de plusieurs médiateurs par les parties à la crise. Après que Saïd Djinnit a été récusé par l'opposition, c'est le parti au pouvoir qui a récusé Abdoulaye Bathily. Le CNDD-FDD a explicitement demandé la démission de ce dernier en publiant ce qui suit : « Le parti CNDD-FDD informe qu'il retire toute sa confiance à ce représentant du secrétariat général de l'ONU et lui demande de déposer sa démission puisqu'il s'est récusé lui-même avant qu'il ne commence son boulot », a déclaré le porte-parole du parti Gélase-Daniel Ndadirabe. RFI « Burundi : le parti au pouvoir CNDD-FDD récuse le médiateur de l'ONU » (6 juillet 2015), en ligne : <fr.igihe.com/spip.php?page=mv2_article&id_article=14411>. Le parti au pouvoir accusait notamment Bathily de ne pas avoir réservé ses premières rencontres aux autorités ou d'avoir proposé un report des

crise politique, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine ne soumettent pas le médiateur en question au test d'impartialité. La proximité qu'entretiennent certains chefs d'État vis-à-vis des mouvements rebelles dans leur État voisin peut faire douter le gouvernement en place de leur impartialité. De même, certains chefs d'État ou certaines personnalités ont des prises de position sur la situation politique qui prévaut dans le pays, à tel enseigne que, lorsqu'ils sont désignés comme médiateur, les parties doutent immédiatement de leur impartialité. En plus de cette qualité indispensable à tout médiateur, « la liste des qualités désirées pour les médiateurs est très longue », comme le disent Jacob Bercovitch et Gerald Schneider. Selon les *Directives des Nations unies pour une médiation efficace*, le médiateur doit être capable de mener un processus équilibré, traitant tous les acteurs de manière équitable, et ne doit avoir aucun intérêt à ce que l'issue soit telle ou telle. Il faut donc aussi qu'il soit capable de dialoguer avec tous ceux dont dépend le règlement du conflit⁵⁶. En effet,

La médiation peut intervenir à tous les niveaux afin de faciliter l'avènement du compromis et de sa mise en œuvre. Le tiers n'est alors plus un simple arbitre neutre. Il est partie intégrante du processus. Il doit apporter une valeur ajoutée en termes de confiance et de cohésion sociale⁵⁷.

Mais cette impartialité requise du médiateur ne signifie nullement neutralité puisque le médiateur, en particulier celui d'une organisation internationale, est généralement tenu de défendre certaines valeurs et certains principes universels qu'il peut être amené à porter explicitement à la connaissance des parties⁵⁸.

En fait, la réussite de la tâche du médiateur est rendue difficile par la distance qu'il doit tout le temps entretenir entre la tentative de se transformer en juge et celle de ne demeurer qu'un médiateur. Son autorité morale doit donc être incontestable et il ne peut l'utiliser qu'avec beaucoup de prudence dans la recherche d'une solution au conflit pour lequel il a été désigné. Dans ce cas, la personnalité même du médiateur est déterminante sur l'issue de la crise en question. Il peut réussir dans un cas et échouer dans l'autre, en fonction des parties impliquées dans la crise politique en question, et en fonction de l'État concerné par ladite crise et en fonction des

élections. Bref d'« avoir manqué au respect de la souveraineté nationale ». Mais ce n'était pas vraiment une surprise, puisque le CNDD-FDD n'avait pas participé au dialogue initié par l'équipe de facilitation internationale dont fait partie l'onusien Abdoulaye Bathily. Le gouvernement burundais, lui, n'y avait participé qu'une fois avec un message très clair : il était hors de question d'accepter un nouveau report. Et pourtant c'est ce que proposait la facilitation internationale: le 30 juillet pour tous les scrutins pour permettre des élections crédibles. C'était le motif évoqué par les médiateurs pour faire cette proposition. Et c'est ce qu'avait expliqué le représentant onusien quand les négociations avaient échoué il y a un peu plus d'une semaine. Abdoulaye Bathily avait été désigné comme porte-parole de l'équipe de facilitation. Il avait affirmé que dans les conditions actuelles, les élections ne seraient ni libres ni démocratiques. Le ministre de l'Intérieur Édouard Nduwimana lui avait répondu vertement sur les antennes de RFI. Il l'avait accusé en substance d'être biaisé, de s'être récusé lui-même.

⁵⁶ *Rapport du secrétaire général de l'ONU*, supra note 10, voir *Directives pour une médiation efficace* à la p 10, publiées en annexe.

⁵⁷ Yves Ekoué Amaizo, « Médiation à l'Africaine : Vers un système d'autorégulation de la paix » (mai 2006) *Amaizo.info*, en ligne : <amaizo.info/2006/05/15/mediation-a-l-africaine-vers-un-systeme-d-autoregulation-de-la-paix/2494>.

⁵⁸ *Ibid.*

circonstances particulières de la crise en question. Si le médiateur est un État puissant, un personnage important, il peut faire pression sur les parties au différend⁵⁹. Par exemple, dans la crise malienne, le gouvernement malien de transition jugeait, sans l'avouer, le premier médiateur (en l'occurrence l'ancien président burkinabé, Blaise Compaoré) trop partisan et trop suspect. Au départ, seul le BurkinaFaso devait superviser les négociations avec les groupes armés du nord. Puis Bamako a appelé Alger à la rescousse⁶⁰ et le roi Mohammed VI du Maroc s'en est également mêlé⁶¹.

Au-delà de ces difficultés, les propositions faites aux parties par le médiateur doivent être exemptes de partialité ou d'idées propres et personnelles. Pourtant, l'acte de médiation n'est jamais entièrement neutre. Le médiateur a des valeurs qui lui sont propres, qu'il défend au plus profond de lui et qu'il soutient. Dans ce cas, comment ne pas avoir un penchant particulier pour la partie qui défend les mêmes valeurs que lui ? Il est amené à interpréter les faits et gestes des parties, à confronter les thèses en présence comme s'il était juge, pour parvenir à des conclusions propres lui permettant de formuler, avec des chances de succès, ses conseils et ses suggestions. On peut comprendre ces propos de Dag Hammarskjöld lorsqu'il déclarait que :

Il peut être vrai qu'au sens très profond et très humain du terme il n'y a pas d'individu neutre, car (...) tout être de valeur doit avoir ses idées, son idéal, des choses qui lui sont chères, etc. Mais j'affirme que même un homme qui dans ce sens n'est pas neutre peut très bien entreprendre et mener une action neutre puisqu'il s'agit d'un acte d'intégrité⁶².

L'exigence d'impartialité ne peut cependant conduire le médiateur à renoncer à utiliser son influence pour faire triompher ses idées et les solutions proposées pour régler le conflit. D'ailleurs, la plupart des médiateurs ne sont pas choisis au hasard. Il s'agit le plus souvent d'hommes charismatiques, doués d'un savoir-faire exceptionnel en matière de négociation et d'un talent diplomatique au-

⁵⁹ On peut citer comme exemple fortement relevé par le Professeur Calfish, *supra* note 14 à la p 280, le rôle qu'ont joué les États-Unis au Moyen-Orient ou en ex-Yougoslavie.

⁶⁰ Il y avait plusieurs mois en effet que le président Ibrahim Boubacar Keïta (IBK) ne voulait plus entendre parler de l'ex-président du Burkina Faso, Compaoré, pour régler «sa» crise. Il lui reprochait notamment non seulement d'héberger à Ouagadougou plusieurs chefs de la rébellion, mais en plus d'en être très proche. Quant à l'Algérie, elle est depuis plusieurs années la médiatrice attitrée des crises maliennes ; et plusieurs personnes, dans l'entourage d'IBK, ont leurs entrées dans ce pays -dont son fils, Karim Keïta, et le ministre de la Défense, Soumeylou Boubèye Maïga. Rémi Carayol « Crise malienne : Algérie, Burkina, Maroc... Un médiateur peut en cacher deux autres », *Jeune Afrique* (19 février 2014), en ligne : <www.jeuneafrique.com/134518/politique/crise-malienne-alg-rie-burkina-maroc-un-m-diateur-peut-en-cacher-deux-autres/>.

⁶¹ Dans une interview accordée à Jeune Afrique, à la question de savoir si la médiation algérienne a pris le pas sur celles du Maroc, du Burkina Faso ou de la Mauritanie, le ministre malien des Affaires étrangères, Abdoulaye Diop, répondait que : « Pour le moment, nous bénéficions des bons offices et des efforts de facilitation de l'Algérie dans le cadre des pourparlers exploratoires. Nous n'avons pas à choisir entre les différentes médiations, il n'a pas de compétition. L'important est l'avenir du Mali » (Baba Ahmed, « Abdoulaye Diop : "La paix pour le Mali passe par l'accord d'Alger" », *Jeune Afrique* (24 avril 2015), en ligne : <www.jeuneafrique.com/230178/politique/abdoulaye-diop-la-paix-pour-le-mali-passe-par-l-accord-d-alger/>).

⁶² Dag Hammarskjöld, Conférence de presse, 12 juin 1961, citée par Marie-Claude Smouts, *Le secrétaire général des Nations unies. Son rôle dans la solution des conflits internationaux*, Paris, 1971 à la p 273.

dessus du commun. Sa largesse d'esprit et de compréhensions, sa finesse dans l'analyse des thèses opposées des parties font de lui un homme ingénieux. Cette qualité est nécessaire pour amener les parties à abandonner les aspects les plus rigides de leurs propositions initiales. Pour parvenir à ce résultat, le médiateur doit connaître parfaitement la profondeur de la controverse et avoir une perception adéquate des aspects les qui prètent le mieux à une composition équilibrée des intérêts. Pour mieux jouer son rôle, il lui revient de créer et d'animer un climat de détente et de confiance entre les parties et lui-même tout au long de son intervention. En plus des indications sur la qualité du médiateur, il y a un début de formalisation de la procédure de médiation.

B. La formalisation progressive de la procédure

Même si aucun texte ne donne des précisions sur la procédure à suivre par le médiateur et les parties à la crise interne, un ensemble de règles indiquent les grandes étapes de la médiation. Dans la *Résolution* adoptée le 31 juillet 2014 portant sur le renforcement du rôle de la médiation dans le règlement pacifique des différends et la prévention et le règlement des conflits, l'Assemblée générale des Nations unies, considère que,

pour être responsable et crédible, la médiation exige, entre autres, une appropriation nationale, le consentement des parties au différend ou au conflit considéré, l'impartialité des médiateurs, l'application de leur part des mandats adoptés, le respect de la souveraineté nationale, l'exécution des obligations imposées aux États et aux autres acteurs par le droit international, y compris les traités applicables, la préparation opérationnelle des médiateurs, et notamment une connaissance approfondie de la procédure et du fond, ainsi que la cohérence, la coordination et la complémentarité des activités de médiation⁶³.

Il y a donc des conditions essentielles dans le processus de la médiation, en l'occurrence le consentement des parties, la programmation des phases des négociations et la gestion de la confidentialité.

1. LE CONSENTEMENT DES PARTIES IMPLIQUÉES DANS LA CRISE

La première condition dans le déroulement du processus de médiation est le consentement des parties. Si la médiation est une entreprise volontaire, le consentement des parties conditionne la viabilité de même que la durabilité de l'issue⁶⁴. En l'absence de ce consentement, il est difficile de s'attendre au succès de l'initiative. Aucune règle ne protège le consentement des parties à une crise à la médiation, ce d'autant plus que ce consentement n'est pas formalisé dans un quelconque document. C'est la raison pour laquelle à tout moment, dans certaines

⁶³ *Résolution A/RES/68/303*, *supra* note 29.

⁶⁴ *Rapport du secrétaire général de l'ONU*, *supra* note 10, à la p 6.

crises, le consentement de l'une des parties peut être retiré et le médiateur contraint à la démission à cause des accusations des parties⁶⁵. En plus du consentement des parties au principe de la médiation, il y a l'acceptation du médiateur par les parties au conflit et qui dépend de plusieurs facteurs, entre autres : leur perception de sa capacité à faciliter un règlement qui, *in fine*, ne leur soit pas défavorable ; la limitation des risques qu'elles croient encourir — notamment en termes d'image et de réputation — en faisant des concessions à la partie adverse et en tentant de trouver un compromis ; la réduction du risque de violation des engagements par l'adversaire grâce à la présence d'une tierce partie.

La seconde de ces conditions est la participation réelle aux discussions. Ce n'est que dans le cas où les parties acceptent de participer au processus que le médiateur peut programmer des rencontres. De ce fait, la procédure de médiation est progressivement encadrée, mais il reste difficile de gérer la confidentialité en ce qui concerne les positions exprimées par les parties.

2. LE DÉROULEMENT DES NÉGOCIATIONS

Si pendant longtemps, la conduite de la médiation était une *res inter alios* des parties impliquées dans le processus, désormais, les phases des négociations sont bien séquencées et le lieu est choisi par l'organisation en charge de ce processus. Il en est ainsi en particulier lorsqu'elle est conduite sous les auspices d'une organisation internationale comme l'est l'Union africaine. Il arrive souvent que l'Union africaine délègue la conduite du processus à une organisation sous-régionale, en général une communauté économique régionale. Cette délégation intervient parfois en soutien à une initiative d'une organisation sous-régionale⁶⁶. Dès l'entame de la médiation, il est

⁶⁵ Le cas de la crise burundaise depuis 2015 est un exemple récent de la dénonciation par les parties du manque d'impartialité du médiateur et leur refus de collaborer avec lui. Deux médiateurs ont été successivement récusés par les parties.

⁶⁶ Par exemple, dans le cadre de la crise malienne, l'Union africaine a soutenu la médiation entreprise par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). L'évolution de l'architecture de la CEDEAO en matière de paix et de sécurité a culminé dans la signature en 1999 du *Protocole sur le mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité*. Ce protocole a fixé le cadre des mécanismes et institutions de résolution des conflits. En 2001, l'adoption du *Protocole additionnel* a mené à l'établissement d'un Conseil de sécurité et de médiation (Security and Mediation Council, SMC) et du Conseil des sages (Council of the Wise, Cow). Ces institutions ont acquis le mandat nécessaire pour traiter des thèmes liés à des conflits entre les membres de la CEDEAO. C'est dans le cadre d'une collaboration entre l'UA et la CEDEAO que le 19 mars 2012, Désir Kadre Ouedraogo, président de la Commission de la CEDEAO, avait annoncé dans un communiqué que « [l]a CEDEAO envisage, dans les prochains jours, de lancer un processus de médiation au Mali, dans le cadre d'un accord de cessez-le-feu général, qui vise à regrouper toutes les parties prenantes autour de la table des négociations pour parvenir à une solution pacifique à la crise », tout en confirmant son soutien au gouvernement malien pour « préserver sa souveraineté et son intégrité territoriale et à pérenniser l'ordre constitutionnel dans le pays ». Puis, au cours de la visite du haut-représentant de l'Union africaine pour le Mali et le Sahel au BurkinaFaso le 15 novembre 2012, l'ancien président du Burundi, Pierre Buyoya, a dit être venu apporter le soutien de l'UA à la CEDEAO et à la médiation du président Compaoré, qui prône le dialogue, dans la résolution de la crise malienne : « je suis venu porter au président du Faso, Blaise Compaoré, le message de la présidente de la Commission, pour dire que l'UA soutient la CEDEAO et son médiateur, dans la crise malienne et

nécessaire de signer un accord-cadre.

Un accord-cadre permet généralement de définir les équipes de négociation, de choisir le médiateur, de déterminer son droit de parler avec tout groupe s'il l'estime utile et de définir la structure de la médiation (pourparlers directs ou indirects ou les deux). L'accord-cadre engage souvent les parties à ne pas abandonner les pourparlers unilatéralement ; il arrête le lieu, le programme et le calendrier, et définit les conditions d'interaction avec les médias⁶⁷.

L'élément central de la médiation reste la négociation. La médiation consiste en un ensemble de phases de négociations fortement médiatisées parfois pour vaincre les dernières réticences des parties. En fait, la médiation est une entreprise volontaire, le consentement des parties conditionnant la viabilité de même que la durabilité de l'issue⁶⁸. La méthode la plus couramment mise en pratique consiste à faire asseoir à la table des négociations les chefs de guerre/dirigeants ethnonationalistes, ce qui est souvent un exploit diplomatique en soi, et de les amener à partager le pouvoir sinon à se réconcilier avec force, embrassades et discours sur les « pages qu'il faut tourner », les « erreurs du passé », le pardon et la repentance⁶⁹. La réussite de cette procédure dépend de l'influence du médiateur et des relations qu'il entretient avec les parties : il a d'ordinaire toute latitude pour faire des propositions de forme et gérer le processus, pouvant agir plus ou moins sur les questions de fond selon les circonstances⁷⁰. L'action du médiateur de l'Union africaine est gouvernée par la logique de ceux qui le mandatent, en l'espèce la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine. En fait, peu importe le lieu et le niveau des négociations, dès lors que l'Organisation obtient un accord, elle a pour tâche de le faire approuver par l'ensemble des États membres. Des imprévus peuvent survenir et empêcher le bon déroulement de la procédure. Il en est ainsi lorsque les parties refusent de recevoir le médiateur, en particulier lorsque la médiation se déroule dans le pays en proie à une crise. C'est la raison pour laquelle de plus en plus, le lieu de la tenue des négociations est un pays autre que celui en crise. La durée des négociations dépend des parties elles-mêmes. Tant qu'elles ne sont pas d'accord pour poursuivre les négociations, le médiateur ne peut continuer son travail. Cela peut s'étaler sur des années. Parfois, le mandat du médiateur qui est un chef d'État arrive à son terme dans son pays, alors même qu'il n'a pas pu conduire la médiation à son terme. L'une des exigences qui encadrent le processus de médiation est la gestion de la confidentialité.

qu'elle fera tout son possible pour appuyer les efforts qui sont fournis pour aider les Maliens à sortir de la crise», a-t-il confié. Aki Traoré, « Crise malienne : L'Union africaine soutient la médiation de la CEDEAO », *aOuaga.com* [16 novembre 2012], en ligne : <news.aouaga.com/h/2620.html>.

⁶⁷ *Rapport du Secrétaire général sur le développement de la médiation et le renforcement des activités d'appui y relatives*, Doc off CS NU, 64e sess, Doc NU S/2009/189 (2009) 9 [*Rapport sur le développement de la médiation*].

⁶⁸ *Rapport du secrétaire général de l'ONU*, *supra* note 10, voir *Directives pour une médiation efficace* à la p 6, publiées en annexe.

⁶⁹ Gilles Bertrand, « Le rôle de l'ONU dans la médiation des conflits », 10e Congrès de l'ASFP, présenté à Grenoble, France, 7 septembre 2009 [non publiée] à la p 8, en ligne : <halshs-00511745>.

⁷⁰ *Rapport du secrétaire général de l'ONU*, *supra* note 10, à la p 4.

3. LA NÉCESSAIRE GESTION DE LA CONFIDENTIALITÉ

L'un des principaux atouts de la médiation, c'est la confidentialité. Elle permet aux parties de parler librement et de faire état de documents et d'informations qu'elles ne souhaitent pas divulguer à des tiers. En effet, la confidentialité est souvent présentée comme le socle de la médiation, son principe fondamental, celui qui permet un espace de parole libre, qui ouvre la possibilité d'être loyal et transparent, et de restaurer une certaine confiance entre adversaires qui l'ont perdue. Elle doit donc être strictement garantie. Pourtant, la principale difficulté à laquelle est confrontée la médiation de nos jours réside dans le fait de garder secrètes les positions des parties impliquées dans la crise. En effet, dans un monde dominé de plus en plus par les moyens de communication⁷¹, il devient difficile qu'une médiation se déroule dans les règles de confidentialité prescrites aux parties par diverses chartes de médiation. En effet, les termes de négociation sont divulgués parfois à l'insu du médiateur, compte tenu de sa faible emprise sur les parties. Il n'y existe d'ailleurs pas, contrairement à certaines autres négociations, une clause de confidentialité à laquelle sont tenues les parties impliquées. Or, la divulgation des termes des négociations fragilise indubitablement le déroulement de la médiation, en particulier au regard de la pression des tierces parties qui s'activent dans l'ombre pour influencer les positions des parties prenantes. Dans ce contexte,

[c] onfrontés à une telle abondance de "faiseurs d'information", les médiateurs doivent planifier et développer des campagnes d'information afin d'influencer la façon dont les gens voient une mission internationale et de veiller à la mise en œuvre réussie de leur mandat⁷².

Il faut dans ce cas que le médiateur se surpasse, qu'il aille au-delà des simples exigences requises de lui pour ses talents de négociateurs pour encore jouer sur le contrôle et la gestion de l'information⁷³. Il revient au médiateur de veiller au respect de la confidentialité par les membres de son équipe et les parties en les amenant à signer un engagement de confidentialité. Le contrôle, voire la surveillance

⁷¹ Les observateurs présents sur le théâtre de conflits peuvent adresser plusieurs informations à divers sites web de réseaux sociaux et professionnels partout dans le monde. De nombreuses organisations non gouvernementales ayant un intérêt dans les négociations ont leur propre personnel et des sympathisants qui relaient l'information jusqu'à leur bureau. En outre, les protagonistes du conflit peuvent avoir leurs propres médias, communiquant en permanence des informations, ou de la désinformation, à leurs partisans ainsi qu'à leurs propres médias ethniques ou de la diaspora. La diffusion rapide de l'information est devenue un outil important pour la plupart des parties au conflit. Voir Ingrid Lehmann, « Stratégie médiatique dans les processus de paix », dans Union Africaine et Centre pour le dialogue humanitaire, *La Médiation dans les processus de paix. Aspects thématiques. Manuel pratique pour l'Union africaine*, à la p 14.

⁷² *Ibid.*, à la p 15.

⁷³ Lors de la décennie qu'il a consacrée aux négociations sur la Namibie, le Kosovo et l'Irlande du Nord, M. Ahtisaari a toujours fait de l'information une partie intégrante de sa stratégie de rétablissement de la paix. Dans le cas de la Namibie, une stratégie d'information ciblée constituait l'épine dorsale de son action dans un environnement où les campagnes négatives lancées par des opposants au processus de paix, ou des reportages critiques sur le médiateur et son équipe, pouvaient affecter, voire faire dérailler, les négociations. Un engagement aussi clair constitue un signal adressé aux potentiels éléments perturbateurs du processus de paix, qu'il s'agisse d'opposants internes ou d'ennemis externes, indiquant que la mission de paix est prête à se présenter et à défendre ses positions si nécessaire (*Ibid.*).

des médias et de l'information qui circule sur la crise ou le conflit et sur le déroulement des négociations nécessite beaucoup de travail. C'est la raison pour laquelle, le médiateur est amené à s'attacher les services de collaborateurs qui se trouvent à la fois sur le terrain et ceux qui sont extérieurs. L'accompagnement est d'une extrême importance dans ce cas. Si la médiation de l'Union africaine dans la résolution des crises internes de ses États membres connaît donc un début de réglementation, son efficacité reste relative.

II. Une efficacité toujours relative

En dépit des efforts fournis pour encadrer juridiquement la médiation et la rendre efficace dans la résolution des crises internes des États membres de l'Union africaine, les résultats obtenus sont loin d'être entièrement satisfaisants. La persistance des tensions dans la plupart des pays sortis de crise et le risque élevé du retour à la violence sont les signes de la relativité des solutions trouvées à travers la médiation entreprise par l'Union africaine. Il est difficile d'affirmer de nos jours que dans le cadre des crises constitutionnelles et politiques en Afrique, la médiation africaine a réussi à faire cesser les tensions. En effet, la principale mission du médiateur est de concilier les prétentions opposées des parties, d'harmoniser leurs droits et de faire prévaloir chez les parties la raison et le bon sens sur les ressentiments et la méfiance, ce qu'il ne réussit que de façon très approximative lorsqu'il parvient à une solution à la crise. Pour ce faire, il doit parvenir à concilier les spécificités du conflit en question aux règles de droit international qu'il faut absolument respecter pour parvenir à une solution durable à travers l'appropriation nationale. En effet, « [p] our qu'il y ait appropriation nationale, il faut que le processus de médiation soit adapté aux cultures et normes locales, les règles du droit international et les cadres normatifs devant aussi être pris en compte »⁷⁴. Les résultats de ces médiations internationales, qui doivent tout à la fois permettre de suivre la situation politique et sécuritaire des pays en crise et proposer une solution pour restaurer la légalité constitutionnelle et la légitimité des gouvernants, apparaissent toutefois mitigés. Un cycle continu de négociations interminables (B) est la conséquence du difficile accord global auquel peut parvenir un médiateur dans une crise politique en Afrique (A).

A. Le difficile accord global

L'objectif ultime de la médiation est de trouver une solution générale, définitive et durable à une crise qui risque de dégénérer en une guerre civile dans un État. Habituellement, lorsque les médiateurs désignés par l'Union africaine réussissent à trouver des solutions, celles-ci sont précaires et ne précludent nullement

⁷⁴ *Rapport du secrétaire général de l'ONU, supra note 10, à la p 14.*

la paix retrouvée dans ledit État⁷⁵. Il est toujours difficile de trouver un accord global qui couvre tous les aspects de la crise. En effet,

[I]es accords qui permettent de régler tous les grands problèmes et de surmonter les ressentiments à l'origine des tensions – soit en remédiant directement aux causes profondes de ces problèmes soit en établissant de nouvelles institutions chargées d'y remédier – sont en général les plus viables. En général, plus un accord est complet, plus il est facile à appliquer, car un grand nombre de sujets de désaccord ont déjà été réglés et il reste donc moins de négociations à mener au cours de la mise en œuvre⁷⁶.

Habituellement, lorsque les médiateurs désignés par l'Union africaine réussissent à trouver des solutions, celles-ci sont soit partiels ou précaires et ne préparent nullement la paix retrouvée dans ledit État⁷⁷.

Ainsi,

[I]orsque la négociation met en relation des positions totalement opposées et irréconciliables, trouver des repères communs et organiser des complémentarités deviennent des défis. En dépassant le niveau individualisé pour le niveau sociétal, c'est toute la culture et le mode de compréhension de l'origine et donc de la solution du problème qui est posé. Il faut alors organiser l'émergence graduelle de concessions sur des valeurs afin d'atteindre des compromis sans tomber dans la compromission⁷⁸.

Il en est ainsi du fait d'une information insuffisante sur la crise, mais aussi des propositions inexécutables et surtout de l'existence des médiations parallèles.

1. LE MANQUE D'INFORMATIONS EXACTES SUR LA CRISE

La structure des crises internes en Afrique est généralement complexe, fondée sur des considérations ethniques ou tribales, difficile à démêler par le médiateur⁷⁹. Le plus souvent, les parties impliquées dans les crises internes sont des

⁷⁵ Par exemple, dans le cas du Sud Soudan, la médiation de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) n'a pas fait fléchir les positions respectives des parties, et il y a eu des séries et cycles de négociations pour réconcilier le président Salva Kiir et son ancien vice-président Riek Machar qui avait alors été limogé en décembre 2013.

⁷⁶ *Rapport sur le développement de la médiation*, supra note 67 à la p 14.

⁷⁷ *Ibid.* Un premier accord de paix, signé en 2015 avait tourné court après la reprise des combats; en 2016, Riek Machar blessé lors d'une attaque avait dû fuir le pays vers la RDC pour se réfugier en Afrique du Sud. Puis en septembre 2018, sous la pression des Nations unies, de l'Union africaine et de l'IGAD, les rivaux ont fini par signer un accord global de paix, même de nombreux points restaient à être tranchés dans cet accord. Parmi les points de désaccord, on trouve le nombre d'États fédéraux et la démarcation de leurs frontières; le quorum des réunions parlementaires, du conseil des ministres et des gouvernements locaux, ainsi que la procédure de réforme constitutionnelle. Par ailleurs, l'opposition demande le déploiement de soldats kenyans et éthiopiens en plus des militaires soudanais et ougandais prévus pour aider à l'application du texte sur le terrain. Ces nombreux points de divergences font peser sur le fragile accord trouvé, le risque de retomber dans la guerre.

⁷⁸ Yves Ekoué Amaïzo, supra note 57 à la p 1.

⁷⁹ Dans le cadre de la crise malienne, l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali du 1^{er} mars 2015 a été « obtenu après huit mois et cinq rounds de négociations intenses. Bien que signé, cet accord

empêcheuses de la paix, prêtes à tout faire pour que le retour à la paix dans le pays n'ait pas lieu. L'expérience a montré que l'un des principaux risques d'échec d'une médiation vient des parties à un conflit qui estiment que la paix pourrait nuire à leur intérêt, en restreignant par exemple leur pouvoir ou les avantages financiers qu'ils tirent de l'économie de la guerre, et ont donc recours à la violence pour faire échouer le processus de paix⁸⁰. Le risque de violence est particulièrement élevé lorsque les pourparlers progressent ou qu'un accord est proche, car les divisions internes au sein de mouvements rebelles ou de gouvernements s'accroissent et peuvent donner naissance à des factions extrémistes opposées au processus de paix⁸¹. À cet égard, le médiateur a du mal à trouver des solutions durables aux conflits armés internes ou aux crises politiques :

Il s'agit généralement de processus très complexes impliquant plusieurs niveaux et plusieurs parties, dans lesquels les médiateurs, même ceux officiellement mandatés par un organisme international, ont souvent peu d'autorité formelle et doivent constamment repousser ou canaliser les efforts de médiations parallèles (par ex., par les États intéressés) dans un seul et unique effort de paix. Bien souvent, les problèmes sous-jacents sont difficiles à résoudre et sont exacerbés par la violence employée pendant le conflit⁸².

demeure fragile. Sous l'égide de l'Algérie, la médiation internationale a mobilisé l'Organisation des Nations unies (ONU), l'Union européenne, l'Union africaine, la CEDEAO, l'Organisation de la conférence islamique, le Burkina Faso, la Mauritanie, le Niger et le Tchad. Pourtant, seuls le gouvernement malien et le Mouvement de la plate-forme du Nord-Mali, réunissant divers mouvements favorables à Bamako, ont, dans un premier temps, apposé leur signature. Il a fallu attendre jusqu'au 15 mai 2015 pour obtenir le paraphe de la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA), regroupant les mouvements rebelles qui plaident en faveur de l'autonomie de l'Azawad, et une négociation supplémentaire pour qu'elle finisse par signer l'accord d'Alger à Bamako le 20 juin » de cette année. Daniel Bertrand, « Conjurer la fragmentation au Mali », *Le monde diplomatique* (juillet 2015), en ligne : <www.monde-diplomatique.fr/2015/07/BERTRAND/53199>.

⁸⁰ Dans le cadre de la crise malienne, un accord général a été particulièrement difficile à trouver et la médiation s'est déroulée avec de nombreux rebondissements. Selon Sidi Oumar, membre de la coordination des mouvements de l'Azawad, les pourparlers pour la paix au nord du Mali devraient reprendre à Alger le 22 octobre 2014 lieu du 18. Au mois de septembre, chaque partie avait présenté un plan de sortie de crise. Pour sa part, Bamako avait remis aux médiateurs un document appelé « élément de proposition du gouvernement » et de leur côté, les groupes armés ont présenté un plan de sortie de crise basé sur le fédéralisme, avec un État au nord qui s'appellerait l'Azawad. Les deux documents ne présentaient que deux points communs : la reconnaissance de la « particularité » des régions du nord et la nécessité pour leurs populations de gérer leurs propres affaires. Mais les solutions proposées sont différentes. Le gouvernement propose une « réorganisation territoriale », c'est-à-dire la création de nouvelles régions, notamment celles de Taoudeni, dans le nord de Tombouctou, et de Ménaka, à l'est de Gao. Sans définir si son plan consiste en une décentralisation poussée ou en une régionalisation, Bamako propose aussi l'élection du président du conseil régional au suffrage universel direct. Un élu qui sera « le premier responsable de l'administration et du développement de la région ». Les notabilités traditionnelles auront quant à elles une place au sein du haut conseil des collectivités, basé à Bamako, où elles pourront opérer des adaptations dans la mise en œuvre des politiques publiques [...]. Voir Baba Ahmed, « Mali : à Alger, la médiation face à deux plans de sortie de crise », *Jeune Afrique* [le 17 octobre 2014], en ligne : <www.jeuneafrique.com/41990/politique/mali-alger-la-m-diation-face-deux-plans-de-sortie-de-crise/>.

⁸¹ Voir *Rapport du Secrétaire général de l'ONU*, supra note 10 à la p 12.

⁸² Huber Konrad, « L'analyse des conflits dans les processus de paix », dans Union Africaine et Centre pour le dialogue humanitaire, *La Médiation dans les processus de paix. Manuel pratique pour l'Union africaine*, Tome 1, à la p 13.

L'information exacte sur la situation, mais aussi sur les intentions et actions des parties impliquées dans le processus est indispensable à la poursuite des négociations, l'analyse des conflits par le médiateur devant être parfaitement maîtrisée. Or cette situation évolue très rapidement sur le terrain et change chaque jour. Au fur et à mesure qu'évoluent les négociations instituées par le médiateur, la situation devient plus complexe à gérer et certains groupes, qui n'existaient pas au début de la négociation se forment, se développent et deviennent même plus forts que ceux avec lesquels le médiateur tente de trouver une solution à la crise⁸³. Dans ce cas, un engagement fort de la part du médiateur est requis et le personnel d'appui auquel il recourt pour bien poursuivre son travail est conduit à effectuer une solide analyse itérative. C'est à ce niveau qu'intervient l'organisation de la structure de communication (conseillers et consultants) dont il dispose. Le problème qui surgit à ce niveau est celui de la continuité du personnel et la préservation de la mémoire institutionnelle de la crise en vue de l'utilisation efficace et continue d'analyses au cours d'un processus de paix⁸⁴.

Le suivi dans le temps des informations de base obtenues lors des réunions avec les parties ou d'autres acteurs intéressés est donc extrêmement difficile, compte tenu des difficultés à se souvenir des détails des réunions ou des rencontres informelles passées depuis longtemps, à gérer le renouvellement ou les réaffectations internes du personnel de l'équipe de médiation et à saisir les résultats des missions à court terme des experts des consultants extérieurs⁸⁵.

Au-delà de ces aspects formels, les médiateurs de l'Union africaine ont parfois du mal à trouver la documentation relative à la crise pour laquelle ils sont désignés et même de se familiariser avec les principaux aspects d'une crise. Une crise politique a toujours des ramifications parfois économiques et ethniques⁸⁶. Ne

⁸³ Une bonne analyse nécessite une continuité pour éviter les informations incomplètes, inexactes ou tendancieuses, ainsi qu'une volonté de pourvoir en personnel et de soutenir les fonctions de collecte d'informations et d'analyse au sein d'une équipe de médiation. *Ibid* à la p 21.

⁸⁴ « Lors d'une interview, un membre de longue date d'une équipe de médiation a indiqué que le secrétariat de ce processus manquait d'un système précis de prise de notes lors de réunions, qui se tiennent souvent à huis clos et/ou sans qu'il soit clairement précisé qui enregistre les points clés et comment les traiter. En outre, aucun système n'a été mis en place pour l'archivage, le partage et/ou la recherche d'informations. » Voir *ibid*.

⁸⁵ *Ibid*.

⁸⁶ Bertrand, *supra* note 79. La crise malienne est un exemple type de crise particulièrement complexe. De nombreuses difficultés surgissent dans la mise en œuvre de l'accord d'Alger pourtant obtenu après plusieurs phases de négociations intenses. « Ces difficultés s'expliquent par les multiples dimensions de la crise, qui ne concernent pas seulement la définition de nouveaux équilibres entre le Sud et le Nord, d'autant plus difficiles à atteindre que les violences de 2012-2013 ont laissé des traces profondes au sein des communautés. » La plupart des rébellions dans le nord du Mali ont été impulsées et dirigées depuis Kidal, où les clivages entre communautés s'accroissent. Cette crise révèle également les défis auxquels sont confrontées les populations du nord. « Par le passé, les soulèvements réguliers emmenés par des chefs Touaregs se terminaient par un accord de paix qui ne faisait qu'effleurer les problèmes, au risque d'entretenir, voire d'aggraver, les causes du malaise : on procédait à des cooptations-réintégrations au sein des structures nationales, auxquelles s'ajoutaient des promesses de subsides et de reconversions pour les troupes démobilisées. » Voir également « Mali : Reform or relapse », *Africa Report* [Bruxelles] n° 210 (10 janvier 2014), en ligne (pdf) : <d2071andvip0wj.cloudfront.net/mali-reform-or-relapse.pdf>; mais l'apparition d'un trafic de drogue

disposant pas de toutes ces informations, il leur arrive de faire des propositions inexécutables et de devoir faire conclure des accords de manière séquencée, parfois difficile à regrouper dans un document d'ensemble.

2. DES PROPOSITIONS PARFOIS INEXÉCUTABLES

Les médiateurs désignés par l'Union africaine font souvent des propositions qui sont immédiatement rejetées par les parties à une crise politique interne. Le plus souvent, les propositions politiques qui tentent de ménager le statut de celui qui est à l'origine de la crise politique dans le pays posent problème. Tel a été le cas dans la crise guinéenne⁸⁷. D'ailleurs, ces propositions ont de fortes chances de faire sombrer le pays dans un nouveau cycle de crise constitutionnelle dès la fin de la médiation⁸⁸. Or l'un des points forts de la médiation réside dans la capacité du médiateur à proposer des solutions viables et durables à la crise : il doit surtout s'agir de solutions exécutoires. La faisabilité des solutions proposées est ainsi une gageure. Par exemple, en dépit du fait que l'*Accord de Brazzaville* du 23 juillet 2014 ne produisait pas d'effets escomptés, le médiateur dans la crise centrafricaine, le président Denis Sassou N'guesso réaffirmait, lors de l'ouverture du Forum, le 4 mai 2015, que les

général d'importants revenus et l'importation du djihadisme contribuent à transformer, à travers les prises d'otages et les rançons, les rapports de forces socio-économiques. Par ailleurs, grâce aux flux humains et commerciaux établis avec les États du Golfe, des associations caritatives diffusent des courants de pensée islamistes radicaux qui pénètrent peu à peu les sociétés sahéliennes. On assiste ainsi à une collusion d'intérêts et de convictions entre certaines élites du nord du Mali et les mouvements fondamentalistes terroristes : présence d'Ifoghas au sein d'Al-Mourabitoun et de Peuls dans le Mouvement pour l'unicité et le djihad en Afrique de l'Ouest (Mujao). Le tout sur fond d'État central affaibli — voire inexistant.

⁸⁷ Dès la prise du pouvoir par les putschistes regroupés en CNDD le 23 décembre 2008 en Guinée, et surtout à la suite des événements du 28 septembre 2009 au stade de Conakry, la communauté internationale a décidé de prendre ses responsabilités en enjoignant l'Union africaine de prendre de mesures pour rétablir le dialogue dans le pays. Pour mettre en application les exigences de l'opposition politique guinéenne et de la communauté internationale, la CEDEAO, l'Union africaine et le Groupe International de Contact (GIC-G) ont décidé de choisir comme médiateur dans cette crise, l'ancien président burkinabé, Blaise Compaoré dont la proximité avec le CNDD ne faisait aucun doute. N'évoluant dans aucun cadre et allant à l'encontre des principes de l'Union africaine (inscrits notamment dans la Charte africaine pour la démocratie, les élections et la gouvernance adoptée en 2007) Blaise Compaoré proposa non seulement le maintien du CNDD pour organiser la transition, mais aussi octroya à Moussa Dadis Camara le droit d'être candidat. Malgré l'insistance de la CEDEAO, de l'UA et du GIC-G sur la feuille de route axée sur le départ du CNDD et la mise sur pied d'un gouvernement civil de transition auquel les militaires seront associés, le médiateur récidiva et réclama le retour de Dadis au pouvoir. Alors plusieurs voix s'élevèrent au sein de l'opposition guinéenne pour récuser le médiateur désigné et réclamer un nouveau médiateur dont les qualités d'impartialité ne feraient aucun doute. Voir l'initiative de Bruxelles pour le changement en Guinée [IBCG], « La demande de récusation du médiateur Blaise Compaoré », en ligne : <www.guineepresse.info/index.php?aid=4815&print=1>.

⁸⁸ Ils peuvent aussi être victimes d'une littérature académique de piètre qualité, sans même parler des médias généralement avides d'explications simplistes pour qui la lecture essentialiste des conflits identitaires est une aubaine. Leur formation, parfois trop juridique, fait qu'ils sont enclins à privilégier ce type de littérature — dans laquelle ils ne trouvent guère d'explication sur les enjeux identitaires ni sur les manipulations de l'identité auxquelles se livrent les belligérants. Gilles Bertrand, *supra* note 69 à la p 10.

élections présidentielles et législatives devaient avoir lieu dans les délais impartis, c'est-à-dire avant le 17 août 2015, terme de la transition. En sa qualité de médiateur international de la crise, le président congolais était pourtant le mieux placé pour savoir qu'il était impossible de respecter une telle échéance. Or ce faisant, il allait à l'encontre d'une indication contenue dans les *Directives des Nations unies pour une médiation efficace* qui recommande que : « Le médiateur doit [...] éviter de fixer des délais irréalistes, tout en ralliant des partenaires à la cause de la médiation »⁸⁹. La plupart des crises internes aux États membres de l'Union africaine ne trouvent pas de solution à cause des médiations parallèles.

3. L'EXISTENCE DES MÉDIATIONS PARALLÈLES

Le travail des médiateurs officiels est rendu complexe par celui des médiations parallèles, exercées par d'autres États africains, des leaders charismatiques, des ONG et parfois par les États occidentaux. En effet,

Un médiateur nonofficiel ou une autre tierce partie comme une ONG, un organisme universitaire ou une personne privée peut tenter de faciliter les contacts, d'encourager la confiance, de chercher des options ou des éléments de réponse possible ou de promouvoir d'une quelconque autre façon un règlement en réalisant des efforts en dehors d'un processus formel⁹⁰.

La symbiose attendue entre l'Union africaine et les communautés économiques régionales en matière de résolution des crises politiques dans les États membres respectifs n'est pas toujours de mise. Il arrive même que des voix dissonantes se fassent entendre. Or il est évident que pour être fructueuse, la médiation doit être dirigée par une seule personne. Lorsque plusieurs personnes se disputent le rôle de médiateur, les parties risquent de rechercher la solution la plus avantageuse en les mettant en concurrence. La fragmentation de la réaction internationale renforce alors celle du conflit dont elle complique le règlement⁹¹. La capacité du médiateur de rassembler un grand nombre de parties impliquées dans la crise et même des tierces parties est un atout indéniable, et lorsque celui-ci n'y parvient pas, il peut arriver qu'une tierce puissance intervienne pour faire évoluer la situation. Par exemple, dans le cadre de la crise malienne, la médiation algérienne a permis non seulement de rassembler les divers groupes séparatistes du nord Mali, mais aussi de nombreuses organisations internationales⁹². Avant le dénouement

⁸⁹ *Rapport du secrétaire général de l'ONU*, *supra* note 10, voir *Directives pour une médiation efficace* à la p 5, publiées en annexe.

⁹⁰ Huber Konrad, *supra*, note 8282 à la p 15.

⁹¹ Il convient donc de se demander qui est le mieux placé pour occuper le rôle principal. Voir *Rapport sur le développement de la médiation*, *supra* note 6767 à la p 6.

⁹² Au rang des participants à cette négociation, on peut citer entre autres : le ministre des Affaires étrangères de l'Algérie, du Mali, de la Mauritanie, du Niger, du Tchad et le ministre délégué chargé de la Coopération régionale du Burkina Faso ainsi que les représentants des organisations régionales et internationales que sont l'ONU/MINUSMA, l'Union africaine, l'Union européenne, l'Organisation de la coopération islamique et la CEDEAO, l'ambassadeur de la République fédérale du Nigeria et le

heureux de cette médiation, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) avait tenté en vain de rétablir l'ordre constitutionnel dans cet État, à travers plusieurs décisions concernant la situation au Mali⁹³. Sans lui dénier son autorité à la CEDEAO, Alger n'avait eu de cesse de réaffirmer que les discussions entreprises sous sa médiation seront menées dans la continuité de l'*Accord préliminaire de Ouagadougou* du 18 juin 2013⁹⁴.

Pour mener efficacement leur mission, les médiateurs officiels sont souvent obligés de composer avec des efforts de médiation parallèles — parfois menés par des États ou d'autres organismes régionaux — et les canaliser dans un processus unique⁹⁵. Le cas du Soudan est particulièrement illustratif de cette situation d'existence de médiation officielle et médiations parallèles. À certains moments de cette crise, un médiateur conjoint Union africaine-Nations unies au Darfour (l'ancien ministre burkinabé Djibril Bassolé), un représentant conjoint spécial chargé de la mission de maintien de la paix MINUAD (l'ancien ministre nigérian des Affaires étrangères, M. Ibrahim Gambari) et un panel de haut niveau de l'UA (dirigé par l'ancien président sud-africain Thabo Mbeki) intervenaient tous en même temps au Soudan.

Dans le cadre de la crise au Burundi, l'Union africaine est intervenue alors même que la médiation sous régionale conduite par le chef de l'État ougandais, Yoweri Kaguta Museveni, montrait des signes d'essoufflement. Mais l'intervention de l'Union africaine n'a pas permis de trouver une solution à la crise bien que dans la composition de la délégation de médiateurs pour le Burundi, l'UA a fait en sorte de

conseiller technique du ministre d'État, ministre des Affaires étrangères et de la Coopération régionale du Burkina Faso ont représenté au cours des travaux la Médiation de la CEDEAO. Six groupes armés du nord-Mali, plus ou moins représentatif (et c'est là le problème), dont les signataires de l'*accord préliminaire de Ouagadougou* (MNLA, HCUA, MAA) mais aussi la Coordination pour le peuple de l'Azawad (CPA), le MAA-dissident, la Coordination des mouvements et fronts patriotiques de résistance (CM-FPR) qui n'ont été signataires de la plateforme préliminaire d'Alger que le 14 juillet 2014, *in extremis* ; histoire de « ne pas rater le coche ».

⁹³ À la suite du coup d'État qui a renversé le président Amadou Toumani Touré et placé à la tête du pays le capitaine Amadou Sanogo, le 22 mars, la CEDEAO a utilisé tour à tour la carotte et le bâton pour aider le Mali à rétablir l'ordre constitutionnel. L'organisme régional a notamment élaboré un accord permettant à un civil de prendre la tête du pays et de le gouverner jusqu'aux élections qui doivent se tenir l'an prochain. La CEDEAO s'est également rangée derrière le gouvernement central en ce qui concerne la nécessité de juguler la rébellion touarègue qui sévit dans le nord, où le Mouvement national pour la libération de l'Azawad (MNLA), profitant de la confusion, a proclamé unilatéralement la création d'un État indépendant.

⁹⁴ Les négociations entre Bamako et les groupes armés du nord du Mali étaient au point mort depuis des semaines. L'*accord de Ouagadougou* prévoyait l'ouverture de discussions entre les deux parties pour début novembre 2013. Or jusqu'à l'intervention de l'Algérie en janvier 2014, rien n'avait bougé. C'est dans ce contexte que le voisin du nord, l'Algérie, a proposé ses services de médiateur. Déjà en 1991, puis en 2006, les accords entre Bamako et les rébellions nordistes se sont signés à Tamanrasset et à Alger. Depuis le début de la crise malienne, en 2012, Alger avait joué la discrétion et la diplomatie de l'ombre.

⁹⁵ *Ibid*, le Soudan est un cas flagrant d'efforts de médiation parallèles, où de nombreux acteurs internationaux se sont généralement avérés peu productifs en termes de recherche de solutions durables aux graves conflits internes du pays.

représenter les cinq régions du continent africain⁹⁶.

Dans certains cas, la co-médiation devient indispensable, les parties en cause ayant des préférences distinctes sur la personne du médiateur. On retrouve de nombreux cas de figure dans lesquels la médiation dans une crise a été assurée conjointement par plusieurs médiateurs, comme ce fut le cas dans la crise malienne, entre le Burkina Faso, l'Algérie et le Maroc⁹⁷. De même, la crise libyenne a fait intervenir à la fois le Maroc et l'Algérie, quand bien même, un médiateur international avait été désigné par les Nations unies, en la personne de Bernardino Leon. Il est à signaler que ces États ne se sont pas impliqués dans la résolution de cette crise sur demande de l'Union africaine, mais sur initiative propre⁹⁸. Tous ces facteurs entraînent un cycle interminable des négociations.

B. Le cycle interminable des négociations

La persistance des crises dans les pays africains illustre le niveau des résultats atteint par une médiation entreprise. De ce fait, il est difficile qu'un seul médiateur désigné par l'Union africaine parvienne à faire signer un accord global et général par les parties à une crise constitutionnelle ou politique dans l'un des États membres. La succession des médiateurs correspond à autant de cycle de négociations qui peuvent s'étendre sur des années et il est ainsi difficile de parvenir à une paix durable dans la plupart des pays en crise.

⁹⁶ C'est ainsi que le président de la République islamique de Mauritanie devait parler pour la région de l'Afrique du Nord, le Sud-africain Jacob Zuma pour l'Afrique australe, le Sénégalais Macky Sall pour l'Afrique de l'Ouest, le Gabonais Ali Bongo pour l'Afrique Centrale et le premier ministre éthiopien représentant la région de l'Afrique de l'Est.

⁹⁷ « Ainsi, si dans la crise malienne, le Burkina Faso avait commencé à réunir les parties aux pourparlers seuls, le prolongement de la crise et sa complexité a rendu nécessaire l'intervention d'autres pays dans le processus de médiation. L'Algérie s'y est impliquée fortement, avec parfois même l'appui du Maroc. Le processus d'Alger qui a reçu la participation pleine et entière du Burkina Faso aux côtés de l'Algérie et des autres participants a abouti à la signature, le 24 juillet 2014, de deux documents fondamentaux à savoir la *feuille de route des négociations dans le cadre du processus d'Alger* et la *Déclaration de cessation des hostilités*. Le gouvernement du Burkina Faso et le peuple burkinabè réitérent leurs félicitations au gouvernement et au peuple algérien pour les efforts constants qu'ils déploient en vue de trouver une solution définitive à la crise au Mali et à la stabilité, la paix et la sécurité dans la région sahélo-saharienne. » Le faso.net, « Pourparlers de la paix au Mali : le Burkina Faso encourage les parties à persévérer dans la voie du dialogue » (27 juillet 2014), en ligne : <<https://lefaso.net/spip.php?article60249>>.

⁹⁸ À ce sujet, on peut signaler que l'Algérie, qui soutenait Bernardino Leon, était opposée à une intervention militaire en Libye, et militait pour un dialogue entre tous les protagonistes de la crise et notamment les deux parlements et gouvernements, les uns proches de milices islamistes et les autres reconnus par la communauté internationale. Pour mieux intervenir dans la gestion de cette crise, l'Algérie a abrité plusieurs discussions entre les parties libyennes. Les discussions d'Alger intervenaient alors que la MANUL parrainait également des pourparlers au Maroc. Au troisième jour de ces négociations à Alger, des représentants des deux Parlements rivaux y ont échangé pour la première fois face à face, l'ONU parlant de « progrès importants ». Les délégations libyennes devaient regagner leur pays dimanche pour des consultations avant de retourner au Maroc la semaine suivante. Jeune Afrique, « Libye: Deux parlements, une crise et deux médiateurs...Le Maroc et l'Algérie » (9 mars 2015), en ligne : <<https://www.jeuneafrique.com/226344/politique/libye-deux-parlements-une-crise-et-deux-m-diateurs-le-maroc-et-l-alg-rie/>>.

1. DES ACCORDS CONCLUS DE MANIÈRE SÉQUENCÉE

Il est difficile que la médiation amène les parties à conclure directement un accord global de règlement de la situation. Dans ce processus, les accords interviennent toujours en compte-gouttes, et sont ponctués de phase d'incertitudes au cours desquelles la communauté internationale et les organismes internationaux exercent diverses pressions sur les parties pour les pousser à reprendre les négociations. « Le séquençement des questions devient un élément clé dans l'approche générale et la conception particulière d'un processus de médiation. »⁹⁹ C'est une phase particulièrement éprouvante pour les nerfs du négociateur, englué dans un processus qui tarde à aboutir et qui met ses talents à l'épreuve¹⁰⁰. Lorsque le conflit a éclaté et que la situation dans laquelle intervient la médiation se caractérise par le recours à la violence, son devoir premier est d'amener les parties à conclure un accord de cessez-le-feu. Pour parvenir à cet accord, la tâche du médiateur n'est pas allégée. Il s'agit très souvent des accords qui préparent le terrain à la conclusion de l'accord global sur la crise. Les accords qui permettent de régler tous les grands problèmes et de surmonter les ressentiments à l'origine des tensions — soit en remédiant directement aux causes profondes de ces problèmes soit en établissant de nouvelles institutions chargées d'y remédier — sont en général les plus viables. En fait, plus un accord est complet, plus il est facile à appliquer, car un grand nombre de sujets de désaccord ont déjà été réglés et il reste donc moins de négociations à mener au cours de la mise en œuvre. Il est de la plus haute importance de trouver un mode de répartition du pouvoir qui soit adapté aux particularités de la situation¹⁰¹. Pour qu'un accord soit viable, il faut également qu'il puisse être accepté par la majorité de la population. Il est bien sûr légitime que les médiateurs et les parties concernées fassent en sorte que la dynamique interne du processus de médiation reste confidentielle, mais il n'en est pas moins important de se doter d'une stratégie de communication à mesure que les pourparlers avancent, afin de ne pas susciter d'attentes irréalistes et de préparer la population à l'issue des négociations.

En règle générale, dans les conflits opposant des parties internes suscités par des tensions politiques, la médiation aboutit à la conclusion d'accords de partage de pouvoir. L'accord de partage du pouvoir est le type d'accord qui est généralement proposé par le médiateur dans le cadre d'un conflit aux fondements identitaires, religieux, linguistiques ou ethniques, voire idéologiques¹⁰². Si le principe du partage du pouvoir avec une certaine répartition des sièges entre le pouvoir en place et les groupes rebelles est acquis, la mise en œuvre de ce principe peut s'avérer difficile dans la réalité, voire impossible. C'est dire que le partage du pouvoir n'est pas une panacée dans un conflit politique et que d'autres voies et accords peuvent être

⁹⁹ Konrad, *supra* note 82 à la p 17.

¹⁰⁰ De même, de nombreux processus de paix renvoient la résolution des points de désaccord à des mécanismes ultérieurs, comme des commissions ou des panels spéciaux, que ce soit de façon délibérée ou implicite.

¹⁰¹ *Rapport du Secrétaire général de l'ONU*, *supra* note 10 à la p 14.

¹⁰² Emmanuelle Huver, « Penser la médiation dans une perspective diversitaire. Méditer et/ou désaccorder ? » (2018) 15:2 *Recherche en didactique des langues et des cultures* 1, en ligne (pdf) : <<https://journals.openedition.org/rdlc/2964>>.

trouvés. L'accord de partage du pouvoir est un outil utile, associé à d'autres mécanismes, pour proposer aux parties au conflit une solution autre que la poursuite des combats, car il leur assure des garanties institutionnelles qui protégeront leurs intérêts. Il peut être une solution transitoire dans la perspective d'une nouvelle constitution permanente (comme ce fut le cas en Afrique du Sud lors de la transition du régime de l'apartheid à la démocratie) ou écrit dans les constitutions post-conflit afin de permettre à d'anciens adversaires de s'engager de manière crédible envers une politique non violente tout en défendant leurs intérêts. Le partage du pouvoir apparaît souvent comme un compromis « naturel » qui permet aux parties au conflit de sortir d'une situation insoluble après un conflit violent prolongé (comme l'Accord de paix global de 2005 au Soudan) ou après des élections contestées (comme au Zimbabwe et au Kenya en 2008). Pour parvenir à un tel accord, les médiateurs s'efforcent d'aider les parties à comprendre le bien-fondé d'un règlement politique négocié et préférable par rapport à une impasse politique et militaire, en particulier à la lumière des crises économique, humanitaire et autres qui suivent si souvent une telle impasse.

2. LA DIFFICILE RÉOLUTION DURABLE DES CRISES

Il est difficile et rare qu'une médiation parvienne à trouver une solution durable à une crise interne et à trancher toutes les questions qui divisent les parties. De nombreuses médiations renvoient la résolution de certains « points de désaccord à des mécanismes ultérieurs, comme des commissions ou des panels spéciaux, que ce soit de façon délibérée ou implicite »¹⁰³. Même lorsque les parties signent des accords de sortie de crise sous l'impulsion du médiateur, ces accords ne garantissent nullement le retour à la paix dans le pays, encore moins l'engagement des parties à les mettre en œuvre. Dans le cadre de la crise centrafricaine par exemple, les Accords de réconciliation nationale et les Programmes de démobilisation, de désarmement et de réinsertion (DDR) se sont succédé sans connaître une réelle concrétisation. Après chaque fiasco, de nouvelles autorités prenaient le relais pour chercher la quadrature du cercle, ce qui nécessite de nouveaux financements. La stratégie adoptée par le médiateur est parfois inadaptée aux circonstances. Dans ce cas, la médiation, si elle apaise les tensions et parvient même à faire signer un accord par les parties, ne résout pas le problème profond. En effet, les problèmes structurels demeurent, notamment de profondes inégalités socio-économiques superposées à la marginalisation des populations indigènes et certains acteurs de la guerre civile sont toujours actifs. Il en résulte un niveau élevé de violence (qui n'est plus politique, apparemment du moins) et de fortes tensions socioéconomiques qui font qu'il est difficile de parler de « paix durable ». Depuis, et sur d'autres terrains, des progrès sensibles ont été réalisés avec

¹⁰³ « Par exemple, l'Accord de paix global de 2005 au Soudan (CPA) prévoyait toute une série de commissions mixtes pour la mise en œuvre de protocoles allant du partage de la manne pétrolière à la sécurité et aux questions du statut final. En fait, la démarcation des frontières de la région d'Abiye illustre bien ces deux approches. Lorsque la Commission des frontières d'Abiye (ABC), un organe de médiation mandaté par la CPA, s'est retrouvée dans l'incapacité de remplir sa mission, les parties ont chargé la Cour permanente d'arbitrage de La Haye de trancher, suite à l'intercession des grands pays extérieurs. » Konrad, *supra* note 82 à la p 17.

les programmes DDR, le concept de « paix durable » et la création de la Commission de consolidation de la paix déjà citée. Cependant, ces programmes coûtent cher (et pas seulement financièrement) et dépendent de contributions volontaires, donc de considérations diverses, allant de « l'intérêt national » (selon le discours des acteurs) au battage médiatique fait autour de tel ou tel conflit auprès de telle ou telle opinion publique nationale, régionale ou internationale¹⁰⁴. Certaines crises politiques s'aggravent considérablement lorsque le médiateur désigné ne parvient pas à rapprocher les parties. Les médiateurs désignés par l'Union africaine arrivent ainsi difficilement à trouver des solutions durables aux crises politiques dans les États africains. Dans le cas de la crise politique qui persiste en Guinée-Bissau¹⁰⁵, la communauté internationale a exprimé sa lassitude¹⁰⁶.

L'idée est qu'une « paix durable » ne peut se faire qu'avec le concours et l'assentiment d'une société civile solide et dynamique¹⁰⁷, et que si les dirigeants politiques sont réticents ou frileux, voire divulgâcheurs, celle-ci peut faire pression sur ceux-là dans le sens de la paix. L'émergence et la consolidation d'une telle société civile sont donc des objectifs prioritaires des médiateurs internationaux. Les médiateurs internationaux sous-estiment bien souvent la force du consensus

¹⁰⁴ On pourrait citer à nouveau les *Accords de Sun City* (2002) mettant fin au conflit au Congo-Kinshasa : le principal pilier de l'*Accord* est un partage du pouvoir entre factions armées rivales qui n'a guère apporté la paix durable dans les régions orientales du pays. Ceux qui se sont opposés à ces *Accords* sont, au regard des critères retenus, des « empêcheurs de paix », même si on peut difficilement les placer dans la même catégorie que des chefs de guerre qui ont un intérêt très direct, eux, à la perpétuation de la guerre.

¹⁰⁵ Cette crise impliquait des partisans du chef de l'État José Mario Vaz, élu en mai 2014, d'un côté, et de l'autre, de son ex-premier ministre, Domingos Simoes Pereira, également président de sa formation, le Parti africain pour l'indépendance de la Guinée-Bissau et du Cap-Vert (PAIGC). M. Vaz avait limogé en août 2015 M. Pereira, son premier ministre depuis quatorze mois, suscitant de vives critiques du PAIGC (57 députés sur 102 au Parlement). D'après leurs entourages, les deux hommes ne s'entendaient pas depuis plusieurs mois sur la manière de diriger le pays, notamment sur le sujet de la corruption. Depuis ce limogeage, la lutte entre les deux camps, y compris devant la justice et à l'Assemblée nationale, perturbe le travail du gouvernement et des députés.

¹⁰⁶ La Communauté des pays de langue portugaise (CPLP, 8 États) et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CÉDEAO, 15 pays) ont dépêché à Bissau des missions de médiation, qui ont eu des discussions avec la classe politique et la société civile. La première avec le président Vaz, a été boycottée par le PAIGC et le chef du Parlement, Cipriano Cassama, protestant contre la présence de députés frondeurs anti-Vaz, a indiqué à l'AFP une source au sein du PAIGC. Cette situation a conduit à une sorte d'impasse, période au cours de laquelle la communauté internationale s'est sentie impuissante à trouver des solutions pour ramener les parties à la table du dialogue. Le plus souvent, une telle situation conduit les médiateurs à affirmer que la solution se trouve entre les mains du peuple de l'État en proie à une crise politique. « Guinée-Bissau : La crise politique persistante pourrait lasser les soutiens du pays », *Dakaractu* [11 février 2016], en ligne : <www.dakaractu.com/Guinee-Bissau-La-crise-politique-persistante-pourrait-lasser-les-soutiens-du-pays_a105797.html>.

¹⁰⁷ *Ibid.* Par exemple, dans le cadre de la crise en Guinée-Bissau, le chef de la mission de la CPLP, l'ex-ministre mozambicain des Affaires étrangères, Murade Miguigy Murargy, a estimé que : « La solution de l'impasse politique que traverse la Guinée-Bissau se trouve entre les mains des Bissau-Guinéens eux-mêmes ». Il a dit espérer « que les Bissau-Guinéens seront capables de trouver une voie de sortie durable ». Avant lui, l'ex-président nigérian Olusegun Obasanjo, chef de la mission du Groupe de contact de la CEDEAO sur la Guinée-Bissau, avait été moins diplomate, lorsqu'il a affirmé, à l'issue de la réunion, visiblement en colère, peu avant de quitter Bissau que, « La communauté internationale pourrait être fatiguée de vos crises qui n'en finissent pas » et elle « a atteint la limite de sa patience ». Il a invité « le peuple à ne pas laisser la classe politique prolonger davantage la crise qu'il vit ».

nationaliste et l'imprégnation de la société par cette idéologie. Par ailleurs, la médiation ne s'achève pas une fois qu'un accord est signé. Des efforts de médiation ou des missions de bons offices officiels ou officieux sont nécessaires tout au long de la mise en œuvre¹⁰⁸.

Longtemps restée sans régime juridique, la médiation est en passe de devenir un mécanisme juridique de règlement des différends. Divers textes adoptés par les organisations internationales, en particulier les Nations unies et l'Union africaine permettent de nos jours de parler d'un régime juridique de la médiation internationale. En dépit de ce début de réglementation, l'efficacité de la médiation comme moyen de résolution des crises internes demeure relative dans les États membres de l'Union africaine. Il en est ainsi du fait de la complexité parfois inhérente à chaque type de crise dans un État membre, mais aussi de multiples pesanteurs auxquels sont confrontés les médiateurs sur le terrain des hostilités. Ainsi, l'efficacité relative de la médiation de l'Union africaine dans les diverses crises de ses États membres a pour cause le fait que la médiation ne permet pas de résoudre tous les problèmes sous-jacents à ladite crise. Ces problèmes peuvent et doivent être réglés à travers d'autres modes pacifiques de règlement des différends que refusent d'envisager la plupart des médiateurs. Or il est avéré que la combinaison des modes pacifiques de règlement des différends permettrait de proposer des solutions durables et globales à une crise, quelle que soit sa nature. Il serait peut-être temps que les médiateurs désignés par l'Union africaine intègrent la possibilité de recourir à d'autres modes de règlement des différends, en particulier lorsqu'il est possible de les insérer dans les accords qui sont conclus entre les parties pour permettre la sortie de crise. Il est surtout temps de finaliser les textes encadrant la médiation comme mode pacifique de règlement pacifique des différends.

¹⁰⁸ Les questions sur lesquelles porte l'accord tel que le rétablissement des services de sécurité et des services de base ; le désarmement, la démobilisation et la réintégration ; le retour des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays ; la promotion des droits de l'homme ; la réforme du secteur de la sécurité ; la protection de l'enfance ; l'adoption d'une constitution ; la tenue d'élections ; le redressement des institutions ; la création de mécanismes d'administration de la justice pendant la période de transition ; et la relance de l'économie évolue avec le temps et il est nécessaire de préciser certains détails et de planifier soigneusement leur mise en œuvre.