

L'ambivalence du droit d'intervention de l'Union Africaine

Stéven Modeste Yombi

Volume 35, numéro 2, 2022

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1113512ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1113512ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (imprimé)

2561-6994 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Yombi, S. M. (2022). L'ambivalence du droit d'intervention de l'Union Africaine. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 35(2), 161–194.
<https://doi.org/10.7202/1113512ar>

Résumé de l'article

L'article 4(h) de l'*Acte constitutif de l'Union africaine* du 11 juillet 2000, amendé par le *Protocole* du 3 février 2003 prévoit le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité ainsi qu'une menace grave de l'ordre légitime afin de restaurer la paix et la stabilité dans l'État membre de l'Union. Cette disposition constitue une nouveauté en ce qu'elle consacre l'intervention de l'organisation pour faire cesser ou éviter la perpétration de crimes internationaux dans un État membre incapable ou peu disposé à les empêcher. De ce fait, elle rompt avec l'article 13 de la *Charte de l'Organisation de l'unité africaine* de 1963 où les principes d'égalité souveraine de tous les États membres et de non-ingérence dans les affaires intérieures des États étaient consacrés sans aucune exception. Cependant, cette belle recette africaine n'est-elle pas un cadeau empoisonné ? Le but de cet article est de soumettre le droit d'intervention de l'Union africaine à une analyse sans complaisance afin de mieux cerner ses différentes facettes.

L'AMBIVALENCE DU DROIT D'INTERVENTION DE L'UNION AFRICAINE

*Stéven Modeste Yombi**

L'article 4(h) de l'*Acte constitutif de l'Union africaine* du 11 juillet 2000, amendé par le *Protocole* du 3 février 2003 prévoit le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité ainsi qu'une menace grave de l'ordre légitime afin de restaurer la paix et la stabilité dans l'État membre de l'Union. Cette disposition constitue une nouveauté en ce qu'elle consacre l'intervention de l'organisation pour faire cesser ou éviter la perpétration de crimes internationaux dans un État membre incapable ou peu disposé à les empêcher. De ce fait, elle rompt avec l'article 13 de la *Charte de l'Organisation de l'unité africaine* de 1963 où les principes d'égalité souveraine de tous les États membres et de non-ingérence dans les affaires intérieures des États étaient sacrés sans aucune exception. Cependant, cette belle recette africaine n'est-elle pas un cadeau empoisonné ? Le but de cet article est de soumettre le droit d'intervention de l'Union africaine à une analyse sans complaisance afin de mieux cerner ses différentes facettes.

Article 4(h) of the *Constitutive Act of the African Union* of July 11, 2000, as amended by the *Protocol* of February 3, 2003, provides for the right of the Union to intervene in a Member State in certain serious circumstances, namely: war crimes, genocide, and crimes against humanity as well as a serious threat to legitimate order as a way to restore peace and stability in the Member State of the Union. This provision constitutes a novelty in that it establishes the intervention of the organization to stop or avoid the perpetration of international crimes in a Member State that is incapable or unwilling to prevent them. As a result, it breaks with Article 13 of the *Charter of the Organization of African Unity* of 1963 where the principles of sovereign equality of all Member States and non-interference in the internal affairs of States were enshrined, without any exception. However, isn't this beautiful African recipe a poisoned gift? The aim of this article is to subject the African Union's right of intervention to an uncompromising analysis in order to better understand its different facets.

El artículo 4(h) del *Acta Constitutiva de la Unión Africana* de 11 de julio de 2000, modificada por el *Protocolo* del 3 de febrero de 2003, establece el derecho de la Unión a intervenir en un Estado miembro en determinadas circunstancias graves, a saber: crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad, así como una grave amenaza al orden legítimo, con el fin de restablecer la paz y la estabilidad en el Estado miembro de la Unión. Esta disposición constituye una novedad ya que establece la intervención de la organización para detener o evitar la perpetración de crímenes internacionales en un Estado miembro que es incapaz o no está dispuesto a impedirlos. En consecuencia, rompe con el artículo 13 de la *Carta de la Organización para la Unidad Africana* de 1963 donde se consagraban los principios de igualdad soberana de todos los Estados miembros y de no interferencia en los asuntos internos de los Estados, sin excepción alguna. Sin embargo ¿no es esta hermosa receta africana un regalo envenenado? El objetivo de este artículo es someter el derecho de intervención de la Unión Africana a un análisis exhaustivo para comprender mejor sus diferentes facetas.

* Docteur en droit public et chercheur en philosophie (Logique et épistémologie) à l'Université Marien Nguabi de Brazzaville (Congo).

Le droit d'intervention de l'Union africaine est-il l'incarnation juridique du fantôme « *mi-Ange mi-Démon* » ? Voilà un questionnement intéressant qui permet de cerner les contours, les alentours et les pourtours de ce concept encore énigmatique. Si en éristique plus particulièrement chez le sophiste Protagoras, « l'homme est la mesure de toute chose »¹ et que « sur toutes choses il est toujours possible de formuler deux discours », le pour et le contre, il est également possible de proposer deux thèses comprenant tour à tour une théorie pure et une critique toute aussi pure du droit en ayant toujours raison². Cette démarche « sans rivage »³ mêlant la théorie à la critique, l'acceptation à la répudiation offre une opportunité de percer les mystères du droit d'intervention de l'Union africaine (UA). De prime abord, l'UA est une organisation intergouvernementale d'États africains créée le 9 juillet 2002, à Durban en Afrique du Sud, en application de la *Déclaration de Syrte*⁴ (Libye) du 9 septembre 1999. Elle remplace l'Organisation de l'unité africaine (OUA)⁵. En succédant à sa devancière, elle se propose de renouveler et de consolider le projet d'intégration politique et économique dont les prémisses remontent à 1963. À cet effet, l'*Acte constitutif de l'Union africaine (Acte constitutif de l'UA)*⁶ signé le 11 juillet 2000 et entré en vigueur le 26 mai 2001 fixe des objectifs et instaure un cadre institutionnel bien plus rénové que celui de l'OUA limité dans une approche strictement diplomatique. C'est dans cette redynamisation institutionnelle qu'est élaboré et adopté le *Protocole portant création du Conseil de paix et de sécurité* le 9 juillet 2002. Cet instrument marque ainsi la volonté des États africains de mettre un terme à la fatalité des guerres et de se doter des mécanismes capables de relever les défis de la paix et de promouvoir une politique de défense commune. Voilà pourquoi, la mise sur pied de la nouvelle organisation a été accompagnée des slogans tels que : « réveil africain », « renaissance africaine »,

¹ Platon, Théétète, Paris, Flammarion, 2016, 151 e-152 c à la p 904; Mauro Bonazzi, « Protagoras d'Abdère », dans Jean-François Pradeau, dir, *Les Sophistes*, vol 1, Paris, Flammarion, 2009 à la p 43.

² Lire à cet effet Arthur Schopenhauer, *L'art d'avoir toujours raison*, Paris, Flammarion, 2021.

³ Stéven Modeste Yombi, « La protection des droits fondamentaux par les juridictions constitutionnelles dans le néo-constitutionnalisme africain : cas du Bénin et du Gabon » (2019) 1:34 C Afr de Dr int. Dans cette étude, nous avons démontré que les juges constitutionnels béninois et gabonais exerçaient « un contrôle sans rivage de constitutionnalité », car étaient contrôlés non seulement les lois ordinaires mais également les actes administratifs. Ce qui faisait de ces juges constitutionnels des juges administratifs *sui generis*.

⁴ L'on nomme *Déclaration de Syrte* la résolution adoptée en session extraordinaire de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), le 9 septembre 1999 à Syrte (Jamahiriya arabe libyenne). L'adoption de cette résolution, proposée par Mouammar Kadhafi, constitue le fondement de la transformation de l'OUA en Union africaine. Voir *Déclaration sur la création de l'Union africaine*, Sommet extraordinaire de l'OUA, Syrte, 9 septembre 1999.

⁵ L'Organisation de l'Unité africaine (OUA), créée le 23 mai 1963 par les pays africains nouvellement indépendants à Addis-Abeba (Éthiopie), est la devancière de l'Union africaine qui comptait au moment de la mutation 53 États membres, le Maroc s'étant retiré de l'organisation régionale le 12 novembre 1984 en raison de l'admission de la République arabe sahraouie démocratique (RASD) et le Soudan du sud n'avait pas encore fait sécession. L'Union africaine compte de nos jours au total cinquante-cinq (55) États membres, le Soudan du sud ayant acquis son indépendance de la République du Soudan le 9 juillet 2011 et le Maroc a réintégré de nouveau l'union le 30 janvier 2017. Voir Alimata Diallo, *Le recours à la force armée par l'Union africaine : contribution à l'interprétation de l'article 4(h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine*, thèse de doctorat en droit, Université de Genève, 2019 [non publiée], à la p 2, à la note 2.

⁶ *Acte constitutif de l'Union africaine*, 11 juillet 2000, Doc off AG OUA, 36^e sess (entrée en vigueur : 26 mai 2001) [*Acte constitutif de l'UA*].

« appropriation africaine », « africanisation des problèmes », « solutions africaines aux problèmes africains »⁷, sans être exhaustif. Cet enthousiasme témoigne de l'entrée du continent dans une nouvelle ère, celle de la prise en charge par l'Afrique elle-même de la résolution de ses propres problèmes. Plus précisément par la création d'une nouvelle organisation, les États africains prenaient définitivement acte de leur volonté d'ouvrir une nouvelle page de traitement de l'intégralité de leurs problèmes tant politiques et économiques que sociaux et culturels. Bien avant sa naissance, pour accélérer l'intégration du continent africain à l'échelle mondiale et placer l'Afrique sur un sentier de croissance durable, la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement de l'OUA avait déjà approuvé le 11 juillet 2001 un plan de développement intégré qui répond de manière cohérente et équilibrée aux principales priorités sociales, économiques et politiques du continent : c'est le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)⁸. Désormais sous tutelle de l'UA, le NEPAD vise à promouvoir la croissance accélérée et le développement durable, éradiquer la pauvreté généralisée et extrême, et mettre fin à la marginalisation de l'Afrique dans le processus de mondialisation. Consciente que la paix constitue la condition préalable à la sécurité et au développement du continent, la nouvelle organisation africaine prône la prévention, la gestion et le règlement des conflits. Ainsi, pour apporter une solution aux problèmes chroniques de paix et de sécurité du continent, elle consacre expressément son droit d'intervention dans les États membres, ce qui est une première dans l'histoire des mécanismes régionaux régis par le chapitre VIII de la *Charte des Nations Unies*. L'article 4(h) de l'*Acte constitutif de l'UA* qui inaugure cette nouveauté garantit « 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 ».

L'étude appelle quelques précisions terminologiques. Tout d'abord, la notion d'intervention est l'une des plus ambiguës du droit international en raison de son contenu élastique. Pendant la période classique, elle était utilisée par référence aux pressions spécifiques et ponctuelles dans le cadre des relations pacifiques. Au XIX^e siècle, elle est considérée comme la négation du principe actuel de la non-ingérence⁹. Au XX^e siècle elle renvoie à une opération menée par l'État afin de protéger ses propres citoyens¹⁰. Il a fallu attendre l'entre-deux guerres pour que ce concept revête

⁷ Lire par exemple Romain Esmenjaud et Benedikt Franke, « Qui s'est approprié la gestion de la paix et de la sécurité en Afrique ? », *Rint & Stratégique*, (2009) 3:75 aux pp 37-46; Christian Gambotti, « Afrique : le grand réveil » (2014) 3 :70 *Géoéconomie*, aux pp 71-84; Mankeur Ndiaye, « L'appropriation africaine de la réflexion stratégique » 2016 7:792 *R Défense Nationale* 29; International Crisis Group, « Le sommet de l'Élysée et le problème des "solutions africaines" » (5 décembre 2013), en ligne : *Crisis Group* <crisisgroup.org/fr/africa/le-sommet-de-l-elysee-et-le-probleme-des-solutions-africaines>.

⁸ Le NEPAD est la fusion du Partenariat du millénium pour le programme de redressement de l'Afrique et du Plan Omega. La fusion a été finalisée le 3 juillet 2001, donnant naissance à la Nouvelle initiative pour l'Afrique (NAI), qui a été approuvée par le Sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA. La finalisation du cadre stratégique de la NAI le 23 octobre 2001 a constitué l'acte de naissance du NEPAD.

⁹ En d'autres termes, le concept désignait le fait de « s'immiscer », « s'ingérer » ou « s'interférer » dans les affaires intérieures d'un État.

¹⁰ Diallo, *supra* note 5 à la p 9.

sa signification actuelle à savoir l'immixtion dans le domaine réservé d'un État. C'est dans cette perspective que depuis l'adoption de la *Charte des Nations Unies*, la doctrine est unanime sur le fait que « l'intervention consiste en l'immixtion d'un État, d'un groupe d'États ou d'une organisation intergouvernementale dans les affaires internes ou externes d'un État souverain [...] sans le consentement de celui-ci, et ce dans le but de lui imposer sa volonté »¹¹. Concrètement, l'intervention consistera en des mesures de contraintes d'ordre politique, économique ou militaire constituant une ingérence dans les affaires intérieures de l'État concerné¹². Dès lors, le droit d'intervention de l'Union africaine s'inscrit dans le cadre général du droit d'intervention qui se définit comme la faculté juridique que s'est donnée cette organisation dans son acte constitutif, d'entreprendre des actions coercitives sur le territoire de ses États membres pour protéger la population contre la commission de certaines atrocités¹³ énumérées dans l'article 4(h) précité.

Ce droit d'intervention marque ainsi une offensive de l'Organisation contre cette vigueur traditionnelle de la souveraineté étatique dans l'ordre régional africain¹⁴. La problématique de cette étude peut ainsi être formulée de la manière suivante : le droit d'intervention de l'Union africaine est-il une arme à double tranchant ? Le but de cette réflexion est de montrer que le droit d'intervention de l'UA est un couteau à double tranchant. D'un côté il répond aux impératifs des nations les plus civilisées à savoir les droits de l'homme et la démocratie mais de l'autre côté il se heurte à la résistance de certains principes traditionnels du droit international à savoir la non-ingérence dans les affaires internes des États et l'interdiction du recours à la force. La méthodologie retenue est essentiellement herméneutique qui consiste à interpréter les instruments juridiques afin révéler le visage caché du droit d'intervention de l'UA. Cela n'est possible que si l'on commence par présenter le recto de ce droit avant de cerner son verso.

I. Le recto du droit d'intervention

Le recto du droit d'intervention de l'UA constitue son aspect visible ou mieux celui consacré par son dispositif juridique. L'analyse minutieuse des textes de l'Union permet de comprendre le soubassement de cette notion. Il s'agit d'abord de démontrer que la consécration du droit d'intervention est le fruit d'un changement de paradigme dans la politique de l'organisation, ensuite de relever les faits déclencheurs de celui-ci.

¹¹ *Ibid.*

¹² Jean Salmon, dir, *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001 à la p 608.

¹³ Valérie Edwige Soma Kaboré, « Le droit d'intervention de l'Union africaine » (2017) 1 R CAMES/SJP 131 à la p 132.

¹⁴ Abdulqawi A Yusuf, « La licéité de l'intervention armée dans certains conflits » dans Abdulqawi A Yusuf et Fatsah Ouguerouz, dir, *L'Union africaine : cadre juridique et institutionnel*, Paris, Pedone, 293.

A. Fruit du changement paradigmatique

La consécration du droit d'intervention de l'UA fait suite aux mutations profondes ayant affecté la politique de l'organisation continentale. Absent sous l'empire de l'OUA, le droit d'intervention est une innovation institutionnelle de l'UA. Dès lors, il convient de rappeler le paradigme classique avant d'envisager le paradigme actuel.

1. LE PARADIGME CLASSIQUE

Le 25 mai 1963, trente-deux chefs d'États africains se réunissent à Addis-Abeba, en Éthiopie, pour fonder l'OUA. Créée au lendemain des indépendances sous l'impulsion du panafricaniste Kwame Nkrumah, la première organisation continentale africaine est la manifestation de la vision panafricaine d'une Afrique unie, libre et en pleine possession de sa propre destinée. Dans sa Charte constitutive, les fondateurs ont reconnu que la liberté, l'égalité, la justice et la dignité sont les objectifs essentiels en vue de la réalisation des aspirations légitimes des peuples africains et qu'il est nécessaire de promouvoir la compréhension entre les peuples africains et améliorer la coopération entre les États africains en réponse aux aspirations des africains pour la solidarité et la fraternité, dans une unité plus grande allant au-delà des différences ethniques et nationales. Dès lors, l'OUA a pour but de faciliter l'union et la solidarité entre pays africains pour parachever la décolonisation et se libérer du racisme et de l'apartheid. La philosophie directrice est celle d'un panafricanisme centré d'une part sur le socialisme africain et d'autre part par la promotion de l'unité africaine.

Préoccupée dès sa création à la décolonisation et la lutte contre l'apartheid¹⁵, l'OUA sera au cours de son évolution subjuguée par de nombreux conflits à la fois interétatique et infra étatique. Pour tenter d'y faire face, les chefs d'États africains ont décidé, par la *Déclaration du Caire* de juin 1993, de créer un instrument à l'échelle continentale, le Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits de l'OUA. Cette réponse africaine aux problèmes africains vient ainsi matérialiser la volonté de résolution des conflits existants lors de la création de l'OUA, à savoir l'établissement de la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage qui n'a malheureusement pas été effective et la mise en place de différents comités *ad hoc* pour la résolution des conflits. Ce processus de réforme marque une réponse à la marginalisation de l'organisation continentale africaine. D'une part, avec la fin de l'apartheid, l'OUA avait réalisé son objectif principal de libérer l'ensemble du continent; c'est ainsi qu'il était important de lui assigner d'autres défis. D'autre part, l'organisation devait se réinventer pour retrouver sa crédibilité, perdue du fait de sa passivité à l'égard des crises qui ont déstabilisé le continent dont celle du Rwanda, ainsi que sa frilosité à l'égard des régimes autoritaires et non démocratiques. Le Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des différends de l'OUA a pour objectif premier de prévoir et prévenir les conflits. En cas de conflit, il a la responsabilité de

¹⁵ Les objectifs principaux de l'OUA étaient d'ôter le continent des vestiges restant de la colonisation et de l'apartheid. Lire à cet effet, *Charte de l'Organisation de l'Unité africaine*, OUA, 25 mai 1963, art II.

rétablir et de consolider la paix en vue de faciliter le règlement du conflit. À cette fin, l'OUA peut constituer et déployer les missions civiles et militaires d'observation et de vérification de taille et de durée limitées. Ces objectifs montrent que les pays africains étaient convaincus qu'une action prompte et décisive dans ces domaines permettait d'éviter l'éclatement des conflits et au cas où ils surviennent, d'empêcher qu'ils dégénèrent en conflits intenses ou généralisés. En mettant l'accent sur les mesures d'anticipation et de prévention et sur l'action concertée de rétablissement et de consolidation de la paix, ces pays évitaient d'avoir recours à des opérations de maintien de la paix complexes et onéreuses qu'ils auraient des difficultés à financer¹⁶. La philosophie de ce mécanisme se résumait ainsi pour l'essentiel dans la prévention et l'anticipation des conflits et si le besoin d'une véritable opération de maintien de la paix s'imposait, l'OUA devait s'adresser à l'ONU. Ce nouveau mécanisme, qui a constitué une première sur la scène africaine et internationale, a non seulement permis aux pays africains de donner un contenu concret à la « culture de la paix » qui présente une aspiration forte pour l'ensemble de leurs peuples, mais a surtout donné à l'Afrique l'occasion de capitaliser une expérience non négligeable dans la quête collective de recherche de solutions durables aux conflits¹⁷.

Toutefois, le mécanisme est pris en otage par la doctrine de l'OUA de règlement des conflits. En effet, depuis sa création, l'OUA a élaboré une doctrine qui inspirerait les méthodes et principes devant orienter le règlement des conflits sur le continent : la non-ingérence. Ce principe général limite la compétence de l'Organisation en matière de règlement pacifique des conflits, puisqu'à première vue l'OUA ne s'occupe que des conflits entre États à l'exclusion des conflits au sein des États. C'est justement ce qui justifie le fait qu'elle s'est toujours refusée à traiter au fond les conflits internes, condamnant même les sécessions ainsi que les activités subversives tendant à susciter des guerres civiles, rappelant que les conflits internes relèvent en premier de la responsabilité de l'État lui-même. *La Déclaration de la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement sur la création au sein de l'OUA d'un Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits* fait mention que celui-ci s'appuie sur les objectifs et principes de la Charte de l'Organisation, en particulier l'égalité souveraine des États membres, la non-ingérence dans les affaires intérieures des États, le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des États membres, de leur droit inaliénable à une existence indépendante, le règlement pacifique des différends. Il fonctionne également sur la base de la coopération et du consentement des parties au conflit. En clair, la philosophie de l'OUA est basée sur la non-intervention. Or l'incapacité de l'Organisation d'intervenir dans un conflit sans l'accord des parties concernées avait pour résultat de limiter ses pouvoirs, voire de paralyser son action. Plus précisément, son Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits s'appuyait sur les objectifs et principes de la Charte de ladite Organisation, en particulier l'égalité souveraine des États membres, la non-ingérence dans les affaires

¹⁶ OUA, *Déclaration de la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement sur la création au sein de l'OUA d'un Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des différends*, AHG/Decl. 3 (XXIX) (1993) au para 15 [*Déclaration OUA*].

¹⁷ Delphine Lecoutre, « Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique ? » (2004) *Afrique contemporaine* 4:212 à la p 132.

intérieures des États, le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des États et le règlement pacifique des différends¹⁸.

S'il est vrai que l'OUA a joué un rôle déterminant dans la libération et la décolonisation de l'Afrique¹⁹, l'accent mis sur certaines institutions du droit international public que sont la souveraineté et l'indépendance²⁰ de ses membres ne lui a pas permis de jouer un rôle significatif dans le maintien de la paix et de la stabilité sur le continent²¹. La norme westphalienne de la non-ingérence dans les affaires intérieures consacrée par la charte de l'ancienne organisation africaine en 1963 a été la cause de l'inertie, de la léthargie et de la paralysie de cette organisation devant les massacres subis par les peuples africains, et une des raisons des échecs répétés de l'OUA dans sa quête de solutions aux crises qu'a connues le continent. L'immobilisme de cette organisation est illustré par le génocide rwandais. Autrement dit, l'application stricte du principe de non-ingérence dans les affaires internes des États membres représentait le facteur de blocage essentiel et expliquait en grande partie l'impuissance et la faiblesse de l'Organisation de l'unité africaine et de ses mécanismes dans le domaine de la paix et de la sécurité²².

Par ailleurs, faute d'une révision de la Charte de l'OUA ou de l'adoption d'un instrument juridique contraignant pour y inclure la création, les règles de fonctionnements et les missions du Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, un flou assombrissait les bases juridiques précises sur lesquelles il était fondé ainsi que la portée juridique de ses décisions. De telle sorte qu'il était difficile d'indiquer la force juridique et la portée des décisions et des actions du mécanisme vis-à-vis des États membres²³. Ensuite, l'absence de volonté politique et d'engagements concrets allait de pair avec la faiblesse des moyens (financiers, logistiques, humains) pour faire face aux situations d'urgence. À ce constat s'ajoutait le fait que les puissances non africaines qui contribuaient financièrement au Fonds de la paix ou celles qui déployaient des moyens logistiques ou militaires le faisaient sur la base de leur propre agenda, quand n'étaient pas prises en compte des considérations qui ne servaient guère les intérêts et les objectifs de l'OUA²⁴. Ce qui fait que d'une part l'Organisation était restée un acteur périphérique dans la plupart des conflits du fait de l'ampleur de la tâche et, d'autre part, les principes consacrés dans sa Charte limitaient son rôle dans la gestion des conflits dans la mesure où le respect de la souveraineté

¹⁸ *Déclaration OUA*, supra note 16 au para 14.

¹⁹ Abdoul Ba, Bruno Koffi et Fehti Sahli, *L'Organisation de l'Unité africaine. De la Charte d'Addis-Abeba à la convention des droits de l'homme et des peuples*, Paris, silex édition, 1984 aux pp 311 et s.

²⁰ Delphine Emmanuel Adouki, *Droit international public. T 1 : Les sources*, Paris, Harmattan, 2002 à la p 17.

²¹ Kaboré, supra note 13 à la p 135 cite à cet effet Guy Mvelle, *L'Union africaine, Fondements, Organes, Programmes et actions*, Paris, Harmattan, 2007 à la p 63; Mwayila Tshiyembe et Mayele Bukasa, *L'Afrique face à ses problèmes de sécurité et de défense*, Paris, IPG Présence africaine, 1989 aux pp 169-196.

²² Nassima Bounda, « Les innovations normatives de l'Union africaine en matière de paix et de sécurité » (2017) 8:1 R Académique Recherche Jur 45 aux pp 49-50.

²³ Auguste Mampuya Kanunk'a-Tshiabo, *Traité de droit international public*, Kinshasa, Médiaspaul, 2016 à la p 724.

²⁴ Lecoutre, supra 17 à la p 135.

nationale entravait une intervention effective dans les conflits internes²⁵. Loin des ambitions affichées, le mécanisme adopté au Caire s'avéra ne pas être un véritable « organe de prévention, de gestion et de règlement des conflits », ni un organe d'intervention et de sécurité²⁶.

2. LE PARADIGME ACTUEL

Le bilan mitigé de l'OUA, notamment son incapacité à s'adapter aux mutations de la société internationale a conduit les États africains au renouvellement du dispositif institutionnel. L'*Acte constitutif de l'UA* marque la volonté de cette organisation de répondre aux contraintes sécuritaires de l'Afrique. En effet, l'UA opère un changement de paradigme dans la doctrine continentale de résolution des crises en mettant en place un système de sécurité plus structuré que celui de l'OUA. Ainsi, de la non-ingérence on bascule à la non-indifférence, avec pour corollaire, l'intervention de l'UA dans les affaires qui jadis relevaient de la compétence des États membres. S'il est vrai que l'article 4 de l'*Acte constitutif de l'UA* énumère parmi les principes de l'UA la non-ingérence dans les affaires intérieures des États se traduisant par l'attachement de cette organisation aux principes de souveraineté et d'intégrité territoriale, paradoxalement, les points (h) et (j) du même article consacrent le droit de l'UA à intervenir dans un État membre dans certaines circonstances graves. On peut dire à première vue que l'*Acte constitutif de l'UA* remet en cause ce principe hérité des traités de Westphalie à savoir la non-ingérence dans les affaires intérieures des États, principe consacré par la Charte de l'OUA du 25 mai 1963. Toutefois, un examen minutieux de ce principe permet de constater que sa portée juridique n'est pas la même selon que l'on est sous l'OUA ou l'UA. Sous la première, sa portée était *erga omnes* c'est-à-dire qu'il s'appliquait aussi bien à l'égard des États qu'à l'égard de l'Organisation. Alors que sous la deuxième, sa portée est relative, car il ne vise plus que les États membres et non l'Organisation. Ce qui signifie que l'intervention de l'UA en tant qu'organisation continentale n'est plus perçue comme une ingérence; seule entre dans cette catégorie l'intervention unilatérale entre États membres.

Deux raisons suffisent à justifier ce changement radical de doctrine. Premièrement, il répond à la nécessité pour la nouvelle organisation continentale de prévenir l'impuissance dont a souffert sa devancière qui n'a pas su endiguer les multiples crises politiques et humanitaires²⁷ qu'a connues le continent²⁸ en faisant du principe de la non-ingérence dans les affaires intérieures des États son cheval de

²⁵ Muyangwa Monde et Margaret A Vogt, « An Assessment of the OAU Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution, 1993-2000 » (novembre 2000) à la p 32, en ligne (pdf): *International Peace Academy* <ipinst.org/wp-content/uploads/publications/oa_conflict_1993_2000.pdf>.

²⁶ Mampuya Kanunk'a-Tshiabo, *supra* note 23 à la p 725.

²⁷ Edmond Joue, *L'Organisation de l'Unité Africaine*, Paris, Presses universitaires de France, 1984 à la p 35.

²⁸ Depuis les indépendances jusqu'en 2016, les guerres et les massacres en Afrique ont fait plus de 9,5 millions de morts. Statistiques données dans l'étude de Kaboré, *supra* note 13 à la p 135, n 49.

bataille²⁹. Deuxièmement, il répond à la nécessité pour l'UA de pallier l'impuissance ou la défaillance des États qui n'ont pas su assumer la responsabilité de protéger de leur population qu'implique la souveraineté³⁰. C'est donc en raison du constat de l'instabilité chronique et en vue de la stabilisation du continent que l'*Acte constitutif de l'UA* a, dans le cadre de la compétence normative externe de l'Organisation, consacré le droit d'intervention³¹ en tant qu'instrument de la sécurité collective africaine³². Considérée comme fondement politique du droit d'intervention de l'UA, la sécurité collective traduit l'idée d'une indivisibilité et d'une solidarité de la paix entre États, tous concernés par les problèmes sécuritaires de chacun³³.

Une stabilité durable du continent africain exige par conséquent une organisation de la paix autour d'un mécanisme de sécurité des États³⁴. C'est dans cette perspective que l'UA a mis en place un système de sécurité mieux organisé que celui de l'OUA, constitué autour du Conseil de paix et de sécurité qui dispose d'un mécanisme continental d'alerte rapide et qui voit osciller autour de lui d'autres structures spécialisées comme les forces africaines prépositionnées ou forces africaines en attente, le comité des sages et un comité d'état-major³⁵. Ce dispositif permet ainsi de rendre effectif le droit d'intervention de l'UA. En fait, l'idée de création du Conseil de paix et de sécurité fut le résultat d'une pression interne exercée à un double niveau sur l'OUA. Premièrement, les États membres étaient soucieux d'impliquer de manière plus concrète l'Organisation dans la restauration et la préservation de la paix en raison de la multiplication de conflits internes à travers le continent dans l'après-guerre froide. Deuxièmement, la Commission de l'UA eut une réflexion similaire qui a conduit à des rapports prônant la création d'un véritable organe de gestion des conflits en raison de la prise de conscience, par son secrétariat, des défaillances de l'Organe central du Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits³⁶. C'est dans cette perspective que l'organisation continentale intègre de nouveaux concepts dans sa doctrine, à savoir : la non-indifférence³⁷, l'imposition des sanctions en cas de changements anticonstitutionnels de gouvernement et le déploiement des missions d'appui à la paix.

Le *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité* de l'UA du 9 juillet 2002 entré en vigueur en décembre 2003, confère de larges pouvoirs à cet

²⁹ Michel-Cyr Djiena Wembou, *L'OUA à l'aube du XXIème siècle : Bilan, diagnostic et perspectives*, Paris, LGDJ, 1995 aux pp 79-80.

³⁰ Kaboré, *supra* note 13 à la p 135.

³¹ Ana Peyro Llopis, *Force, ONU et Organisations régionales. Répartition des responsabilités en matière coercitive*, Bruxelles, Bruylant, 2012 à la p 288.

³² Kaboré, *supra* note 13 à la p 138.

³³ Serge Sur, « Sécurité collective » dans Thierry de Montbrial et Jean Klein, dir, *Dictionnaire de stratégie*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000 aux pp 305-309; Mireille Couston, *Droit de la sécurité internationale*, 1^{ère} ed, Bruxelles, Larcier, 2016 à la p 23.

³⁴ Joe Verhoeven, *Droit international public*, Bruxelles, Larcier 2000 à la p 817; Jean-François Guilhaudis, *Relations internationales contemporaines*, Paris, Litec, 2005 à la p 558; Serge Sur, *Relations internationales*, 6^e éd, Paris, Montchrestien, 2011 à la p 425.

³⁵ Kanunk'a-Tshiabo, *supra* note 23 à la p 725.

³⁶ Lecoutre, *supra* 17 à la p 138.

³⁷ Il s'agit d'une systématisation doctrinale en référence au droit d'intervention de l'Union africaine.

organe en matière de prévention, de gestion et de règlement des conflits. À la différence de sa devancière, la nouvelle organisation continentale s'est ainsi dotée d'un cadre normatif lui permettant, en principe, d'intervenir en cas de conflit et d'envisager des actions diplomatiques voire militaires, lorsque les circonstances l'exigent. C'est justement ce qui ressort de l'article 2 du Protocole qui l'institue :

Il est créé, au sein de l'Union, conformément à l'article 5(2) de l'Acte constitutif, un Conseil de paix et de sécurité, qui est un organe de décision permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits. Le Conseil de paix et de sécurité constitue un système de sécurité collective et d'alerte rapide, visant à permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit et de crise en Afrique.

À l'évidence, la création de l'UA a permis de faire table rase du dispositif normatif adopté au fil des ans dans le sillage de l'OUA et de confier à la nouvelle organisation des missions beaucoup plus ambitieuses. Le Conseil de paix et de sécurité de l'UA est une incarnation de ce que l'éminent politologue kényan, feu professeur Ali Mazrui, a appelé « *Pax Africana* », qui fait référence à « *une paix qui est établie, protégée et maintenue par l'Afrique elle-même* »³⁸.

En tant que responsable de la sécurité collective sur le continent, le Conseil de paix et de sécurité doit apporter des réponses efficaces et immédiates aux situations de crise et de conflit. Ses fonctions vont de la diplomatie préventive et la facilitation des accords de paix à la mise sur pied des opérations de maintien ou de restauration de la paix. À cet effet, il assume les fonctions d'opérations d'appui à la paix et d'intervention conformément à l'article 4(h) et (j) de l'*Acte constitutif de l'UA*, le §h donnant à l'Union le droit d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence dans des circonstances graves et le §j permettant aux États membres de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité. Bref, en tant qu'organe de décision permanente de l'UA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, le Conseil de paix et de sécurité permet à l'Union d'intervenir directement dans les pays en crise. Il peut ainsi recommander l'intervention d'États membres s'il considère que la sécurité et la stabilité d'un pays ou d'une région sont menacées. Les quinze membres qui composent cet organe une fois élus s'engagent à assumer des fonctions, entre autres, dans le domaine du « rétablissement de la paix, y compris les bons offices, la médiation, la conciliation et l'enquête »³⁹, à suivre « les progrès réalisés en ce qui concerne la promotion des pratiques démocratiques, la bonne gouvernance, l'État de droit, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales »⁴⁰, à imposer « des sanctions chaque fois qu'un changement anticonstitutionnel de gouvernement se produit dans un État membre »⁴¹, ce qui marque un tournant dans la doctrine de gestion des crises de l'Union.

³⁸ Ali Mazrui, *Towards a Pax Africana: A study of ideology and ambition*, Chicago, University of Chicago Press, 1967 à la p 203.

³⁹ *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine*, 9 juillet 2002, RTAU, art 6c (entrée en vigueur : 26 décembre 2003).

⁴⁰ *Ibid*, art 7m.

⁴¹ *Ibid*, art 7g.

En créant le Conseil de paix et de sécurité et en le dotant des pouvoirs susmentionnés, l'UA s'est dotée d'une structure institutionnelle faisant ainsi droit à la longue quête du continent pour assumer le leadership dans la recherche de solutions aux défis continentaux liés à la paix et à la sécurité⁴². Dès lors, l'UA entend apporter une réponse aux conflits qui déstabilisent le continent afin, non seulement de combler le désintéressement de la communauté internationale mais également de cerner les causes de ces conflits. C'est dans cette perspective que le *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité*⁴³ introduit la notion de consolidation de la paix qui comprend des actions visant à promouvoir d'une part des réformes institutionnelles et économiques et d'autre part des actions humanitaires.

B. Les faits déclencheurs

Les articles 4(h) de l'*Acte constitutif de l'UA* et 4(h) du *Protocole sur les amendements à l'Acte constitutif de l'UA*⁴⁴ consacrent deux hypothèses de mise en œuvre du droit d'intervention de l'organisation panafricaine. Il s'agit d'abord de la responsabilité de protéger et, ensuite, de la menace grave de l'ordre légitime.

1. LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER

Tirant des leçons du bilan très critiqué de l'OUA, l'UA affiche dans son *Acte constitutif* de grandes ambitions en matière d'intégration politique et économique du continent. Sur les quatorze objectifs consignés dans l'*Acte constitutif de l'UA*, trois suffisent à justifier les nouvelles priorités de l'organisation continentale à savoir : « Promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent » ; « promouvoir les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance » ; « promouvoir et protéger les droits de l'Homme et des peuples conformément à la *Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples* et aux autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'Homme »⁴⁵. Les principes de fonctionnement de cette Organisation s'inscrivent également dans cette politique mettant en avant d'un côté les questions de paix et de sécurité et de l'autre côté les questions de gouvernance respectueuse des droits de l'homme et de la démocratie. Parmi ces principes⁴⁶ figure « le droit de l'Union d'intervenir dans l'État membre sur

⁴² *Manuel du Conseil de Paix et de sécurité de l'Union Africaine. Guide des Procédures, Pratiques et Traditions du Conseil*, Kirkos, Amani Africa Media and Research Service, 2020 à la p 3.

⁴³ Organisation de l'unité africaine, *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité*, Durban, 9 juillet 2002.

⁴⁴ *Acte constitutif de l'UA*, supra note 6, art 4(h); Union africaine, *Protocole sur les amendements à l'Acte constitutif de l'Union africaine*, Maputo, 11 juillet 2003, 2^e sess, art 4(h).

⁴⁵ *Acte constitutif de l'UA*, supra note 6, art 3.

⁴⁶ On relève ainsi les principes de la « mise en place d'une politique de défense commune pour le continent africain », « l'interdiction de recourir ou de menacer de recourir à l'usage de la force entre les États membres de l'Union », « la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un autre État membre », « le droit des États membres de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité », « le respect des principes démocratiques, des droits de l'Homme, de l'État de droit et la bonne gouvernance »,

décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité »⁴⁷. Ce droit d'intervention se fonde clairement autour du concept qui s'appellera par la suite la responsabilité de protéger.

En effet, lors de la présentation du rapport du millénaire, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies (ONU) Kofi Annan, préoccupé par les questions de violation des droits de l'Homme se demandait :

Si l'intervention humanitaire constitue en fait une attaque inacceptable sur la souveraineté, comment devons-nous réagir face à un nouveau Rwanda, à un nouveau Srebrenica, à une violation flagrante et systématique des droits de l'homme qui porte atteinte à tous les préceptes de notre humanité commune ?⁴⁸

Répondant à cette exhortation, les travaux de Bernard Kouchner et de Mario Bettati⁴⁹ et surtout le rôle du Comité international de la Croix Rouge (CICR) en matière de défense des droits humains, ont permis à l'humanité de passer de la notion du « *droit d'ingérence humanitaire* »⁵⁰ à celle de la responsabilité de protéger. Cette dernière a été systématisée et consacrée dans l'ordre juridique international en 2005 lors du Sommet mondial de l'ONU, à la suite des travaux de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE)⁵¹, qui a publié son rapport en 2001 sur le thème « La responsabilité de protéger ». Dès lors, la responsabilité de protéger est cette obligation qui incombe non seulement aux États mais également à la communauté internationale d'intervenir sur le territoire d'un État souverain afin de protéger les populations civiles des crimes de masse en cas de faillite par cet État à son obligation de protéger lui-même sa population.

Dans le *Document final du Sommet mondial de 2005*⁵² qui s'est tenu du 14 au 16 septembre 2005 à New York, les chefs d'État et de gouvernement réunis ont

« la condamnation et rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement », cf. *Acte constitutif de l'UA*, *supra* note 6, art 4.

⁴⁷ *Ibid.*, art 4(h).

⁴⁸ Kofi Annan, *Nous, les peuples : le rôle des Nations unies au XXI^e siècle*, Doc off AG NU, 54^e sess, A/54/2000, 27 mars 2000.

⁴⁹ Lire Mario Bettati et al, *Le devoir d'ingérence*, Paris, Denoël, 1987.

⁵⁰ Olivier Corten et Pierre Klein, « L'autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires : du droit d'ingérence ou retour aux sources » (1993) 4:4 Eur J Int L 506.

⁵¹ CIISE, *La responsabilité de protéger : Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États*, Ottawa, CRDI, 2001 [*Rapport CIISE*]; il est aussi appelé « Rapport Evans-Sahnoun » en référence aux noms des deux co-présidents de la Commission. Voir à cet effet, Paulin Ibanda Kabaka et Victor Amouzou, « La souveraineté des États aux prises du droit d'ingérence internationale. Étude de la portée de la responsabilité de protéger en droit international des droits de l'homme » (16 mars 2020) à la p 3, à la note 10, en ligne (pdf): *Hal* <hal.science/hal-02508823/document>.

⁵² *Document final du Sommet du Sommet mondial de 2005*, Doc off AG NU, A/60/L.1*, 60^e sess, 20 septembre 2005 [*Document final de 2005*]

consacré explicitement la responsabilité de protéger. Les paragraphes 138⁵³ et 139⁵⁴ de ce document font respectivement référence à la responsabilité qui incombe à chaque État de protéger sa population contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité et la responsabilité qui incombe à la communauté internationale de prendre des moyens pacifiques lorsque l'État en question ne parvient pas à protéger sa population, et dans le cas extrême de recourir à la force. Il ressort que la responsabilité de protéger incombe à l'État dont les populations sont victimes de violations et d'exactions de guerre. La communauté internationale quant à elle n'a qu'une

responsabilité subsidiaire activée lorsque tel ou tel État est manifestement soit incapable, soit peu désireux d'accomplir sa responsabilité de protéger ; ou est lui-même l'auteur effectif des crimes ou atrocités en question ; ou lorsque des personnes vivant à l'extérieur d'un État donné sont directement menacées par des actes qui se déroulent dans cet État⁵⁵.

En effet, il est admis en doctrine que les droits de l'homme, en tant que droits fondamentaux naturels, inaliénables et inviolables⁵⁶ sont exclus du champ d'application du principe de non-ingérence⁵⁷. En conséquence, la faillite de l'État à faire face aux violations graves du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire sur son territoire non seulement engage sa responsabilité mais également constitue une menace à la paix et la sécurité internationales justifiant l'intervention de la communauté internationale.

Toutefois, cette intervention de la communauté internationale doit être collectivement organisée dans le cadre des organisations internationales, universelles ou régionales⁵⁸; ce qui s'oppose donc aux interventions unilatérales des États comme ce fut le cas de l'intervention française au Mali⁵⁹. À l'échelle mondiale, la responsabilité de protéger est du ressort de l'ONU. C'est ce qui justifie l'adoption par l'Assemblée

⁵³ *Ibid* au para 38 : « [c]'est à chaque État qu'il incombe de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Cette responsabilité consiste notamment dans la prévention de ces crimes, y compris l'incitation à les commettre, par les moyens nécessaires et appropriés. Nous l'acceptons et agissons de manière à nous y conformer ».

⁵⁴ *Ibid* au para 39 : « il incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'ONU, de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux chapitres VI et VII de la Charte, afin d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité ».

⁵⁵ *Rapport CIISE, supra* 51 à la p 18.

⁵⁶ Mamadou Falilou Diop, *Droit international des droits de l'homme et droit international humanitaire. Réflexions sur la complémentarité des deux faces d'une même médaille*, Paris, Harmattan, 2015 à la p 26.

⁵⁷ Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Paris, Presses Universitaires de France, 2012 à la p 118.

⁵⁸ Myriam Benlolo Carabot, « La responsabilité de protéger, quel rôle pour les organisations internationales ? », dans Anne-Laure et Jean-Marc Thouvenin, dir, *La responsabilité de protéger, dix ans après*, Paris, Pedone, 2013 à la p 49.

⁵⁹ Sur la légalité de cette intervention, voir Jiby Sow, *La légalité de l'intervention militaire française au Mali. Contribution à l'étude du cadre juridique de la lutte armée contre le terrorisme international*, Paris, Harmattan, 2016.

générale de cette Organisation de la résolution 63/308⁶⁰ sur la responsabilité de protéger du 7 octobre 2009. Une année plus tard, le Conseil de sécurité évoque pour la première fois le concept dans ses résolutions du 28 avril 2006⁶¹ et du 31 août 2006⁶². Ce qui fait de la responsabilité de protéger une doctrine onusienne.

Au niveau régional africain, c'est dans le cadre de l'UA que la responsabilité de protéger est organisée⁶³. L'article 4(h) de son *Acte constitutif* constitue une innovation institutionnelle sans précédent. L'UA est la première organisation régionale au niveau mondial à consacrer explicitement dans sa Charte constitutive le droit d'intervention dans un État membre en cas de commission de crimes graves tels que les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité. Dans son Rapport portant sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, du 12 janvier 2009, le Secrétaire général des Nations unies fait remarquer à propos de l'institutionnalisation du droit d'intervention de l'UA :

[L]'évolution de la pensée et de la pratique en Afrique a été à cet égard particulièrement remarquable. Tandis que l'organisation de l'unité africaine insistait sur la non-intervention, l'Union africaine qui lui a succédé a mis l'accent sur la non-indifférence. En 2000, cinq ans avant la reconnaissance par le sommet mondial de 2005 de la responsabilité de protéger, l'Acte constitutif de l'Union africaine prévoyait, à l'alinéa h) de son article 4, 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'humanité⁶⁴ ».

Même si l'*Acte constitutif de l'UA* n'évoque pas explicitement ce concept, le droit d'intervention de l'UA s'analyse comme un instrument de mise en application de la responsabilité de protéger en Afrique.

2. LA MENACE GRAVE DE L'ORDRE LÉGITIME

La création de l'UA ainsi que de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) en 2003 est consécutive à l'inaction de l'OUA à faire face aux défis de sécurité et de défense sur le continent. C'est ainsi que l'UA entend bâtir une sécurité collective africaine reposant sur son Conseil de paix et de sécurité. Toutefois, la nature de l'insécurité sur le continent a connu des mutations profondes avec l'avènement des nouvelles formes de menaces comme le terrorisme, la piraterie maritime et le brigandage maritime, sans être exhaustif. À cela s'ajoutent de nouvelles formes de défis

⁶⁰ *Responsabilité de protéger*, Res AG 63/308, Doc off AG NU, 63^e sess, A/RES/63/308 (2009).

⁶¹ Dans le paragraphe 4 de la résolution 1674, le Conseil de sécurité réaffirme les paragraphes 138 et 139 du *Document final du sommet de 2005, Protection des civils dans les conflits armés*, Res CS 1674, Doc off CS NU, 5430^e sess S/RES/1674 (2006).

⁶² Dans la résolution 1706, le Conseil de sécurité met en application la responsabilité de protéger pour la première fois au Darfour au Soudan. Voir *Résolution 1706 (2006)*, Rés CS 1706, Doc off CS NU, 5519^e sess, Doc NU S/RES/1706 (2006).

⁶³ Kaboré, *supra* note 13 à la p 140.

⁶⁴ *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger : rapport du Secrétaire général*, Doc off AG NU, 63^e sess, A/63/677 (2009).

liés à la gouvernance interne dont les changements anticonstitutionnels de gouvernement. Dès lors, se pose la question de l'adéquation du cadre normatif de l'UA aux nouvelles formes d'instabilité. En raison de l'incomplétude juridique dans l'*Acte constitutif de l'UA*, certains États, dont la Libye,⁶⁵ ont proposé certaines modifications à son article 4(h). Ainsi, sept mois après le lancement de l'Organisation, les Chefs d'État et de gouvernement adoptent les premiers amendements à l'*Acte constitutif de l'UA*. Les amendements présentés par certains États membres dans la période qui a suivi le sommet de Durban en 2002 ont été successivement examinés lors de la première session extraordinaire de la Conférence de l'UA qui s'est réunie le 3 février 2003 à Addis-Abeba et la deuxième session ordinaire de la Conférence à Maputo (Mozambique) le 11 juillet 2003.

Dès lors, l'amendement de l'article 4(h) a permis d'élargir le champ d'application du droit d'intervention de l'UA dans un État membre pour inclure un nouveau motif d'intervention à savoir les situations où il y a une « *menace grave de l'ordre légitime* »⁶⁶. Désormais, sur recommandation du Conseil de paix et de sécurité⁶⁷, l'UA peut sur décision de la Conférence⁶⁸ intervenir dans un État membre lorsqu'il existe une menace grave à l'ordre légitime en vue de rétablir la paix et la stabilité. Telle est la formulation du nouvel article 4(h) qui consacre

le droit de l'Union africaine 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 ainsi qu'une menace grave

⁶⁵ Les premières propositions d'amendements ont été officiellement soumises par la Libye à la session inaugurale de l'UA à Durban en 2002. Toutefois, la Conférence n'a pas examiné ces propositions en raison de l'inobservation par la Libye de la procédure d'amendement prévue à l'article 32 de l'*Acte constitutif de l'UA*. Néanmoins, la décision de compromis a été que les amendements proposés devraient être examinés par la Conférence lors d'une session extraordinaire, dont la première a été convoquée ultérieurement le 3 février 2003 à Addis-Abeba (Éthiopie). D'autres amendements avaient déjà été présentés par certains États membres dont le Mozambique, le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Nigéria, la Tanzanie et l'Afrique du Sud. En raison du non-respect des exigences procédurales stipulées à l'article 32 de l'*Acte constitutif*, d'autres amendements proposés par ces pays n'ont pas été pris en compte. La première session extraordinaire de l'Assemblée de l'UA a été précédée d'une session extraordinaire du Comité des représentants permanents et de deux sessions extraordinaires du Conseil exécutif qui ont respectivement examiné tous les amendements proposés et formulé des recommandations à la Conférence pour examen et adoption. Voir à cet effet la décision de l'Assemblée de l'Union africaine, Assembly/AU/Dec.3(I), sur les amendements proposés à certains articles de l'*Acte constitutif de l'Union africaine* : DOC. AHG/238 (XXXVIII), prise en sa première session ordinaire, tenue du 9 au 11 juillet 2002 à Durban (Afrique du sud), en ligne : <<https://www.peaceau.org/uploads/assembly-au-dec-3-i-f.pdf>> consulté le 28 décembre 2022 à 21h14.

⁶⁶ Il faut relever que l'ancien Président libyen Mouammar Kadhafi avait proposé une formulation initiale comme suit : « ainsi que les situations de troubles ou d'agression extérieure afin de restaurer la paix et la stabilité dans l'État membre concerné par l'Union ». Lire à cet effet, Stéphanie Dujardin, *L'Union africaine : un ordre juridique panafricain refondé par des États en quête de nations*, thèse de doctorat, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2006 [non publié] à la p 137.

⁶⁷ Voir *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité*, supra note 39, arts 6 et 7.

⁶⁸ Voir OUA, *Règlement intérieur de la Conférence de l'Union*, 1^{ère} sess., RTAU, 10 juillet 2002, art 18, en ligne (pdf): *Union africaine* <[http://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/6448/Rules of Procedure of the Assembly, Executive Council, PRC %26 Statutes of the Commission _F.Pdf?sequence=2&isAllowed=y](http://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/6448/Rules%20of%20Procedure%20of%20the%20Assembly,%20Executive%20Council,%20PRC%20Statutes%20of%20the%20Commission_F.Pdf?sequence=2&isAllowed=y) - :~:text=Majorité requise-,l.jouissant du droit de vote>.

de l'ordre légitime afin de restaurer la paix et la stabilité dans l'État membre de l'Union sur recommandation du Conseil de paix et de sécurité⁶⁹.

À côté des atrocités graves aux droits de l'homme déjà consacrées par l'*Acte constitutif de l'UA*, le Protocole sur les amendements de 2003 ajoute une circonstance pouvant autoriser l'intervention de l'Union dans un État membre, à savoir la menace grave à l'ordre légitime en vue de restaurer la paix et la sécurité.

Il s'agit là d'une clause très vaste qui dote l'UA d'une doctrine interventionniste plus large. L'émergence de cette nouvelle forme d'intervention traduit le passage graduel de l'intervention purement humanitaire à une intervention politique. Toutefois, le *Protocole* ne définit pas et/ou ne fournit pas d'indications précises sur cette notion de l'ordre légitime qui demeure à ce jour vague et sans précédent dans le droit international. En effet, à la différence des crimes de guerre, crimes contre l'humanité et du génocide dont les définitions sont prévues dans les instruments juridiques internationaux⁷⁰ et précisées par la jurisprudence des tribunaux pénaux internationaux, la notion d'ordre légitime n'est définie ni dans le droit international général ni dans le droit régional africain. Il appartiendrait donc à la Cour de justice de l'UA, en sa qualité d'organe judiciaire principal de l'organisation d'interpréter ce droit d'intervention en vue de restaurer l'ordre légitime⁷¹. Cependant, en attendant sa mise en place effective⁷², la question est du ressort de la Conférence qui tranche à la majorité des deux tiers, conformément à l'article 26 de l'*Acte constitutif de l'UA*.

S'il est vrai que le quatrième cas ajouté dans le *Protocole sur les amendements de l'Acte constitutif de l'UA* qui consiste à autoriser le droit d'intervention de l'UA même dans le cas « d'une menace grave de l'ordre légitime » n'est défini à ce jour dans aucun texte de droit positif, ni national, ni international, on peut néanmoins l'interpréter de façon extensive en référence aux principes de cette organisation. L'*Acte constitutif de l'UA* a consacré deux principes majeurs qui constituent la pierre angulaire de sa politique, à savoir le « Respect des principes démocratiques, des droits de l'homme, de l'État de droit et de la bonne gouvernance »⁷³ et les « Condamnation et rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernements »⁷⁴. En partant de ce postulat, il semble de toute évidence que le droit d'intervention de l'UA vise les changements anticonstitutionnels de gouvernements démocratiquement élus. C'est à ce titre que

⁶⁹ *Protocole sur les amendements à l'Acte constitutif*, supra note 44, art 4(h).

⁷⁰ Il s'agit notamment des traités relatifs au droit de la guerre (*Convention de La Haye* et *Convention de Genève*) ainsi que les *Protocoles additionnels de Genève*, la *Convention des Nations unies pour la prévention et la répression du crime de génocide*, les Statuts des Tribunaux pénaux des Nations unies pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda et celui de la Cour pénale internationale.

⁷¹ La Cour de justice de l'UA dispose d'une large compétence qui s'étend à l'application et à l'interprétation non seulement de l'*Acte constitutif de l'UA*, mais aussi de tous les instruments juridiques adoptés dans le cadre de l'UA, et même à toute question relative au droit international.

⁷² Le *Protocole de la Cour de justice de l'Union africaine* a été adopté par la 2^e session ordinaire de la Conférence de l'Union à Maputo, le 11 juillet 2003 et n'est pas entrée en vigueur avant le 11 février 2009, après ratification par 15 États. En 2004, l'UA a décidé de fusionner sa Cour de justice et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, ce qui a suscité parmi les États une hésitation à ratifier le *Protocole* portant création de cette Cour.

⁷³ *Acte constitutif de l'UA*, supra note 6, art 4(m).

⁷⁴ *Ibid.*, art 4(p).

l'article 30 de l'*Acte constitutif de l'UA* ajoute : « *Les Gouvernements qui accèdent au pouvoir par les moyens anticonstitutionnels ne sont pas admis à participer aux activités de l'Union* »⁷⁵. Il s'agit en fait d'une situation politique relevant de la souveraineté de l'État mais qui peut donner lieu à une intervention de l'Union si elle est jugée comme « *une menace grave de l'ordre légitime* »⁷⁶ par au moins deux tiers des États membres de l'organisation.

Encore faut-il se demander qu'est-ce qu'un changement anticonstitutionnel de gouvernement ? L'*Acte constitutif de l'UA* est muet sur la question. En revanche, c'est le Règlement intérieur de la Conférence en son article 37 qui s'est chargé par la suite de définir, conformément à la *Déclaration de Lomé*⁷⁷, les cas susceptibles d'être qualifiés de changements anticonstitutionnels de gouvernement. Il s'agit entre autres du coup d'État militaire ou tout autre coup d'État contre un gouvernement démocratiquement élu; l'intervention de mercenaires pour remplacer un gouvernement démocratiquement élu; le remplacement d'un gouvernement démocratiquement élu par des groupes armés dissidents et des mouvements rebelles; le refus d'un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti vainqueur après des élections libres et justes; le renversement ou le remplacement d'un gouvernement démocratiquement élu par des éléments, avec l'aide de mercenaires⁷⁸. Ainsi, si l'article 4(h) du *Protocole sur les amendements à l'Acte constitutif* vise le régime politique, ce régime doit être établi conformément aux standards démocratiques, c'est-à-dire élu à la suite d'élections démocratiques et une accession au pouvoir dans le respect des principes constitutionnels de l'État en question, ce qui n'est pas toujours le cas dans un bon nombre de pays africains⁷⁹. Si la notion de « menace grave à un ordre légitime » vise les coups d'État, les actions ou menaces terroristes, les manipulations frauduleuses dans les résultats d'élections, etc., alors s'agit-il ici d'une véritable consécration d'un droit d'ingérence politique dans les affaires internes d'un État souverain, contraire au principe du libre choix de son système politique, économique, social et culturel, ne touchant pas aux violations massives des droits de l'homme et qui n'a aucun trait humanitaire, comme les trois cas précédents, à savoir les crimes contre l'humanité, le génocide et les crimes de guerre ?⁸⁰ Telle est la grande interrogation de Hajer Gueldich⁸¹.

⁷⁵ *Ibid*, art 30.

⁷⁶ *Ibid*.

⁷⁷ *Déclaration AHG/Decl.5(XXXVI) sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement*, Conférence des Chefs d'État et de gouvernement, 36^e session, Lomé (Togo), 10-12 juillet 2000 [*Déclaration de Lomé*].

⁷⁸ *Règlement intérieur de la Conférence de l'Union*, *supra* note 68, arts 37 al 2, 3.

⁷⁹ Hajer Gueldich, « L'ingérence démocratique : peut-on imposer la légitimité démocratique par la force armée ? », Rafea Ben Achour (sous-direction), *Changements anticonstitutionnels de gouvernement : approches de droit constitutionnel et de droit international*, colloque FSJST des 4 et 5 avril 2013, Presses universitaires Aix Marseille, 2014 à la p 15.

⁸⁰ *Ibid*.

⁸¹ *Ibid*.

II. Le verso du droit d'intervention

Le verso du droit d'intervention de l'UA constitue son aspect caché et relève du non-dit. Dès sa consécration, les critiques se cristallisent non seulement sur sa conformité au droit international mais également sur la capacité de l'Union à réaliser cet ambitieux projet. Si une partie de la doctrine établit que cette notion jouit d'« *une conformité claire au droit international général* »⁸², notre démarche en revanche est de montrer le contraste de celle-ci avec le droit international et de relever les défis auxquels l'Organisation est confrontée.

A. Contraste avec le droit international

Le droit d'intervention de l'UA semble être à l'opposé de certains principes classiques du droit international général et coutumier. Sans être exhaustif, on citera entre autres, les principes de l'égalité souveraine des États et de l'interdiction du recours à la force dans les relations internationales.

1. LA RÉSISTANCE DU PRINCIPE DE L'ÉGALITÉ SOUVERAINE

Lors de la création de l'UA, les États africains sans affecter l'affirmation de leur souveraineté redoutaient de voir se produire le scénario qui consiste à « déshabiller Pierre pour habiller Paul ». C'est autour de ce postulat qu'ont surgi les interrogations sur la philosophie de l'Organisation, c'est-à-dire ses ambitions et le contenu de ses politiques communes en matière de paix et de sécurité. Afin de prévenir les éventuelles critiques sur les fondations de la nouvelle organisation et surtout aux craintes des États africains de concilier leur souveraineté avec les finalités réelles de celle-ci que Amara Essy alors Secrétaire général de l'OUA a initié une large concertation impliquant non seulement les représentants des États membres mais également la société civile africaine et des experts tant nationaux qu'internationaux pour réfléchir sur les questions institutionnelles et les objectifs assignés à l'organisation ou encore l'intégration de certaines initiatives dans les programmes de l'UA. Cette consultation, qui a bénéficié du concours des Nations unies, de l'Union européenne et même de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), a permis aux représentants des États membres de prendre en compte certaines recommandations, en particulier celles relatives aux règlements intérieurs et des statuts des quatre organes-clefs de l'UA que sont la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement, le Conseil exécutif, le Comité des représentants permanents et la Commission⁸³. Ainsi, la mise en place de l'UA a été le fruit d'une construction élaborée à tel point que l'*Acte constitutif de l'UA* n'a été que la concrétisation de ces recommandations. C'est pourquoi cet instrument juridique est tout entier tourné vers les objectifs et principes de la nouvelle Organisation. Toutefois, en succédant à l'OUA, l'UA n'a pas fait table rase de ses principes. Son *Acte constitutif*

⁸² Kaboré, *supra* note 13 à la p 142.

⁸³ *Rapport du groupe consultatif d'éminentes personnalités sur la transition de l'OUA à l'Union africaine (UA)*, Addis-Abeba, 20 juin 2002, Document EPAP/RPT.

rappelle solennellement les grands principes largement consacrés par le droit international, sur lesquels était fondée sa devancière tels que l'égalité, la souveraineté et l'interdépendance entre les États membres, le respect des frontières au moment de l'accession à l'indépendance, l'interdiction de recourir à l'usage de la force, la non-ingérence d'un État membre dans les affaires intérieures d'un autre État.

En revanche, au nombre des innovations introduites par l'UA figurent, entre autres, 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 »⁸⁴. Cette institutionnalisation s'inscrit aux antipodes de certains principes classiques du droit international⁸⁵ dont le principe de souveraineté auquel les États africains sont fermement attachés⁸⁶. L'introduction d'un droit d'intervention dans le dispositif juridique de l'UA est d'autant plus étonnante que les États africains ont toujours manifesté une hostilité à toute intervention, quels qu'en soient les motifs⁸⁷. D'où l'opposition à l'idée de consécration d'un droit général d'intervention humanitaire sur le continent. C'est ce qui expliquerait le fossé entre le discours des dirigeants africains sur le droit d'intervention humanitaire et l'adoption de l'article 4(h) de l'*Acte constitutif de l'UA*. En effet, quelques mois avant l'adoption de l'*Acte constitutif*, les États africains rejetaient catégoriquement toute idée d'intervention humanitaire⁸⁸ dans les déclarations adoptées par le « Groupe des

⁸⁴ *Acte constitutif de l'Union africaine*, supra note 6 art 4(h).

⁸⁵ Par exemple, le principe de non-intervention et de l'interdiction du recours à la force.

⁸⁶ Dès leur accession à l'indépendance, les États africains étaient très attachés aux principes de souveraineté, de non-intervention et d'interdiction du recours à la force. Selon Martin Kunschak, cet attachement était justifié par leur fragilité et leur vulnérabilité. Voir Martin Kunschak, « The African Union and the Right to Intervention: Is there a Need for UN Security Council Authorisation ? » (2006) 31:1 SAYBIL à la p 195.

⁸⁷ Certains États africains soupçonnaient les États puissants de défendre des intérêts impérialistes sous le couvert de l'argument d'intervention pour des motifs humanitaires. Lire à cet effet Edward Kwakwa, « Internal Conflicts in Africa: Is There a Right of Humanitarian Action? » (1994) 2:1 African YB Intl L 9 à la p 30 ; Kunschak, supra note 86 aux pp 195-196; Abdulqawi A. Yusuf, « The Right of International by the African Union : A New Paradigm in Regional Enforcement Action ? » (2003) 11 African YB Intl L 3 aux pp 16-17.

⁸⁸ La première déclaration adoptée le 24 septembre 1999 rejetait de façon rigoureuse le droit d'intervention humanitaire: « *The Ministers stressed the need to maintain clear distinctions between humanitarian assistance and other activities of the United Nations. They rejected the so-called right of humanitarian intervention, which has no basis in the UN Charter or international law* », Groupe des 77, *Ministerial Declaration adopted in the Twenty-third Annual Meeting of the Ministers for Foreign Affairs of the Group of 77* (24 septembre 1999), en ligne : G77 <<https://www.g77.org/doc/Decl1999.html>> aux para 69, 70. Une seconde déclaration est adoptée quelques mois plus tard par le même groupe réaffirmant le rejet du « prétendu droit d'intervention humanitaire, qui ne se fonde sur aucune base légale dans la Charte des Nations Unies ni dans les principes généraux de droit international », Déclaration du Sommet du Sud, adoptée par les Chefs d'État et de gouvernement des pays membres du Groupe des 77 réunis à La Havane, le 14 avril 2000, annexée à la Lettre datée du 5 mai 2000, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Représentant permanent du Nigéria auprès de l'ONU, A/55/74, 12 mai 2000 au para 54. Voir également, le Communiqué final publié à l'issue de la Réunion des ministres des affaires étrangères et des chefs de délégation du Mouvement des pays non alignés tenue à New York le 23 septembre 1999, annexée à la Lettre datée du 15 octobre 1999, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent de l'Afrique du sud auprès de l'Organisation des Nations unies, le 18 octobre 1999, A/54/469 S/1999/1063 au para 8, cité par Alimata Diallo, *Le recours à la force armée par l'Union africaine* :

77 »⁸⁹ et par le « Mouvement des Non-alignés »⁹⁰. Les États signataires de ces déclarations ont par ailleurs, de façon individuelle⁹¹, condamné le droit d'intervention humanitaire en ce qu'il porte atteinte d'une part au principe de souveraineté des États et d'autre part au système de la *Charte des Nations unies*. La règle de la non-intervention qui depuis fort longtemps gouverne le droit international comporte l'obligation fondamentale des États de ne pas intervenir dans les affaires intérieures et extérieures d'un autre État et s'applique également à toute menace d'une telle intervention⁹². Dans la même veine, l'article 2§ 7 de la *Charte des Nations unies* interdit d'intervenir « dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État » sous réserve, toutefois, de l'application des mesures coercitives prévues au chapitre VII. C'est dire que le droit d'intervention de l'UA ne peut s'exercer que dans le cadre onusien et non pas dans le cadre des règles propres à cette Organisation.

Par ailleurs, à côté des crimes graves, à savoir les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité, le *Protocole sur les amendements à l'Acte constitutif* consacre le droit de l'Union africaine d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence en cas de « menace grave de l'ordre légitime afin de restaurer la paix et la stabilité dans l'État membre de l'Union sur recommandation du Conseil de paix et de sécurité »⁹³. Cet ajout est plus complexe que ce qui est formulé jusqu'à présent, car la définition d'une « menace grave de l'ordre légitime » est difficile à déterminer et peut être sujette à une interprétation discrétionnaire. Néanmoins, en la confrontant aux principes de l'UA, il ressort qu'elle consacre un droit d'intervenir pour rétablir la démocratie et les valeurs démocratiques. Le *Protocole sur les amendements de l'Acte constitutif de l'Union africaine* du 3 février 2003, s'il est ratifié par les deux tiers au

contribution à l'interprétation de l'article 4(h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine, *supra* note 5 aux pp 4-5, n 17.

⁸⁹ Le « Groupe des 77 » est une coalition regroupant 133 en 2014 pays en développement membres des Nations Unies, conçue pour promouvoir les intérêts économiques et politiques collectifs de ses membres et créer une capacité de négociation accrue aux Nations unies.

⁹⁰ Le Mouvement des non-alignés est une organisation internationale regroupant 120 États en 2012, qui se définissent comme n'étant alignés ni avec ni contre aucune grande puissance mondiale. Le but de l'organisation défini dans la *Déclaration de La Havane* de 1979 est d'assurer « l'indépendance nationale, la souveraineté, l'intégrité territoriale et la sécurité des pays non alignés dans leur lutte ». Le mouvement des non-alignés se définit comme un regroupement d'États n'étant alignés avec aucune grande puissance du système international. Ce mouvement est constitué de 120 États membres en 2012 et son but est de protéger ses membres contre l'ingérence étrangère. Voir Conférence des chefs d'État ou de gouvernement des pays non-alignés, *Déclaration finale*, 6^e conférence, La Havane, 9 septembre 1979 [*Déclaration de La Havane* de 1979].

⁹¹ Voir dans ce sens entre autres les positions de l'Égypte, *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*, Doc off AG NU, 55^e sess, Doc NU A/54/PV.29 (2000); de l'Éthiopie, AG NU, 54^e sess, Doc NU A/C.4/54/SR. 13 (1999) 13^e séance; du Sénégal, AG NU, 54^e sess, Doc NU A/54/PV.56 (1999) 56^e séance; de la Libye, AG NU, 55^e sess, Doc NU A/55/PV.19 (1999) 19^e séance; de la Namibie, AG NU, 55^e sess, Doc NU A/55/PV.24 (2000) 24^e séance; de la Tunisie, AG NU, 55^e sess, Doc NU A/55/PV.6 (2000) 6^e séance.

⁹² Lire à cet effet, *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*, AG NU, 25^e sess, Doc NU A/5217 (1970) Rés AG 2625 (XXV); Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Helsinki, 1^{er} août 1975.

⁹³ *Protocole sur les amendements à l'Acte constitutif*, *supra* note 43, art 4(h).

moins des États membres de l'UA, poserait un dilemme. D'une part, il renforcerait la *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance* qui pose la démocratie comme règle de droit applicable et exigible des États qui ratifient la *Charte*⁹⁴. D'autre part, il constituerait une atteinte à l'autonomie constitutionnelle, principe consacré par le droit international positif⁹⁵ et coutumier⁹⁶ qui traduit la liberté étatique dans le choix de son régime politique, économique, social et culturel et ce, en dehors de toute pression extérieure. S'il est vrai que la *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance* ne laisse plus une grande marge de manœuvre aux États à ce niveau, force est de constater que le droit international général consacrant le principe de l'autonomie constitutionnelle des États prime sur le droit régional africain. Aussi, cette disposition est en contradiction avec le principe de la non-intervention d'un État membre dans les affaires intérieures d'un autre État membre auquel les Nations unies attachent du prix⁹⁷. La notion de « *l'ordre légitime* » ouvrirait ainsi la porte à l'arbitraire et mènerait le droit d'intervention vers une conception très large, qui pourrait être dangereuse au niveau de sa mise en œuvre, surtout lorsqu'il y a des pressions extérieures susceptibles de contraindre la majorité des États africains, déjà fragilisés par leurs dépendances financières et économiques aux États les plus puissants, à prendre une décision bien plus généreuse que ne le supporte la situation réelle⁹⁸. Aussi, l'intervention militaire de l'UA pour restaurer l'ordre légitime dans le

⁹⁴ *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance*, Union africaine, 30 janvier 2007, art 3.

⁹⁵ Le principe de l'autonomie constitutionnelle est consacré dans l'article 1 commun au *Pacte relatif aux droits civils et politiques* et au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* du 19 décembre 1966 en ces termes : « *Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel* ».

Plusieurs résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies réaffirment ce principe. On citera entre autres :

Résolution 2131 du 21 octobre 1965 qui dispose : « *Tout État a le droit inaliénable de choisir son système politique, économique, social et culturel sans aucune forme d'ingérence de la part de n'importe quel État* ». Résolution 2625 du 24 octobre 1970 dont l'article 1er dispose : « *Chaque État a le droit de choisir et de développer librement son système politique, économique et social* ». Résolution 32 81 du 12 décembre 1974 dans son article 1er qui dispose : « *Chaque État a le droit souverain et inaliénable de choisir son système économique, de même que ses systèmes politique, social et culturel, conformément à la volonté de son peuple sans ingérence, pression ou menace extérieure d'aucune sorte* ».

⁹⁶ La jurisprudence internationale a reconnu le principe de l'autonomie constitutionnelle à l'occasion de deux affaires : *Affaire du Sahara Occidental*, avis consultatif, [1975] CIJ Rec des arrêts, avis consultatifs et ordonnances, aux pp 43-44, au para 94 où il est affirmé que : « *Aucune règle de droit international n'exige que l'État ait une structure déterminée, comme le prouve la diversité des structures étatiques qui existent actuellement dans le monde* ». *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua c États-Unis d'Amérique), [1986] CIJ Rec des arrêts, avis consultatifs et ordonnances, p 131, para 258, où il est affirmé que : « *Chaque État possède le droit fondamental de choisir et de mettre en œuvre comme il l'entend son système politique, économique et social. Les orientations politiques internes d'un État relèvent de la compétence exclusive de celui-ci pour autant, bien entendu, qu'elles ne violent aucune obligation internationale* ».

⁹⁷ *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, RT Can 1945 n°7, art 2 au para 7 : « *Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État, ni n'oblige les membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement au terme de la présente Charte* ».

⁹⁸ Hajer Gueldich, « *L'ingérence démocratique : peut-on imposer la légitimité démocratique par la force armée ?* », *supra* note 79 à la p 15.

territoire d'un État souverain sans son consentement pourrait être accueillie par sa population comme relevant du colonialisme interafricain, c'est-à-dire l'hégémonie des États-leaders africains sur les États faibles. C'est dans ce sens qu'il faut craindre l'instrumentalisation du droit d'intervention par les puissances africaines du moment.

2. DILEMME AVEC LA RÈGLE DE L'INTERDICTION DU RECOURS À LA FORCE

Le droit d'intervention de l'UA se heurte aussi à la règle de l'interdiction du recours à la force. Pour mieux cerner ce dilemme, il convient d'évaluer les articles 4(h) de l'*Acte constitutif de l'UA* et 4(h) du *Protocole sur les amendements à l'Acte constitutif* sous deux aspects, d'une part, leur compatibilité avec la *Charte des Nations unies*, et d'autre part, leur compatibilité avec le droit international coutumier.

Pour le premier cas, la *Charte des Nations unies* interdit aux États membres le recours à la menace et à l'usage de la force dans les relations internationales⁹⁹, à l'exception du droit naturel de légitime défense en réponse à une agression armée¹⁰⁰; en tout autre cas, les États membres ont accepté de déléguer l'emploi de la force au Conseil de sécurité¹⁰¹. Ces obligations sont prépondérantes par rapport à tous les engagements pris par les États¹⁰². En conséquence, la seule possibilité pour l'UA de recourir à la coercition armée sur la base de la *Charte des Nations unies* est l'article 53 qui dispose :

Le Conseil de sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité. Toutefois, aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par les organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité.

Par conséquent, comme indiqué plus haut, si l'art 4(h) du *Protocole* mentionnait cette autorisation préalable, il ne poserait aucun problème au regard du droit international. Il n'inventerait pas, dans ce cas, une nouvelle règle : il se bornerait à rappeler l'article 53 de la *Charte des Nations unies*.

À cet égard, si la disposition de l'article 4(h) de l'*Acte constitutif de l'UA*

⁹⁹ *Charte des Nations Unies*, supra note 97 : « Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ».

¹⁰⁰ *Ibid.*, art 51 : « Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris des mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales ».

¹⁰¹ *Ibid.*, art 24 : « Afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, ses Membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité le Conseil de sécurité agit en leur nom ».

¹⁰² *Ibid.*, art 103 : « En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront ».

semble révolutionnaire, en ce qu'elle ouvre la voie au profit d'une organisation régionale du droit à recourir à la force armée pour intervenir dans des situations de crises humanitaires graves sur le continent africain dans un État souverain, il est important de rappeler, d'une part, que ce droit ne peut se faire sans l'autorisation du Conseil de sécurité et que d'autre part, les effets juridiques de cet article restent, avant tout, internes à l'Union africaine et ne tendent pas à modifier le droit international général¹⁰³. Or, aucun texte de l'UA à ce jour ne fait référence à l'autorisation préalable du Conseil de sécurité. S'il est vrai que l'UA reconnaît la supériorité du Conseil de sécurité des Nations unies¹⁰⁴, la pratique montre qu'elle ne respecte pas la règle de l'autorisation préalable. Par exemple, l'intervention militaire de l'UA dans l'île d'Anjouan (Comores) baptisée « Démocratie dans les Comores » afin de déloger le dirigeant illégal Mohamed Bacar le 25 mars 2008 ou la menace de recours à la force armée contre le Burundi en 2016 n'ont jamais bénéficié d'une autorisation préalable du Conseil de sécurité. Ce qui montre l'éloignement du droit d'intervention de l'UA du dispositif onusien. C'est dire que la reconnaissance par l'UA de la supériorité du Conseil de sécurité n'empêche pas systématiquement sa volonté de soumission au monopole de celui-ci en matière de recours à la force armée. Ainsi, malgré les rappels de la responsabilité principale du Conseil de sécurité, rien ne permet de déduire des instruments juridiques de l'UA une volonté de solliciter son autorisation, contrairement à la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) qui l'a exprimé précisément : « Le Sommet n'aura recours aux mesures coercitives qu'en derniers recours et ce, conformément aux dispositions de l'article 53 de la Charte des Nations Unies, uniquement avec l'autorisation du Conseil de sécurité des Nations Unies »¹⁰⁵. L'absence dans l'*Acte constitutif de l'UA* de mention d'une quelconque autorisation du Conseil de sécurité laisse la porte ouverte à une interprétation divergente¹⁰⁶.

Pour ce qui est du deuxième cas, en droit international coutumier, c'est aussi le principe de non-intervention qui est reconnu. À l'occasion de l'arrêt *Nicaragua c. États-Unis*, la Cour internationale de justice a d'ailleurs noté qu'il s'agissait d'un principe reconnu par la coutume internationale :

[I]e principe de non-intervention met en jeu le droit de tout État souverain de conduire ses affaires sans ingérence extérieure ; bien que les exemples d'atteinte au principe ne soient pas rares, la Cour estime qu'il fait partie intégrante du droit international coutumier. (...) L'existence du principe de non intervention dans l'*opinio juris* des États est bien étayée par une pratique

¹⁰³ Gueldich, *supra* note 79 à la p 16.

¹⁰⁴ *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et sécurité*, *supra* note 39, art 17 : « 1. Dans l'exercice du mandat qui est le sien dans la promotion et le maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique, le Conseil de paix et de sécurité coopère et travaille en étroite collaboration avec le Conseil de sécurité des Nations Unies, qui assume la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Le Conseil de paix et de sécurité coopère et travaille également en étroitement avec les institutions compétentes des Nations Unies pour la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique ».

¹⁰⁵ SADC, *Protocole sur la coopération en matière de Politique, de défense et de sécurité*, 14 août 2001, art 11 al 3.

¹⁰⁶ Stéphane Doumbé-Bille, dir, *La régionalisation du droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2012 à la p 39.

importante et bien établie. On a pu d'ailleurs présenter ce principe comme corollaire du principe d'égalité souveraine des États¹⁰⁷.

Selon la Cour, il y aura intervention illicite si deux éléments sont rencontrés. Il s'agit d'une part de l'intervention qui porte sur des matières à propos desquelles le principe de souveraineté des États permet à chacun d'entre eux de se décider librement et d'autre part de l'intervention qui prend la forme de moyens de contrainte tels que la force, que celle-ci soit directe ou indirecte¹⁰⁸. De plus, ce principe est une règle de *jus cogens* et par conséquent tous les traités conclus en violation de cette obligation sont invalides selon l'article 53 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*¹⁰⁹.

S'il est vrai qu'une partie de la doctrine soutient que le recours à la coercition armée par l'UA en vertu de son droit d'intervention n'est pas contraire à la règle de l'article 2§ 4 dans la mesure où l'État visé aurait donné son consentement préalable à une telle intervention par la ratification de l'*Acte constitutif de l'UA*, qu'il s'agit en l'espèce d'une intervention consentie par traité et le consentement aurait pour effet d'exclure l'idée d'un usage coercitif de la force interdit par de la *Charte des Nations unies*, la question fondamentale que l'on se pose est celle de savoir si les instruments juridiques de l'UA consacrant le droit d'intervention sont compatibles avec les normes impératives du droit international destinées à protéger la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des États. Par conséquent, il serait moins prudent de partir de l'article 3 de l'*Acte constitutif de l'UA* qui inclut entre les objectifs de l'union la réalisation d'une « plus grande unité et solidarité entre les pays africains et entre les peuples d'Afrique » et l'accélération de « l'intégration politique et socio-économique du continent » pour conclure que le seul moyen pour justifier ce droit d'intervention « est de supposer que les États membres de l'Organisation ont inauguré un processus de transfert de leur souveraineté à l'Union, qui au contraire de l'ancienne Organisation de l'unité africaine est sans doute une organisation d'intégration sur le modèle de l'UE »¹¹⁰.

Le concept de divisibilité de la souveraineté loin de dépendre de la seule volonté de l'État trouve ses limites devant une norme de *jus cogens* à l'instar de la règle de l'interdiction du recours à la force armée.

¹⁰⁷ *Affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, [1986] CIJ, Document n°58, Rec 1986 à la p 14 au para 202.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, 1155 RTNU à la p 331, art 53 : « Est nul tout traité qui, au moment de sa conclusion, est en conflit avec une norme impérative du droit international général. Aux fins de la présente Convention, une norme impérative du droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des États dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère ».

¹¹⁰ Voir à cet effet Ben Kioko, « The right of intervention under the African Union's Constitutive Act: From non-interference to non-intervention » (2003) 85:852 RICR 807 à la p 820, tel que cité dans Andrea Caligiuri, « Le droit d'intervention de l'UA africaine et l'interdiction de l'usage de la force en droit international », Paper, Juin 2004 à la p 5 [non-publié], en ligne: Academia.edu <https://www.academia.edu/1741488/Le_droit_d_intervention_de_l_Union_africaine_et_l_interdiction_de_l_usage_de_la_force_en_droit_international> : dans le processus d'intégration politique et socio-économique, les États membres « progressively cede their sovereignty ».

Si l'on admet que l'usage de la force par l'UA en cas de crimes graves, à savoir les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité n'est pas incompatible avec l'article 2§ 4 de la *Charte des Nations unies* en ce qu'il n'est dirigé ni contre « l'intégrité territoriale », ni contre « l'indépendance politique », il faut néanmoins que sa mise en œuvre soit autorisée par le Conseil de sécurité garant de la responsabilité de protéger à l'échelle mondiale. En revanche, le recours unilatéral à la force armée pour restaurer « l'ordre légitime » dans un État bien que salutaire est illicite, car ce dernier motif d'intervention est carrément différent des trois premiers en raison de son rapport distant avec les crimes de masse qui justifient l'intervention armée. En effet, les organisations régionales et sous régionales exercent leurs compétences en matière de maintien de la paix et de la sécurité collectives conformément à la *Charte des Nations unies*. Or, aucune disposition de la *Charte* ne prévoit le recours à la force armée essentiellement à des fins démocratiques. Cette hypothèse n'est possible que si les faits liés à la démocratie menacent la paix et la sécurité internationales. Dans ces conditions, ce ne serait pas la démocratie la cible de l'intervention mais ses actes dérivés.

B. Les défis du droit d'intervention africaine

L'UA n'est pas le seul acteur à intervenir dans les questions de paix et de sécurité en Afrique. Depuis la fin de la guerre froide, le continent est marqué par un foisonnement des mécanismes régionaux qui, dans la pratique, livrent une réelle concurrence à l'organisation continentale. Aussi, le concept de droit d'intervention de l'UA loin de s'enraciner, est encore embryonnaire.

1. LE FOISONNEMENT DES MÉCANISMES SOUS-RÉGIONAUX

L'idée d'un système de défense et de sécurité collective africain n'est pas l'apanage de l'UA. L'échec de l'OUA à assurer la sécurité du continent et le désengagement militaire progressif occidental dû aux échecs des violentes crises somalienne (1993) et rwandaise (1994) avaient poussé les États africains à mettre en place divers systèmes de sécurité dans chaque sous-région. C'est ainsi que depuis les années 1990 les organisations sous-régionales africaines à vocation économique intègrent dans leur politique d'intégration communautaire un volet sur le maintien de la paix et de la sécurité collectives¹¹¹. En effet, depuis sa création, l'OUA, pour encourager la création de Communautés d'intégration, a divisé le continent africain en cinq zones géographiques en rapport aux cinq régions : Nord, Sud, Est, Ouest et Centre. L'Organisation estimait qu'il était plus facile d'aller à l'intégration par cercles concentriques à travers les régions qui ont vocation naturelle à se rassembler. Par la suite, l'Union africaine a reconnu, par une décision de l'Assemblée des Chefs d'État et de gouvernement, huit Communautés économiques régionales (CER) en tant

¹¹¹ Lire Stéven Modeste Yombi, *La régionalisation du maintien de la paix et de la sécurité collectives en Afrique : cas de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC)*, thèse de doctorat en droit public, Université Marien Ngouabi, 2019.

qu'associations régionales d'États africains officiellement représentatives¹¹². Concurrément à l'UA, ces dernières interviennent dans le maintien de la paix et de la sécurité.

La CEDEAO est la première organisation à ouvrir le rideau de cette dynamique. Instituée le 28 mai 1975, elle adoptera deux ans plus tard un Accord-cadre de non-agression et d'assistance en matière de défense (ANAD)¹¹³. Tout en rappelant leur adhésion aux principes classiques du droit international, les États membres de l'ancienne Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO) et le Togo s'engagent à se porter mutuellement aide et assistance contre toute forme d'agression extérieure¹¹⁴. Le 14 décembre 1981 un protocole d'application de l'ANAD est signé. Il s'ensuit la signature d'un accord de défense propre à l'ensemble des États de l'Afrique de l'Ouest¹¹⁵ le 22 avril 1978 : c'est le *Protocole de non-agression* adopté à Lagos (Nigéria)¹¹⁶. Ce processus s'est poursuivi avec l'adoption du *Protocole d'assistance mutuelle en matière de défense* conclu à Freetown (Libéria) le 29 mai 1981 et du *Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité* le 10 décembre 1999. Ce dernier instrument juridique dote le mécanisme de paix et de sécurité de la CEDEAO d'un bras armé en l'occurrence le Groupe de contrôle du cessez-le-feu (ECOMOG)¹¹⁷. En vertu de l'article 21 du *Protocole*, « Le Groupe de contrôle du cessez-le-feu de la CEDEAO (ECOMOG) est une structure composée de plusieurs modules polyvalents (civils et militaires) en attente dans leurs pays d'origine et prêts à être déployés dans les meilleurs délais »¹¹⁸.

Ensuite, la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), créée en 1992 en remplacement de la Conférence de coordination pour le développement de l'Afrique australe (SADCC) bien que vouée à l'intégration économique des États membres, l'article 5 de son traité révisé prévoyait déjà un volet sur le maintien de la paix et de la sécurité. Afin de réaliser cet objectif, la SADC mettra sur pied successivement un Comité interrégional en charge des affaires relatives à la sécurité en septembre 1995 et un organe pour la politique, la défense et la coopération en matière de sécurité initié le 28 juin 1996 mais qui ne sera finalisé que le 14 août 2000 à Blantyre (Malawi) à travers le *Protocole sur la coopération en matière politique, de défense et de sécurité*. Adopté au Sommet de Windhoek, ce protocole n'entrera en

¹¹² Ki Doulaye Corentin, *Communauté des États Sahélo-sahariens (CEN-SAD). Le Conseil de paix et de sécurité*, 20 décembre 2019 à la p 8.

¹¹³ *Accord de non-agression et d'assistance en matière de défense (ANAD)*, États de la CEAO et Togo, 9 juin 1977, 1354 RTNU 1984 n°2866 aux pp 215-16.

¹¹⁴ *Ibid*, art 1.

¹¹⁵ Jusque-là la CEAO ne comprenait que les États francophone : Burkina-Faso (Haute Volta), Côte d'Ivoire, Mali, Mauritanie, Niger et Sénégal.

¹¹⁶ Cet accord élargit la CEAO aux États anglophones.

¹¹⁷ Toutefois, il faut reconnaître que l'ECOMOG a été déjà déployé en dehors de tout cadre normatif au Libéria (1990), au Sierra Léone (1997) et en Guinée Bissau (1998).

¹¹⁸ Secrétariat exécutif de la CEDEAO, *Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité* le 10 décembre 1999, article 21.

vigueur qu'à compter du 3 mars 2004¹¹⁹. Selon le *Protocole relatif à l'organe de coopération en matière de politique, défense et sécurité*, celui-ci est créé sur la base du chapitre VIII de la *Charte des Nations unies*, indiquant que les arrangements régionaux sont appropriés au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Ce protocole offre un cadre institutionnel à travers lequel les États membres coordonnent les politiques et les activités dans les domaines politique, de défense et de sécurité. Il prévoit notamment de promouvoir la coordination et la coopération régionale en matière de paix et de sécurité¹²⁰, de prendre des mesures coercitives lorsque les circonstances l'exigent, conformément au chapitre VIII de la *Charte des Nations Unies*¹²¹, d'envisager la mise au point d'un dispositif collectif de sécurité et la conclusion d'un pacte de défense mutuelle afin de répondre aux défenses militaires externes¹²². Ce dernier texte a été adopté à Dar-es-Salam (Tanzanie) en 2003 avec pour but de rendre opérationnels les mécanismes de l'organe aux fins de coopération mutuelle pour les questions de défense et de sécurité¹²³.

De même, l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) créée par l'accord adopté le 21 mars 1996 à Nairobi (Kenya) en remplacement de l'Autorité intergouvernementale sur la sécheresse et le développement (IGADD) créée le 16 janvier 1986 prévoit dans l'article 18A de son protocole des compétences dans les domaines de la paix et de la sécurité. Les États membres s'y sont en effet engagés à prendre toutes les mesures collectives nécessaires en vue d'éliminer toute action qui compromettrait la paix et la sécurité, de créer un mécanisme qui serait chargé du règlement pacifique de leurs différends, et à accepter la compétence prioritaire de l'IGAD dans le règlement de ces différends. Le lancement, en octobre 2005, d'une stratégie de paix et de sécurité censée permettre le développement et l'harmonisation des initiatives nationales dans le domaine de la sécurité a permis de développer une certaine structure de sécurité collective dans la corne de l'Afrique malgré l'inexistence d'un accord concret sur la défense mutuelle¹²⁴.

En outre, la Communauté économique des États de l'Afrique centrale créée le 18 octobre 1983 pour faciliter le développement économique, social et culturel de l'Afrique centrale en vue de la création des structures régionales pouvant progressivement aboutir à un marché commun a, au fil des années, reconsidéré sa mission pour inclure le maintien de la paix et de la sécurité collectives¹²⁵. Tout a commencé en 1986 lorsque le président Paul Biya du Cameroun, alors président en exercice de la CEEAC a demandé à l'ONU de fournir une assistance aux États membres de cette organisation en vue de la promotion des mesures de confiance propres à prévenir les conflits et à assurer la paix en Afrique centrale. C'est dans cette perspective

¹¹⁹ Abdoul Kader Bitié, *L'approche contemporaine de la prévention des conflits en Afrique*, thèse de doctorat en droit public, Université de Bordeaux, 2016 à la p 274.

¹²⁰ SADC, *Protocole sur la Coopération en matière de politique, de défense et de sécurité*, 14 août 2001, art 2.d.

¹²¹ *Ibid*, art 2.f.

¹²² *Ibid*, art 2.h.

¹²³ *Ibid*, art 2.

¹²⁴ Bitié, *supra* note 119 à la p 275.

¹²⁵ Lire à cet effet Yombi, *supra* note 111.

que l'Assemblée générale des Nations unies, aux termes de la Résolution 46/37B du 6 février 1991, a prié le Secrétaire général de l'ONU d'apporter son assistance à la création d'une instance de concertation pour la promotion des mesures de diplomatie préventive en Afrique centrale. Le 28 mai 1992, le Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali crée un organe appelé Comité consultatif permanent des Nations unies sur les questions de sécurité en Afrique centrale. Le 8 juillet 1996, les États membres de la CEEAC signent un Pacte de non-agression. Trois ans plus tard, ils adoptent le programme de relance et redynamisation de la CEEAC avec entre autres objectifs la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité. Le 25 février 1999, ils créent un mécanisme de paix et de sécurité dénommé Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale et le 24 février 2000 ils adoptent un pacte d'assistance mutuelle. Le *pacte de non-agression* forme avec le *pacte d'assistance mutuelle* et le *protocole relatif au COPAX* un instrument juridique unique¹²⁶. Le *Protocole relatif au COPAX* adopté le 24 février 2000 par les États membres de la CEEAC prévoit deux moyens de mise en œuvre de ses objectifs à savoir le Mécanisme d'alerte rapide de l'Afrique centrale (MARAC) et la Force multinationale de l'Afrique centrale (FOMAC) qui constitue le bras armé de l'Organisation.

Toujours dans la même veine, la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD) a été créée le 4 février 1998 à Tripoli (Libye) avec pour but l'établissement d'une union économique globale et la suppression de toutes les restrictions qui entravent le rassemblement de ses États membres. Lors de leur sommet ordinaire tenu en juillet 2010 à N'Djamena, les Chefs d'États de la CEN-SAD avaient constaté que, douze ans après la création de cette Organisation, elle n'avait pas pu réaliser les objectifs qui lui avaient été assignés, de même qu'elle n'avait pas pu répondre aux attentes qu'elle avait suscitées au moment de sa naissance. Aussi, avaient-ils décidé de sa refondation en vue d'en faire une véritable organisation d'intégration régionale recentrée autour de ses objectifs prioritaires que sont la paix, la sécurité et le développement économique. À cet égard, les Chefs d'États ont décidé de réviser le traité fondateur de l'Organisation, ce qui fut fait le 16 février 2013 par la Conférence des Chefs d'État, lors de sa session extraordinaire tenue à N'Djamena (Tchad)¹²⁷. L'article 3 du traité révisé prévoit la préservation et la consolidation de la paix, de la sécurité et de la stabilité dans la zone CEN-SAD, la promotion du dialogue politique et la lutte contre la criminalité transfrontalière avec ses fléaux connexes comme le trafic de drogues, des armes, des êtres humains, le blanchiment d'argent et le terrorisme. Le traité révisé établit le Conseil permanent de paix et de sécurité de la CEN-SAD et l'article 8 lui assigne la mission de mettre en place des mécanismes de prévention des conflits; d'anticipation des crises, ainsi que des politiques au sein des États, susceptibles de conduire à des actions conflictuelles; d'entreprendre, avec l'appui de ses différents organes en vue du maintien de la paix, lorsque des conflits éclatent; d'autoriser l'organisation et le déploiement de missions d'appui à la paix; d'imposer des sanctions à l'encontre de gouvernements responsables de changements anticonstitutionnels de pouvoirs.

¹²⁶ *Ibid* à la p 49.

¹²⁷ Coentini, *supra* note 112.

L'Union du Maghreb arabe (UMA), fondée en février 1989, a pour objectif de créer des rapports de fraternité entre les États membres et faciliter la libre circulation des biens et des personnes. S'il est vrai qu'elle a élargi ses objectifs pour intégrer la paix et la sécurité, il faut reconnaître qu'à cause de ses problèmes internes, elle n'a pas beaucoup avancé dans la mise en place d'un mécanisme commun de gestion des conflits. Plus impliqués dans d'autres CER¹²⁸, certains de ces États sont peu enclins à envisager une sécurité collective développée par l'UMA¹²⁹. La Communauté d'Afrique de l'Est (CAE ou EAC) initialement fondée en 1967, puis dissoute en 1977 avant d'être recréée le 7 juillet 2000, poursuit les objectifs de son traité fondateur qui lient étroitement intégration institutionnelle, développement économique et social et renforcement de la sécurité au sein de la zone. C'est sur le fondement de ce dernier objectif, à savoir le renforcement de la sécurité, qu'elle a créé en 2022 une force militaire régionale censée contribuer à ramener la paix dans l'Est de la RDC, en proie depuis plus de 30 ans aux violences de multiples groupes armés. Le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) est fondé en décembre 1994¹³⁰ pour renforcer le Traité de libre-échange dénommé « Zone d'Échanges Préférentiels » en place depuis le 30 septembre 1982¹³¹. Outre cet objectif, l'article 3(d) du traité du COMESA du 5 novembre 1993 mentionne parmi les objectifs de cette Organisation « la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité parmi les États membres afin d'accroître le développement économique dans la région »¹³². C'est sur le fondement de cette disposition que lors du quatrième sommet de l'Autorité du COMESA tenu à Nairobi (Kenya) en mai 1999, la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement a approuvé une décision pour la création d'une structure formelle d'engagement sur les questions de paix et de sécurité : c'est le Programme Gouvernance, paix et sécurité (GPS). Le programme repose sur trois piliers fondamentaux et interconnectés : la prévention des conflits, la gestion des conflits et la reconstruction post-conflit, qui traitent de l'intervention à des étapes spécifiques du cycle de vie du conflit.

Le *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et sécurité* souligne expressément que les Communautés économiques régionales (CER) « font partie intégrante de l'architecture de sécurité de l'Union qui assume la responsabilité principale pour la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique »¹³³. À travers cette architecture, le *Protocole* instaure une pleine coopération entre l'UA et les CER. Cette coopération a été matérialisée en 2008 avec l'adoption d'un protocole d'accord de coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'UA et les CER d'une part, et de l'autre, les mécanismes de coordination des brigades régionales en attente de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique du Nord. S'il est vrai que l'UA est le responsable principal de la paix sur le continent et qu'elle peut intervenir militairement

¹²⁸ En dehors de l'Algérie et de la Mauritanie, les autres membres de l'UMA sont également membres d'autres CER comme la CEN-SAD, le COMESA et l'IGAD.

¹²⁹ Bitié, *supra* note 119 à la p 277.

¹³⁰ *Traité de la Communauté de développement de l'Afrique australe*, 17 août 1992, 3062 RTNU 331 (entrée en vigueur : 5 octobre 1993).

¹³¹ Toutefois, ce Traité a été signé par les Chefs d'États et de gouvernement le 21 décembre 1981. Il fait suite à la *Déclaration de Lusaka* de mars 1978 créant la Zone d'échanges préférentiels (ZEP).

¹³² *Traité du COMESA*, *supra* note 130, art 3(d).

¹³³ *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité*, *supra* note 39, art 16.1.

sur le territoire d'un État membre sans son consentement en cas de crimes de masse et/ou de rupture à l'ordre légitime, cette approche trouve cependant un difficile ancrage du fait de l'attitude de défiance des CER vis-à-vis de l'UA. Plus précisément, les puissances sous-régionales récusent les interventions de l'UA dans la gestion de leurs crises du fait de l'ingérence des puissances extra-sous-régionales. Ainsi, « dans les CER où le poids des intérêts nationaux n'est jamais étranger à la gestion des crises »¹³⁴, chaque puissance régionale redoute l'implication de l'UA parce qu'elle constitue en soi un levier diplomatique et militaire au profit de puissances susceptibles de contrarier leurs intérêts respectifs¹³⁵.

C'est vrai que dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS), l'UA est le principal responsable des questions de paix et de sécurité sur le continent; cependant cette responsabilité ne figure nullement dans l'énoncé des principes régissant sa coordination avec les CER. Ainsi, aux termes de l'article 4 relatif aux principes régissant le protocole d'accord entre l'UA, les CER et mécanismes régionaux : « La mise en œuvre du protocole est guidée par [...] le respect des principes de subsidiarité, de complémentarité, ainsi que des avantages comparatifs respectifs des Parties »¹³⁶. Toutefois, ces principes ne sont pas clairement définis. On sait simplement que la subsidiarité signifie qu'une paix durable sera plus vraisemblablement atteinte lorsque les mécanismes de résolution des conflits seront dirigés par des acteurs ayant une proximité culturelle, géopolitique et/ou stratégique à la crise¹³⁷. Ce qui veut dire que la gestion des conflits en Afrique est de la responsabilité première des organisations sous-régionales et l'UA ne peut intervenir qu'en cas d'inaction ou d'incapacité de celles-ci à agir de manière plus efficace. Cependant, bien que la responsabilité principale de l'UA ne soit pas affirmée parmi les principes de coordination, l'article 20 du *Protocole d'accord* précise que les initiatives et efforts régionaux visant la prévention et la gestion des conflits, ne sauraient aucunement porter préjudice à la compétence principale de l'UA en la matière¹³⁸. D'où le recours au principe d'avantage comparatif. En effet, en s'inspirant prudemment du sens classique qu'on lui donne dans les relations commerciales, l'avantage comparatif impose, ici, dès lors que plusieurs organisations sont engagées sur un même terrain, de confronter leurs atouts et faiblesses de sorte à identifier celle dont l'action est susceptible d'être la plus percutante¹³⁹. En d'autres termes, si l'UA et une organisation sous-régionale sont engagées, il est nécessaire de comparer leurs atouts et faiblesses afin d'identifier la plus efficace et la plus compétente pour prévenir et résoudre une crise. Toutefois, ni l'UA ni les

¹³⁴ Rodrigo Tavares, « The Participation of SADC and ECOWAS in Military Operations: The Weight of National Interests in Decision-Making » (2011) 54:2 Afr Studies Rev aux pp 148-49.

¹³⁵ René Songolé, « Les rivalités entre organisations africaines » (2020) 2:45 Civitas Europa à la p 267.

¹³⁶ *Protocole d'accord de coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'Union africaine et les Communautés économiques régionales et les mécanismes de coordination des brigades régionales en attente de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique du Nord*, adopté le 2 septembre 2007 à Kampala en Ouganda, art 4.

¹³⁷ CEEAC-CMI, « Principe de subsidiarité : l'exemple de la CEEAC dans la crise centrafricaine – Un processus de paix au plus proche du peuple », en ligne : <cmi.fi/wp-content/uploads/2017/03/Principe-of-subsidiarity-ECCAS-CMI-French.pdf> à la p 4.

¹³⁸ *Protocole d'accord de coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité*, supra note 136, art 20.

¹³⁹ Songolé, supra note 135 à la p 270.

organisations sous-régionales africaines ne proposent une définition des principes de subsidiarité et d'avantage comparatif. Cette imprécision juridique fait qu'en pratique, ces principes soient interprétés différemment selon les parties concernées. Or, l'interprétation unilatérale entraîne une certaine concurrence qui s'accroît dans la gestion des conflits sur le continent. Par exemple,

la cacophonie entre l'UA et la CEDEAO dans la gestion du conflit ivoirien en 2011 et la contestation du leadership de l'UA par la Ligue arabe dans le cadre du conflit qui a éclaté en 2011 en Libye, sont l'illustration topique d'une interprétation pour le moins subjective de ces principes¹⁴⁰.

Cet état de fait contribue à fragiliser le droit d'intervention de l'UA.

2. UN CONCEPT ENCORE EMBRYONNAIRE

La consécration du droit d'intervention de l'UA a été saluée par les peuples africains comme une solution aux problèmes chroniques de sécurité et de stabilité du continent. Toutefois, la mise en œuvre de cette nouveauté à l'épreuve des troubles à la paix et à la sécurité en Afrique prouve à suffisance que le concept est à moitié plein. On se rappelle que pour donner corps à son droit d'intervention, l'UA a mis en place une Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) entendue comme un ensemble d'outils fonctionnels autour du Conseil de paix et de sécurité, dont le but est de répondre d'une manière globale et entièrement complémentaire à des questions de paix et de sécurité continentales. La Force africaine en attente (FAA) constitue l'une de ses composantes majeures. Cette dernière est formée de cinq brigades régionales¹⁴¹ composées de contingents multidimensionnels, incluant des composantes militaire, policière et civile, stationnés dans leurs États d'origine et prêts à être déployés rapidement : c'est le bras armé de l'UA. La doctrine de la FAA, la politique de formation, le concept logistique, le plan de conduite de l'intervention et les règles d'intervention militaire ont été adoptés en mars 2008. Ces documents constituent la base de la mise en œuvre de la FAA. Mais dans la pratique celle-ci n'est pas pleinement opérationnelle.

Tout d'abord, les capacités des cinq brigades de la FAA sont inégalement réparties. En effet, si les brigades d'Afrique australe (SADCBRIG), de l'Est (EASBRIG) et de l'Ouest (ECOBIRIG) ont déjà réalisé des progrès considérables, celles d'Afrique du Nord (NASBRIG) et centrale (ECCASBRIG) en revanche sont encore en inadéquation face aux défis de la FAA. En janvier 2016, la FAA est déclarée totalement opérationnelle, donc apte à intervenir en cas de besoin. Cependant, sur le terrain, cette force ne dispose pas d'équipements militaires et logistiques suffisants afin de pouvoir intervenir selon l'esprit du droit d'intervention de l'UA, d'où le maintien de la Capacité africaine de réponse immédiate aux crises (CARIC). Celle-ci a été créée par la

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Les cinq forces régionales en attente qui constitue la FAA sont : la force en attente de l'Afrique de l'Est (EASF), la force en attente de la CEDEAO (ESF), la force en attente de la CEEAC (FOMAC), la force en attente de la Capacité régionale d'Afrique du Nord (NARC) et la force en attente de la SADC.

Conférence de l'UA en 2013 en attendant l'opérationnalisation de la FAA. Elle n'est pas un organe compris dans le dispositif de l'AAPS mais elle entend doter l'UA d'une force souple et robuste, fournie par les États membres de façon volontaire afin de faire face aux situations d'urgence sur le continent.

Bien que l'UA ait déjà à son actif plusieurs opérations de maintien de la paix, que ce soit au Burundi (MIAB), au Soudan (MUAS et MINUAD), au Mali, en Centrafrique ou en Somalie (AMISOM), on peut objecter que leurs conditions de déploiement ne répondent pas aux différentes hypothèses de mise en œuvre du droit d'intervention. Ces opérations correspondent davantage au maintien de la paix classique subordonné au consentement de l'État d'accueil que du droit d'intervention au sens de l'article 4(h) de l'*Acte constitutif de l'UA*. C'est dire que le droit d'intervention de l'UA n'existe que sur le papier, non pas parce que les conditions de sa mise en œuvre ne sont pas remplies mais parce que les modalités opérationnelles ne sont pas encore effectives. Par exemple, l'incapacité du gouvernement nigérian à stopper les violations massives des droits de l'homme perpétrées par le groupe terroriste Boko Haram et l'impuissance du Soudan à mettre fin à la commission des crimes de masse sur son territoire avaient offert une base exploitable au droit d'intervention de l'UA. Toutefois, la lenteur, voire l'irréalisme a coûté à cette organisation ce rendez-vous d'expérimentation du concept de responsabilité de protéger consacrée dans l'article 4(h) de son *Acte constitutif* précité.

Par ailleurs, l'article 21 du *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et sécurité* a créé le Fonds pour la paix en vue de fournir « des ressources financières pour financer les missions de paix et autres activités en lien avec la paix et la sécurité ». Lors de l'établissement de l'UA en 2002, la décision avait été prise que cinq États à savoir l'Afrique du Sud, le Nigéria, l'Algérie, l'Égypte et la Libye contribueraient pour 75% du budget de l'UA contre 25% pour les États membres restants. Cependant, certains États ne remplissent pas leurs obligations financières, ce qui par voie de conséquence limite les capacités d'intervention de l'Union. En d'autres termes, l'insuffisance des ressources financières pour les opérations de paix limite les capacités de l'Organisation à se poser comme acteur sécuritaire principal sur le continent. Les prélèvements sur le budget de l'Union ainsi que les contributions volontaires ne sont pas en mesure de couvrir le coût faramineux des opérations de paix. Nonobstant l'appui de certains États africains, la situation économique globale du continent justifie le manque flagrant de ressources financières et d'équipements militaires et logistiques¹⁴² qui contrarierait fortement l'opérationnalisation du droit d'intervention, notamment de la FAA¹⁴³. Par exemple, pour le budget 2010 de l'UA qui s'élevait à 200 millions de dollars¹⁴⁴, les 75% avaient été financés par cinq pays africains, à savoir la Libye,

¹⁴² Jeremy Levitt, « The Peace and Security Council of the African Union and the United Nations Security Council: The case of Darfur, Sudan » dans Niels Blokker et Nico Schrijver, *The Security Council and the Use of Force*, Leyde (Pays-Bas), Martinus Nijhoff, 2005, 213.

¹⁴³ Adama Kpodar, « La politique de défense commune en Afrique », dans Matthieu Fau-Nougaret et Luc Marius Ibriga, *L'architecture de paix et de sécurité en Afrique. Bilan et perspectives*, Paris, Harmattan, 2014 aux pp 27-48.

¹⁴⁴ Arsène Brice Bado, « L'Union africaine et la sécurité collective », *Sécurité mondiale*, Bulletin n°58, septembre-octobre 2012 à la p 3.

l'Afrique du Sud, l'Algérie, la Tunisie et l'Égypte, alors que certains projets et activités, notamment les opérations de maintien de la paix qui représentaient 77% du budget total, étaient financés par les partenaires de développement¹⁴⁵. Dans la même perspective, dans le budget 2012 de l'UA qui se chiffrait à 278,2 millions de dollars, la contribution des États membres représentait 44% soit 122,87 millions de dollars tandis que celle des partenaires internationaux était estimée à 56% soit 155,36 millions de dollars. Le budget prévu pour les opérations de paix s'élevait à 160,73 millions, soit 58% du budget total¹⁴⁶, dépassant largement les contributions africaines.

L'insuffisance des ressources financières pour les opérations de maintien de la paix entraîne la dépendance financière de l'UA à l'égard de l'ONU et des partenaires externes. C'est ainsi que les limites de la capacité d'intervention de l'UA constatée notamment au Darfour¹⁴⁷ et en Somalie ont été financièrement et logistiquement palliées par l'ONU¹⁴⁸. Néanmoins, le plus grand bailleur de fonds pour les initiatives de paix et de sécurité de l'UA est l'Union européenne (UE). Cette dernière soutient l'AAPS dans le cadre de la stratégie commune Afrique-UE adoptée en 2007. Elle encourage aussi explicitement l'établissement de la FAA, en particulier par des subventions provenant de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique dotée de 250 millions d'euros¹⁴⁹. L'UE finance aussi un programme français de mise sur pied de capacités (RECOMP¹⁵⁰). Le programme de formation AMANI Africa a aussi été créé par l'UE pour mettre sur pied des capacités de gestion à long terme au sein de la FAA¹⁵¹. Ce soutien extérieur important est vital compte tenu des carences de l'AAPS. Toutefois, il pose un réel problème de l'appropriation africaine des questions de paix et de sécurité. L'adage populaire selon lequel « la main qui donne est toujours au-dessus » permet de déduire que l'AAPS est prise en otage par des partenaires extérieurs de l'UA.

¹⁴⁵ *Rapport de la quatrième réunion annuelle conjointe de la Conférence des ministres de l'économie et des finances de l'Union africaine et de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique de la Commission économique pour l'Afrique*, E/ECA/CM/44/6, AU/CAMEF/MIN/Rpt(VI), 24 juin 2011, à la p 6 au para 27.

¹⁴⁶ Bado, *supra* note 144 à la p 6.

¹⁴⁷ Lire Maurice Kamto, « Le rôle des "Accords et organismes régionaux" en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale à la lumière de la Charte des Nations Unies » (2007) 3:4 RGDIP 771.

¹⁴⁸ Arthur Boutellis et Alexandra Novosseloff, « Le Conseil de sécurité et l'évolution des opérations du maintien de la paix » dans Alexandra Novosseloff, dir, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies : Entre impuissance et toute puissance*, Paris, CNRS, 2016, 134.

¹⁴⁹ Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich, « La Force africaine en attente », *Politique de sécurité : analyses du CSS*, novembre 2010 à la p 3.

¹⁵⁰ Renforcement des capacités pour le maintien de la paix.

¹⁵¹ Center for Security Studies, « La Force africaine en attente », *supra* note 149 à la p 3.

Incontestablement, les observateurs internationaux se réjouissent de la naissance du droit d'intervention de l'UA car ce nouvel instrument juridique pourrait constituer un remède aux problèmes sécuritaires chroniques du continent. Dès lors, sa consécration marque un changement radical de l'UA par rapport à l'OUA, qui reposait sur le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États membres sans aucune exception¹⁵² et qui, pour gérer une crise affectant un État membre, requérait le consentement de celui-ci¹⁵³. Toutefois, l'enthousiasme récemment suscité par l'idée de protéger les individus contre les violations graves des droits de l'homme, en particulier les crimes internationaux se heurte à de nombreux obstacles, faisant de l'article 4(h) de l'*Acte constitutif de l'UA* un tigre de papier. En effet, « malgré son engagement formel vers un nouveau paradigme dans l'action coercitive »¹⁵⁴, les avatars du respect de la souveraineté, principe cardinal pour l'UA, demeurent¹⁵⁵. Voilà pourquoi plus de deux décennies après sa consécration, non seulement le droit d'intervention n'a pas été mis en œuvre, mais qu'il n'a pas été évoqué par les instances dirigeantes de l'UA, qu'il s'agisse du Conseil de paix et de sécurité ou de la Conférence de l'Union. En dehors des défis opérationnels, ce droit d'intervention est également aux antipodes des principes fondamentaux du droit international général, en particulier les principes de souveraineté et de non-intervention. Ainsi, les problèmes juridiques fondamentaux que pose ce droit font de lui un *Janus*.

¹⁵² *Charte de l'OUA*, art 13.

¹⁵³ Djiena Wembou, « Le mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits » (1994) 2:1 Afr YB Intl L 71 à la p 76.

¹⁵⁴ Yusuf, *supra* note 14.

¹⁵⁵ Kaboré, *supra* note 13 à la p 153.