

# 12

## LA SÉCURITÉ COLLECTIVE DANS L'ORDRE JURIDIQUE AFRICAIN : LE DIFFICILE PROGRÈS DE LA PAIX PAR LE DROIT

*Telesphore Tekebeng Lele*

### 1 Introduction

Le maintien de la paix et de la sécurité internationales demeure l'une des préoccupations permanentes du droit international ; que l'on le perçoive sous le prisme de l'universalisme ou du régionalisme.<sup>1</sup> Au rang des institutions dont a recours le droit international pour remplir cette fonction, se trouve la sécurité collective ; celle-ci pouvant à son tour être appréhendée également au niveau universel comme au niveau régional.<sup>2</sup>

La sécurité collective naît de la volonté des États de se mettre ensemble pour se défendre contre un ennemi commun. Cette sécurité collective est successivement encadrée par le Pacte de la Société des nations et la Charte des Nations Unies. Son évolution est marquée par la mutation des conflits qui sont désormais plus infra étatiques que interétatiques,<sup>3</sup> et par l'avènement de nouvelles atteintes à la paix dont les crises climatiques et les crises sanitaires.

Plus encore, cette évolution intègre des États nouveaux qui ne faisaient pas partie de cette construction sécuritaire originaire. Tel est notamment le cas des États africains qui deviennent indépendants pour la plupart dans les années soixante, soit postérieurement à l'avènement de la

1 SFDI *Régionalisme et universalisme dans le droit international contemporain* (1976); S Doumbe-Bille, 'Régionalisme et universalisme dans la production du droit de l'environnement', in SFDI *Le droit international face aux enjeux environnementaux* (2010); A Badara Fall La Charte africaine des Droits de l'homme et des peuples : entre universalisme et régionalisme', *Revue Pouvoirs*, (2009) 77-100.

2 Au plan universel, c'est bien entendu la sécurité collective telle que régie par la Charte des Nations unies. Au niveau régional, on fait référence à la diversité des mécanismes de sécurité collective fonctionnant au sein des organisations régionales sous le contrôle du Chapitre 7 de la Charte des Nations unies faisant référence aux accords régionaux. Voir dans ce sens L Boisson De Chazournes, *Les relations entre organisations régionales et organisations universelles* (2010) 327.

3 Voir J-CI Tcheuwa ' Communauté internationale, guerre et responsabilité : réflexion autour de la responsabilité internationale des États' (2007) 1 *RCEI* 135 ; K Boustany 'La qualification des conflits en droit international public et le maintien de la paix' (1989) 90(1) *RQDI*.38-58.

sécurité collective telle qu'organisée au sein et par la Charte des Nations unies<sup>4</sup>. A quelques rares exceptions, ces États africains sont davantage demandeurs en matière d'opérations de paix et de sécurité internationales que contributeurs à cet effort.

Le rapport des États africains à l'égard des opérations de maintien de la paix tout comme le droit international est empreint de crainte et de méfiance. Ils se considèrent comme étrangers à cet ordre international dont ils n'ont pas participé à la construction.<sup>5</sup> Cette position des États africains à l'égard du droit international va persister jusqu'au début des années 1990 lorsque l'on voit naître une certaine confiance à l'égard du droit international par le recours au mécanisme judiciaire onusien de règlement des différends.<sup>6</sup>

En ce qui concerne le maintien de la paix, il se développe une réflexion sur la capacité des États africains à prendre part activement aux opérations de maintien de la paix sur le continent. Le contexte juridique international est également favorable à la construction d'une sécurité collective régionale. Cela découle de la Charte des Nations Unies qui indique que « [l]e Conseil de sécurité encourage le développement du règlement pacifique des différends d'ordre local par le moyen de ces accords ou de

4 Avant 1945, il existait des embryons de sécurité collective, particulièrement au plan régional. Tel est le cas de l'Organisation des Etats américains dont la résolution XV de La Havane en 1940 prévoyait une solidarité des Etats américains face à l'agression : 'Tout attentat d'un Etat américain contre l'intégrité ou l'inviolabilité du territoire, la souveraineté ou l'indépendance politique d'un Etat américain, sera considéré comme une agression contre les Etats signataires de cette déclaration'.

5 Le maintien de la paix et de la sécurité internationales n'est pas l'unique domaine du droit international qui emporte la méfiance des Etats africains. Le règlement judiciaire des différends internationaux est sinon l'un des domaines à l'origine de cette méfiance, mais celui où cette crainte est plus poussée. Quelques affaires d'abord devant la Cour permanente de justice internationale, puis devant la Cour internationale de justice (CIJ) constituent la raison de la méfiance de ces derniers envers l'ordre international. La méfiance récente tient au développement de la justice pénale internationale avec la création par le Traité de Rome de Cour pénale internationale où les Etats africains se considèrent comme les principaux, voire les seuls justiciables. Sur le regard des Etats africains envers le droit pénal international, voir Société africaine pour le droit international (SADI) *L'Afrique et le droit pénal international* (2015).

6 Tout comme la méfiance des Etats africains envers le droit international trouve son origine dans le règlement judiciaire des différends (mécontentement suite à l'arrêt rendu dans les affaires du Sud-ouest africain), leur confiance progressive envers cet ordre se traduit par le recours au règlement judiciaire des différends de la CIJ. Voir notamment G Fischer 'Les réactions devant l'arrêt de la Cour internationale de Justice concernant le Sud-ouest africain' (1996) 12 *AFDI* 144-154, D Perrin, *La Cour internationale de justice et l'Afrique* (2005). J Thuo Gathii, 'Africa and the history of international law' in (2012) 48 *Albany Law School Research Paper* disponible sur <https://ssrn.com/abstract=2029019>.

ces organismes régionaux ».<sup>7</sup> Cette réflexion conduit à l'émergence du concept d'« africanisation »<sup>8</sup> des opérations de paix et de sécurité sur le continent<sup>9</sup>. Il s'agit à la fois d'une revendication par les États africains de la possibilité d'assurer par eux-mêmes les opérations de paix et de sécurité sur le continent, et d'une invitation aux États africains à prendre part activement aux dites opérations. Les institutions internationales africaines entendent ainsi mettre en place un cadre normatif devant permettre de réaliser cet objectif sur le continent. Elles s'inscrivent ce faisant dans l'appréhension de la sécurité collective comme système, en l'espèce un système juridique ; c'est à dire un ensemble de normes, d'institutions, et un mécanisme concourant à sa mise en œuvre.

Ainsi, le propre de tout système de sécurité, quelle que soit sa taille<sup>10</sup> étant de concourir au maintien de la paix, tout questionnement sur le système africain de sécurité ne peut que s'inscrire dans une réflexion sur la contribution dudit système au maintien de la paix et de la sécurité au niveau régional africain et partant international. En effet, le mécanisme africain de sécurité collective a connu une évolution au niveau régional. Il est d'abord organisé au sein de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) née au lendemain des indépendances.<sup>11</sup> Cette dernière avait tout d'abord adopté le Protocole de médiation, de conciliation et d'arbitrage signé le 21 juillet 1964, puis le Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, adopté au Caire par les Chefs d'État et de Gouvernement d'Afrique, le 30 juin 1993.<sup>12</sup> Le succès du maintien de la paix sous l'OUA demeure cependant mitigé.<sup>13</sup> Les Chefs d'État africains tirèrent des leçons de cette faiblesse de l'OUA et entreprirent des réflexions pour une réforme institutionnelle qui conduisirent à l'avènement de

7 Article 52(3) de la Charte de l'ONU. Dans le même sens, U Villani 'Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le maintien de la paix' (2001) 290 *RCADI* 423.

8 Voir M Mubiala, *Coopérer pour le maintien de la paix en Afrique Centrale* (2003) 35 *UNIDIR* 3-4.

9 J-P Lacroix 'La réforme de l'ONU, orientations et place de l'Afrique dans cette réflexion' in P De Jong (dir) *Vers une africanisation des opérations de maintien de la paix* (2019) 61 ; S Le Gouriellec 'La participation aux opérations de maintien de la paix, un enjeu de politique publique pour les Etats africains', in De Jong (n 9) 95.

10 On fait référence au système universel incarnée par la Charte des Nations unies, les divers systèmes régionaux, voire les systèmes sous-régionaux.

11 Charte de l'Organisation de l'unité africaine, signée à Addis-Abeba le 25 mai 1963.

12 MC Djiena Wembon 'Le mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits' (1995) *African Yearbook of International Law* 71-91.

13 H Balde 'Le bilan de l'OUA dans le maintien de la paix et de la sécurité en Afrique' (2003) *GEPSI* 11.

l'Union africaine (UA)<sup>14</sup> au sein de laquelle est créé un Conseil de paix et de sécurité. L'UA intègre les communautés économiques régionales qui se positionnent comme ses devancières en matière de paix et de sécurité. C'est d'ailleurs sur ces dernières que s'appuie le système communautaire africain de sécurité en ce que la Communauté économique africaine est constituée des dites communautés régionales. Cet ensemble forme l'architecture africaine de paix et de sécurité.

Plus qu'une innovation institutionnelle,<sup>15</sup> la création du Conseil de paix et de sécurité est la matérialisation au plan normatif de la volonté des chefs d'État et de gouvernement africains de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent, ainsi que dans le champ de la prévention, de gestion et de règlement des conflits, de consolidation du processus de paix, de reconstruction post-conflits, d'action humanitaire et de gestion des catastrophes.<sup>16</sup> La mission ainsi assignée à cet organe par les États africains est la concrétisation de leur « responsabilité collective » de réduire le nombre des conflits sur le continent. Tout en faisant de cette institution un organe de décision permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, les chefs d'État et de gouvernement en font également un système de sécurité collective et d'alerte rapide visant à permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflits et de crises en Afrique'. Le mécanisme de sécurité collective africain est par conséquent pensé et organisé autour de cet organe.

On s'interroge dès lors sur le point de savoir si le cadre normatif mis en place permet de réaliser cet objectif de paix et de sécurité. Ce questionnement permet d'appréhender le cadre normatif africain en matière de maintien de la paix et de sécurité sur le continent afin de mieux saisir la contribution de cet ordre juridique régional au développement de la sécurité collective, et partant le maintien de la paix et de la sécurité internationales en particulier et du droit international en général.

Les réflexions sur l'existence d'un droit international d'inspiration africaine naissent avec l'avènement de l'OUA.<sup>17</sup> Il y a en la matière une doctrine favorable à un droit propre au régionalisme africain. Tel est par

14 Voir Acte Constitutif de l'Union africaine signé à Lomé (Togo) le 11 juillet 2000.

15 J Kenfack ' Le conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine' in J D Boukongou et J-CI Tchewwa (dir) *De la paix en Afrique au 21ème siècle* (2006).

16 Telles sont les fonctions que les chefs d'Etat et de gouvernement assignent au Conseil de paix et de sécurité. Voir Protocole créant le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, art 3.

17 D'autres études remontent l'origine de dans l'Egypte antique. Voir J I. Levitt, 'The African Origine of International Law : Myth or Reality'(2015), 19. n°113, *UCLA J. Int'l L. Foreign Affairs* 118.

exemple le cas des travaux du Professeur Joseph-Marie Bipoun-Woum qui soulignent l'existence d'un droit international africain notamment dans le domaine du règlement des différends.<sup>18</sup> À sa suite, le Juge Mohammed Bedjaoui mettra en exergue ce qui est convenu d'appeler le « système africain » de règlement pacifique des différends qui d'après lui a son origine non seulement dans la Charte de l'OUA, mais aussi dans ce qu'il considère comme « l'esprit africain ». Il indique ainsi que ce système est appelé à forger ses mécanismes et ses procédures, ses traditions et son droit applicable<sup>19</sup>. Ces débuts de réflexion vont servir de levier à d'autres analyses, axées notamment sur la mise en œuvre du droit international en Afrique,<sup>20</sup> l'apport de l'Afrique au développement du droit international,<sup>21</sup> le regard africain sur le droit international.<sup>22</sup> On s'interroge aussi sur l'existence de ce droit, de ces pratiques en lien avec le maintien de la paix.

Le système africain de sécurité ne doit cependant pas être perçu sous le seul prisme de l'organisation continentale. Il intègre l'ensemble des communautés économiques régionales qui constituent la Communauté économique africaine. Il y a ainsi un rapport qui se noue entre l'échelle continentale et les mécanismes sous-régionaux. C'est ce qu'il est convenu de nommer « architecture africaine de paix et de sécurité ». Il existe ainsi, des interactions entre les divers éléments du système, à savoir les mécanismes sous-régionaux, et les relations qu'entretient ce système avec les entités qui lui sont extérieures dont le système onusien et les autres mécanismes sous-régionaux.

Ainsi, la contribution du système africain de sécurité collective en matière de maintien de la paix et de la sécurité sur le continent ne peut être mesurée qu'à travers les instruments juridiques qu'il s'est forgé à cet effet, et le cadre structurel de leur mise en œuvre tant au niveau continental, qu'au niveau sous-régional. Cela suppose la prise en compte des conditions d'adoption desdits instruments juridiques, et les diverses interprétations qui conditionnent leur application par les institutions internationales africaines. Il convient également de confronter la pratique africaine aux autres modèles de sécurité. Il faut sans doute également préciser qu'on

18 *Le droit international africain - Problèmes généraux, règlement des conflits*, (1970).

19 M Bedjaoui, 'Le règlement pacifique des différends africains' (1972), vol.18, *AFDI* 86.

20 *L'Afrique et le droit international de la mer*, 7e Conférence annuelle de la SADI (2018).

21 A Onayemi, E Olufemi, 'Aspects of Africa's Contribution to the Development of International Law' (2015) *koninklijke brill NV*, 591; J Zollmann, 'African International Legal Histories – International Law in Africa: Perspectives and Possibilities' (2018), vol. 31, n° 4, *Leiden Journal of International Law* 897-914.

22 J-E Pondi (dir), *L'ONU vue d'Afrique* (2005); Liber Amicorum Raymond Ranjeva, *L'Afrique et le droit international : Variations sur l'organisation internationale. Africa and international law: Reflections on the international organization* (2013).

ne saurait explorer dans les limites et contraintes d'un chapitre comme celui-ci tout le système normatif africain de maintien de la paix, tant il s'agit d'un droit à la fois transversal et diffus. Dès lors, le présent chapitre s'attardera surtout sur les principes à partir desquels il est possible de saisir le système africain de sécurité à la fois dans sa nomenclature normative et dans sa mise en œuvre opérationnelle.

À l'analyse, le chapitre dresse le constat d'un cadre normatif difficilement apte à réaliser la paix et la sécurité sur le continent. On assiste en effet à une production normative qui ne prend pas suffisamment en compte l'ensemble des atteintes à la paix. Cela a pour conséquence une mise en œuvre difficile des normes tant en raison des incertitudes inhérentes à la norme élaborée que de l'insuffisance des moyens mobilisés à cet effet. Ainsi, si l'on peut déceler au fil des années une volonté des États africains de réaliser juridiquement la paix sur le continent (2), la pratique dénote d'importantes difficultés à parvenir à cet objectif (3).

## **2 La consécration normative de la volonté de réalisation de la paix par le droit**

Le droit produit au sein du système africain de sécurité emprunte aux sources traditionnelles du droit international. Parmi les sources conventionnelles, on retrouve notamment les actes originaires des organisations régionales africaines dont les traités qui créent ces dernières<sup>23</sup> et/ou en organisent le fonctionnement<sup>24</sup>. Quant aux sources non conventionnelles, de nombreux principes actuels du droit international coutumier trouvent leur ancrage dans la pratique africaine.

### **2.1 La consécration d'un droit d'intervention dans le cadre du système africain de sécurité**

En créant un cadre propre au maintien de la paix sur le continent africain, les institutions africaines n'ont pas entendu se défaire des principes structurants de ce domaine du droit international. Tout en prenant en compte les principes élaborés dans l'ordre juridique international, ils entendent apporter une particularité eu égard au contexte africain où les

23 Tel est le cas hier de la Charte de l'OUA, aujourd'hui de l'Acte constitutif de l'UA, des traités créant les organisations régionales africaines, les diverses conventions entre États africains, Acte additionnel à l'Acte constitutif de l'Union africaine, Protocole créant le Conseil de paix et de sécurité de l'UA, les traités créant les organisations sous régionales africaines,

24 Ils sont ainsi considérés comme la 'constitution' de ces organisations en ce qu'ils mettent en place un ensemble de normes et d'organes relatifs à la vie de l'institution ainsi créée.

actions sont marquées par la recherche d'un équilibre entre la préservation de la souveraineté des États et les préoccupations humanitaires ; l'objectif étant de mieux répondre aux attentes des peuples africains de vivre dans un continent de paix et exempt de divers conflits. Ainsi, le droit d'intervention de l'Union africaine qui s'analyse en une innovation opérationnelle (2.1.1) semble toutefois être émaillé par la politisation du processus décisionnel (2.1.2).

### **2.1.1 Le droit d'intervention de l'UA : une innovation opérationnelle**

L'action du système africain de sécurité collective tire les enseignements du mécanisme qui avait cours au sein de l'OUA qui avait mis un accent sur l'émancipation politique de ses membres<sup>25</sup>. Il ne saurait en aller autrement au regard de l'objectif de la jeune organisation qui était de consolider les indépendances nouvellement acquises. Celle-ci doit faire face à de nombreuses situations conflictogènes laissées derrière elles par les anciennes puissances coloniales. Ces situations vont rapidement donner lieu à des conflits relatifs notamment aux crises frontalières et des soulèvements au sein des jeunes États. Les difficultés vont surgir lorsqu'il va s'imposer la nécessité de régler les différends qui étaient loin d'être anticipés par la Charte de l'OUA. Pour y faire face, l'organisation fera surtout recours aux comités *ad hoc*, à la Conférence des chefs d'Etats et de gouvernements et au Conseil des Ministres pour tenter de trouver des solutions aux crises africaines. C'est le choix des modes politiques qui est ainsi privilégié avec une efficacité relative<sup>26</sup>. Même la création du mécanisme du Caire,<sup>27</sup> qui est la matérialisation de l'engagement des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA à œuvrer ensemble pour le règlement pacifique et rapide de tous les conflits sur le continent - engagement pris lors du sommet de juillet 1990 à Addis Addis-Abeba<sup>28</sup> - n'atteindra pas les résultats escomptés.<sup>29</sup> Il y avait dès lors urgence de créer un organisme

25 Voir en ce sens la Charte de l'OUA du 25 mai 1963, art II 1 (a).

26 Il est à mettre notamment au crédit de ce mode politique, la résolution de la crise sociopolitique au Tchad.

27 Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, adopté au Caire par les Chefs d'État et de Gouvernement d'Afrique, le 30 juin 1993.

28 Voir OUA, *Déclaration de la Conférences des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'organisation de l'unité africaine sur la situation politique et socio-économique en Afrique et les changements fondamentaux qui surviennent dans le monde*, Addis-Abeba, juillet 1990.

29 Voir M-C Djiena Wembou *L'OUA à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle: bilan et perspectives* (1995) 244; M Kamto, J-E Pondi & L Zang, *L'OUA rétrospective et perspectives africaines* (1990); D Lecoutre 'Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique?' (2004) 4(212) *Afrique contemporaine* 134; 'Les enjeux du Conseil de paix et de sécurité' *Le Monde Diplomatique, supplément Afrique*, septembre 2009, 2 et 3 disponible sur <https://www.diploweb.com/Conseil-de-securite-l-Afrique.html> consulté le 10 février 2022.

doté de capacités nécessaires pour répondre aux questions de paix et de sécurité sur le continent. La création du Conseil de paix et de sécurité au sein de l'UA s'inscrit dans ce cadre.<sup>30</sup>

Aux termes de l'article 7 du Protocole créant le Conseil de paix et de sécurité (CPS), cet organe dispose de pouvoirs considérables : anticipation des conflits ; règlement des conflits ; intervention dans le cadre d'une opération de maintien de la paix ; sanctions contre toute menace ou atteinte à la paix ; mise en œuvre de la politique de défense commune ; lutte contre le terrorisme ; coopération avec les mécanismes régionaux et les Nations unies dans la préservation de la paix. Il lui est assigné les missions initialement définies à l'Acte constitutif de l'Union dont l'article 4 (h) énonce « 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 ». Cette disposition est complétée par le protocole portant amendement à l'acte constitutif de l'UA qui permet également à l'Organisation d'intervenir 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 ».<sup>31</sup>

L'Union pourra ainsi intervenir dans certaines circonstances graves qu'elle détermine : crime de guerre, le génocide, le crime contre l'humanité, la menace grave de l'ordre légitime. Mais une interprétation restrictive de ce dispositif serait de nature à limiter l'action du système, tout comme une interprétation extensive pourrait elle aussi être source de conflit entre l'Organisation et ses États membres. En tout état de cause, quelle que soit l'interprétation choisie, la nécessité de sauvegarder la paix doit être privilégiée. Ainsi, l'Union a opté pour une interprétation large de ses missions en menant quelques opérations d'envergure au sein de ses États membres. Tel est le cas de sa première intervention, la mission de l'Union africaine aux Comores en vue de restaurer la démocratie. L'Union africaine y est intervenue à la demande de l'État central afin de déloger le Colonel Baccar qui s'était autoproclamé président sur l'île d'Anjouan. Si la préservation et la restauration de l'état de droit n'est pas mentionné *expressis verbis* dans les missions prévues à l'article 4 (h) de l'Acte constitutif de l'Union, il convient de reconnaître que la démocratie constitue un principe

30 Le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union est créé par l'Acte additif à l'Acte Constitutif de l'Union africaine, en son art 9. Voir Protocole sur les amendements à l'Acte constitutif de l'Union africaine Adopté par la 1ère session extraordinaire de la Conférence de l'Union à Addis-Abeba (Ethiopie), le 3 février 2003 et par la 2ème session ordinaire de la Conférence de l'Union à Maputo (Mozambique), le 11 juillet 2003 ; D Lecoutre (n 29).

31 Article 4(h) de l'Acte additif à l'Acte Constitutif de l'Union africaine.

de l'Union qu'elle entend faire respecter.<sup>32</sup> L'intervention aux Comores participe ainsi du « droit des États membres de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité, conformément à l'article 4(j) de l'Acte constitutif ».<sup>33</sup>

La gravité des circonstances devant justifier une intervention fait l'objet d'une interprétation qui varie suivant le contexte et le type de menace. Il y a ainsi une interprétation dynamique des situations de crises par le Conseil de paix et de sécurité. Cela peut être problématique et il convient sans doute d'avoir en la matière un cadre d'action plus précis. En effet les interprétations de certaines situations peuvent donner lieu à une abstention alors qu'une action est requise. Ainsi, pour des situations similaires, le Conseil peut considérer que l'une ne nécessite pas une intervention et arriver à une conclusion différente dans l'autre. Cette interprétation dynamique des situations de crises par le Conseil de paix et de sécurité rend difficile le contrôle des actions du système par les acteurs extérieurs, notamment les organisations de la société civile, les partenaires internationaux, qui en dernier lieu ne peuvent que s'appuyer sur les principes de l'Union pour apprécier le niveau d'intervention au sein du système de sécurité mis en place.

En effet, l'action du Conseil de paix et de sécurité est guidée par les principes de l'Union. Ainsi, elle a déployé la MIAB, Mission de l'Union africaine au Burundi en tant que mission de pré déploiement amorcée en février 2003 et achevée en 2004. Son rôle a été de préparer la mission de l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB) destinée à superviser la mise en œuvre des accords-de-cessez-le-feu des 7 octobre et 2 décembre 2002.<sup>34</sup> Par la suite, Le CPS a également mis en place le 19 janvier 2007 la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISON) entérinée ensuite par le Conseil de sécurité des Nations Unies,<sup>35</sup> avec pour mission la protection des institutions fédérales de transition afin que celles-ci soient à mesure d'assumer leurs fonctions. Le CPS s'est par ailleurs affirmé en autorisant

32 Le principe démocratique ressort dès le Préambule de l'Acte Constitutif de l'Union africaine où Chefs d'Etat et de Gouvernement sont '[r]ésolus à promouvoir et à protéger les droits de l'homme et des peuples, à consolider les institutions et la culture démocratiques, à promouvoir la bonne gouvernance et l'Etat de droit'. Il est de nouveau rappelé tant dans les objectifs de l'Union (art 3(g)), que dans ses principes (art 4(m)).

33 Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, art 4 (k).

34 OUA, Décision organe central§MEC/AMB/Comm. (XCI), adopté par la 91 session ordinaire de l'Organe central du Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits au niveau des Ambassadeurs, Adidis Abéba, 2 avril 2003.

35 Voir S/RES/1744(2007) du 20 février 2007.

le déploiement d'une force multinationale mixte africaine dans la lutte contre le groupe terroriste Boko haram.

Si ces quelques actions peuvent être inscrites à son crédit, force est de reconnaître qu'après une décennie d'existence, ces actions doivent être regardées comme isolées, comparées à la situation sécuritaire sur le continent où des actions importantes sont beaucoup attendues du mécanisme de sécurité ainsi mis en place. Ce bilan en demi-teinte découle en partie des lourdeurs du processus décisionnel.

### ***2.1.2 La politisation regrettable du processus décisionnel***

L'article 2 alinéa 1 du protocole portant création du Conseil de paix et de sécurité fait de lui « l'organe permanent de décision dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits ». La formulation de cette disposition laisserait ainsi une certaine autonomie au CPS sur les questions relatives au maintien de la paix et de la sécurité sur le Continent. Dans la réalité cependant, son rôle reste très limité. Ainsi qu'il résulte de l'article 8(3) du Protocole, le Conseil a davantage une maîtrise des questions de procédure en son sein que des questions de fond qui relèvent de la compétence des organes politiques.

L'autorisation d'intervention émane ainsi de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement qui prend à cet effet une décision avec l'approbation du Conseil de paix et de sécurité et du président de la Commission. L'approbation du Conseil ne peut en fin de compte qu'être relative, ce dernier ne pouvant créer un obstacle à des missions qui rentrent dans son domaine de compétence. De ce mécanisme décisionnel, il appert que le Conseil, organe technique, se trouve contraint de s'aligner sur les positions des organes politiques, quand bien même il aurait des points de vue contraires aux politiques élaborées en cours. Il ressurgit ici le problème de l'articulation des rapports entre les organes techniques et les organes politiques qui avait marqué négativement le fonctionnement de l'OUA ; les organes politiques ayant tendance à faire ombre aux organes techniques.<sup>36</sup> Ces crises institutionnelles viennent ainsi s'ajouter aux crises sécuritaires qui nécessitent pourtant une concertation entre les différents organes.

La Conférence demeure ainsi le maillon principal du processus décisionnel. Ce sont les chefs d'État et de gouvernement composant la Conférence qui sont à l'origine des politiques de sécurité. Le succès de

36 Voir D Lecoutre 'La présidence en exercice de l'Union africaine. Enjeux et perspectives d'une institutionnalisation' (2009) 208 *ISS Papier* 12.

ces politiques dépend en dernière analyse de leur volonté. Ils peuvent ainsi paralyser toute initiative entreprise par le Conseil de paix et de sécurité toutes les fois que les mesures envisagées ne répondent pas à leur aspiration, ou qu'ils n'entendent pas « lâcher » l'un des leurs. C'est en considération de cette réalité que d'aucuns ont pu qualifier la Conférence de « syndicat de chefs d'État ». <sup>37</sup> Cette étiquette jadis accolée à l'OUA <sup>38</sup> demeure d'actualité avec toujours plus d'acuité. <sup>39</sup>

Autre difficulté, c'est à la Commission de l'UA, organe exécutif de l'Organisation, que revient le contrôle de l'exécution des décisions prises en matière de maintien de la paix et de la sécurité. Il aurait toutefois fallu que le CPS y soit associé, car, ces décisions s'inscrivent dans l'accomplissement des missions qui lui sont dévolues au sein du système de sécurité.

En définitive, l'autonomie du Conseil de paix et de sécurité reste théorique. Il doit composer avec des organes politiques. La forte politisation du processus décisionnel en matière de maintien de la paix enferme ledit organe dans la volonté des chefs d'État qui à bien des égards hésitent à prendre des actions fortes. <sup>40</sup> En s'inspirant des rapports entre Conseil de sécurité des Nations Unies et le Secrétaire général de la dite organisation, <sup>41</sup> le CPS et les organes politiques sont invités à s'accorder

37 A Glaser & S Smith *L'Afrique sans africains. Le rêve blanc du continent noir* (1994) 100 ; M Debos ' La création de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Les dessous d'une ingénierie institutionnelle multicentree ' (2005) 60 *Cultures & Conflits* 8 disponible sur <http://journals.openedition.org/conflits/1934> consulté le 10 février 2022

38 Voir R Badouin 'Chronique d'Afrique noire' (1964) 5(19) *Tiers-Monde Amérique Latine – Europe* 568; A Kabou *Et si l'Afrique refusait le développement* (1991)208.

39 Il convient toutefois de relativiser le propos comme le dit Y-A Chouala qui considère notamment que les discussions au sujet de la transition politique en Côte d'Ivoire des années 2000 sont un indice qui vient éroder cette qualification. Y-A Chouala 'Éthique et politique internationale africaine du XXIe siècle : Les normes de civilité à l'épreuve du jeu réaliste des États' (2006) 25(2-3) *Politique et Sociétés* 198.

40 L'Union africaine a notamment été critiquée pour sa réaction tardive lors de la gestion de la crise en Libye. On a pu y voir l'influence du guide libyen d'alors sur ses homologues. Voir S Seelow 'Libye : le cessez-le-feu de l'Union africaine dans l'impasse' *Le Monde*, 11 avril 2011 disponible sur [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2011/04/11/libye-le-cessez-le-feu-de-l-union-africaine-dans-l-impasse\\_1505973\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2011/04/11/libye-le-cessez-le-feu-de-l-union-africaine-dans-l-impasse_1505973_3212.html) consulté le 10 février 2022.

41 Voir H Cassan 'Le Secrétaire général et le Conseil de sécurité à l'épreuve du chapitre VII : un coup tumultueux', in SFDI, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies* (1994) 244.

pour bien accomplir les missions de paix. Cela implique notamment l'amélioration du cadre normatif pertinent.

## **2.2 La mise en place d'un cadre normatif novateur peu décisif**

Le cadre normatif actuel du système africain de sécurité semble créer une rupture apparente avec l'ancien mécanisme de sécurité. Tout en consacrant la sécurité humaine comme principe cardinal (2.2.1), les instruments juridiques font œuvre utile en codifiant les principes traditionnels africains (2.2.1). Seulement, dans un cas comme dans l'autre, on constate une portée limitée des normes ainsi consacrées.

### **2.2.1 *La codification des principes traditionnels africains de règlement des différends***

Sur cette question, l'apport du continent africain au droit international est plus significatif que l'on pourrait l'imaginer. Deux éléments de la tradition africaine méritent à cet égard d'être mis en lumière : l'arbre à palabre et le principe de solidarité.

Le concept de « l'arbre à palabre »<sup>42</sup> puise son origine dans la configuration des lieux de rencontre.<sup>43</sup> Dans les traditions ancestrales africaines, une tierce personne aux protagonistes était chargée de les réunir afin de les écouter, recueillir leurs points de divergence et les aider à trouver une solution apaisée. Les échanges sont guidés par le principe de « famille africaine ».<sup>44</sup> Le statut de la tierce entité est ainsi le gage de la neutralité. Il était alors perçu comme une attitude déloyale le fait pour un protagoniste de manquer du respect à cette dernière. Cette approche déclinée sous la forme de la médiation<sup>45</sup> est désormais largement codifiée dans les instruments juridiques internationaux et africains de règlement

42 Voir MM Mubiala, '*Regional Perspective : Le régionalisme africain en droit international*' disponible sur [https://legal.un.org/avl/ls/Mubiala\\_IL\\_video\\_1.html](https://legal.un.org/avl/ls/Mubiala_IL_video_1.html) consulté le 12 février 2022.

43 Il s'agit du grand arbre couvert de feuilles servant d'ombrage et où l'on se retrouve pour discuter des problèmes de société.

44 Bedjaoui (n 19) 86.

45 Aux termes l'art 1 de l'Acte uniforme OHADA relatif à la médiation, le terme 'médiation' 'désigne tout processus, quelle que soit son appellation, dans lequel les parties demandent à un tiers de les aider à parvenir à un règlement amiable d'un litige, d'un rapport conflictuel ou d'un désaccord (ci-après le 'différend') découlant d'un rapport juridique, contractuel ou autre ou lié à un tel rapport, impliquant des personnes physiques ou morales, y compris des entités publiques ou des États'.

des différends. C'est le cas notamment dans le domaine du droit des affaires.<sup>46</sup> De même, le Conseil de paix et de sécurité assume des fonctions dans le « rétablissement de la paix, y compris les bons offices, la médiation, la conciliation et l'enquête ».<sup>47</sup> La pratique des accords de paix intra étatiques constitue ainsi l'un des domaines qui illustre parfaitement le recours à la médiation dans la résolution des crises africaines.

Les États africains veulent en effet éviter la voie des modes de règlement juridictionnel des différends. La création au sein de l'OUA, de la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage à travers le protocole du 21 juillet 1964 marquait en même temps la réticence des États africains à l'égard du droit international de règlement des différends, surtout le refus par ces derniers de soumettre leur différend à un mécanisme n'ayant rien de strictement africain. Tel était le cas du recours à la Cour internationale de justice.<sup>48</sup>

Toutefois, l'application de ce principe dans la recherche des solutions aux crises africaines a connu des fortunes diverses.<sup>49</sup> Si la pratique semble aujourd'hui fortement remise à l'ordre du jour,<sup>50</sup> son efficacité en matière de règlement des différends, notamment frontaliers, connaît peu de succès conduisant de plus en plus les États africains à aller devant le juge international dans le but de trouver une solution à leur problème afin d'éviter l'enlisement des crises politiques. Par conséquent, le recours à ce mécanisme par l'Union devrait se faire désormais avec beaucoup plus de prudence, même si elle compte sur le principe de solidarité pour donner plus d'essor à ses actions.

Le principe de solidarité est une consécration de l'entraide africaine. Il trouve son origine dans le partage commun du fardeau. Le principe

46 L'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) s'inscrit par exemple dans la volonté des États africains de mettre en place un droit unifié devant régir le domaine des affaires et contribuer en conséquence au développement. Voir R Nemedeu 'La paix en Afrique par la sécurisation des affaires à travers le règlement arbitral (OHADA)' in Boukongou & Tcheuwa (n 15) 217-230.

47 Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité, art 6(1)(d).

48 Voir Bipoun-Woum (n 18) 254 et suivants.

49 Voir Bedjaoui (n 19) 85-99.

50 Voir Metou 'La médiation de l'Union africaine dans la résolution des crises internes de ses États membres' (2018) 31(2) *RQDI* 39-69. L'auteure souligne particulièrement son 'efficacité toujours relative' et met notamment en exergue l'exigence d'une impartialité du médiateur, le plus souvent mis en mal en raison de la politisation de sa désignation qui dans bien de cas est un ancien chef d'État appelé à discuter avec son homologue. Une telle analyse peut difficilement être contredite. La relation de 'fratrie' qui existe entre les chefs d'État et de gouvernement, les conduit souvent à s'abstenir de porter un jugement sur les actions de leurs homologues.

s'applique dans divers domaines : le droit des réfugiés,<sup>51</sup> l'aide aux déplacés internes, le soutien à la réinstallation, et plus spécifiquement en matière de maintien de la paix et de la sécurité. Il s'agit pour les États membres d'apporter un soutien à un État lorsque ce dernier fait face à des crises internes. Le principe requiert une non-indifférence des États africains aux problèmes qui sévissent dans un autre État. Sa traduction juridique est perçue à travers notamment la Convention de l'OUA sur les réfugiées,<sup>52</sup> innovation par rapport à l'instrument juridique international qui existe en la matière.<sup>53</sup> Ainsi, tout en reconnaissant l'instrument onusien applicable au niveau international<sup>54</sup> le texte africain donne une définition plus large du « réfugié » permettant donc de lui apporter une protection plus accrue<sup>55</sup> par rapport au texte onusien.<sup>56</sup>

De ce fait, s'il revient aux États d'accomplir ce devoir de solidarité en matière de maintien de la paix, ces derniers reconnaissent expressément que le Conseil de paix et de sécurité en s'acquittant des devoirs de maintien de la paix agit en leur nom. Dès lors, ils s'engagent à appliquer les décisions du Conseil et d'apporter leur « entière coopération au Conseil et de faciliter toute action qu'il entreprendrait en vue de la prévention, de la gestion et du règlement des crises et des conflits ».<sup>57</sup> Plus encore, aux termes de l'article 4 du Pacte de non-agression de l'Union africaine, les États parties « s'engagent à se prêter mutuellement assistance pour leur défense et leur sécurité communes contre tout acte d'agression ou menace

51 Il s'agit ici pour les États africains d'apporter leur soutien à l'État sur le territoire duquel des personnes ont pu trouver refuge en dotant ce dernier des moyens de tout ordre afin de lui permettre de réaliser les missions qui sont attendues de lui. Le principe est désormais largement répandu au plan international avec ce qui est désormais convenu d'appeler 'la conférence des donateurs' en soutien à une crise qui sévit dans une région donnée.

52 La Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiées en Afrique, adoptée par la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement lors de la Sixième Session Ordinaire, Addis-Abeba, 10 septembre 1969, entrée en vigueur 20 juin 1974.

53 Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, art 1.

54 Préambule de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés.

55 Article 1 de la Convention de 1951 sur le statut de réfugiés : 'Le terme 'réfugié' s'applique également à toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son États d'origine ou du États dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son États d'origine ou du États dont elle a la nationalité'.

56 Pour une étude comparative des deux instruments juridiques, voir J Castillo *Les interprètes de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés : Étude du point de vue de la France* (2016) 318 s.

57 Protocole CPS, art 7.

d'agression » et « s'engagent individuellement et collectivement, à agir par tous moyens, contre toute agression ou menace d'agression contre un État ». <sup>58</sup> Les États doivent ainsi adopter une double attitude : une attitude positive consistant à apporter leur concours à l'accomplissement de ces missions, et une attitude négative consistant pour eux à s'abstenir de poser tout acte de nature à compromettre la bonne réalisation des objectifs de maintien de la paix et de la sécurité.

### **2.2.2 La prise en compte restrictive de la sécurité humaine**

La sécurité humaine constitue un cadre normatif global ainsi qu'il ressort du Document de Kampala de l'OUA de 1991 qui fait référence à la sécurité des peuples. Il décline la sécurité comme englobant « tous les aspects de la société, y compris les dimensions économiques, politiques et sociales de la vie individuelle, familiale, communautaire, locale nationale. La sécurité d'une nation doit être construite en termes de sécurité des citoyens à vivre en paix et à disposer d'un accès aux ressources élémentaires de la vie, tout en participant aux affaires de sa société en toute liberté et en jouissant de tous les droits humains fondamentaux ». En optant pour la sécurité humaine, les États africains entendent s'investir dans tous les domaines de la sécurité. Toutefois, cet idéal est loin d'être atteint. De nombreux domaines constitutifs de la sécurité humaine ne sont pas suffisamment régis par des règles juridiques et ceux qui le sont connaissent un déficit de mise en œuvre desdites règles. Ainsi, de nombreux pans de la sécurité humaine restent encore au stade de discours politique sans réelle concrétisation effective.

Dès lors, le développement qui est un moyen de réalisation de la sécurité économique collective a peine à porter des fruits. Il n'est pas contesté l'apport de l'Afrique au développement à l'échelle internationale du droit au développement <sup>59</sup> et du droit du développement. Toutefois, la réalisation de ce droit sur le continent africain est encore très loin d'être une réalité. En effet, les États africains ont pris conscience de ce que ce droit ne pouvait véritablement se réaliser dans un climat de conflit. C'est ainsi qu'aux considérations économiques qui président à la création des organisations régionales d'intégration économique, s'est adjoint progressivement le volet sécuritaire ; l'objectif recherché étant de sécuriser le développement. Toutes les fois que des conflits, sévissent dans une partie d'un État, le

58 Pacte de non-agression de l'Union africaine, art 4(a) et (b).

59 Voir à ce sujet les travaux de Keba Mbaye : 'Le droit au développement comme droit de l'homme. Leçon inaugurale' (1972) *Revue des droits de l'homme* ; 'Le droit au développement' (1980) 21 *Ethiopiennes* ; 'Le droit au développement en droit international' in *Études de droit international en l'honneur du juge Manfred Lachs* (1984) 163-177. Voir dans cet ouvrage le chapitre de Misha Ariana Plagis qui y est consacré.

produit intérieur brut de cet Etat, indicateur du développement est impacté négativement.<sup>60</sup> Il suffit pour s'en convaincre de regarder la situation de la CEDEAO où les échanges économiques intracommunautaires ont subi un important recul avec la crise post-électorale ivoirienne des années 2010. Dans l'autre sens, les mauvaises politiques économiques, ou des politiques mal appliquées sont le plus souvent source des conflits.<sup>61</sup> Sur un tout autre plan, les instruments économiques sont également mobilisés dans le champ de la sécurité collective<sup>62</sup> soit en tant que sanction à l'encontre des États, soit en tant que mesure de reconstruction post-conflit.

La sécurité collective environnementale constitue le parent pauvre dans le système africain de sécurité, non pas en raison d'un cadre normatif insuffisamment élaboré, mais des difficultés persistantes dans leur mise en œuvre.<sup>63</sup> De nombreux conflits trouvent leur naissance dans des crises climatiques que connaît le continent. Aussi, le tarissement de certaines ressources, engendré par les crises climatiques, occasionnent bien souvent des conflits entre diverses communautés. Tel est notamment le cas de la crise du Darfour. A l'origine de la crise, il y a une compétition pour des ressources agro-pastorales de plus en plus limitées.<sup>64</sup> C'est une situation

- 60 La Banque Mondiale évalue le coût d'un conflit sur un pays en développement moyen à environ 30 années de croissance de PIB tandis que le taux de pauvreté en raison des crises prolongées peut être supérieur de plus de 20 points à celui des autres. Voir Banque Mondiale *Rapport sur le développement dans le monde : Conflits, sécurité et développement* (2001) vi.
- 61 C'est le cas des crises de la faim de l'année 2008 dont le continent africain a le plus été impacté. On pourrait aussi évoquer la crise sécuritaire dans le Delta du Niger, les actions dites de 'coupeurs de route' dans la partie septentrionale du Cameroun, de la Xénophobie de l'étranger en Afrique du Sud ; chacune de ses situations trouvant sa cause dans la pauvreté.
- 62 Sur la question, voir L Boisson De Chazournes 'Les dimensions économiques de la sécurité collective : quelques constats et interrogations' in SFDI, *Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques* (2005) 149-169.
- 63 Voir S Maljean-Dubois 'La contribution de l'Union africaine à la protection de la nature en Afrique : de la Convention d'Alger à la Convention de Maputo' in *Liber Amicorum Raymond Ranjeva* (n 22) 205-2018, P Talla, 'Droit international de l'environnement et développement durable', in *Liber Amicorum Raymond Ranjeva* (n 22) 597-610 ; RADE *La protection de l'environnement par les juridictions africaines : avancées nationales et régionales*, (2020).
- 64 Voir M Lavergne 'Le réchauffement climatique à l'origine de la crise du Darfour ? La recherche scientifique menacée par le déni de la complexité' (2010) (4)(204) *Revue Tiers Monde* 69-88 ; United Nations Environment Programme 'Sudan post-conflict environmental assessment' disponible sur [https://postconflict.unep.ch/publications/UNEP\\_Sudan.pdf](https://postconflict.unep.ch/publications/UNEP_Sudan.pdf) consulté le 12 février 2022.

similaire en Somalie<sup>65</sup>. Ces situations soulèvent également la délicate question des réfugiés climatiques.<sup>66</sup>

Ainsi, au-delà de la question du respect du principe de la souveraineté permanente des États sur leurs ressources naturelles invoquée dans le cadre de l'affaire des *Activités armées sur le territoire du Congo* devant la Cour internationale de Justice,<sup>67</sup> ce sont d'autres questions tout aussi importantes à l'instar de la protection de l'environnement qui méritent d'être posées. La recherche des solutions à ces crises doit également s'orienter vers l'efficacité de la réglementation de l'accès à ces ressources qui connaissent de plus en plus un épuisement tant du fait de leur exploitation irrationnelle que de l'impact climatique en raison d'activités humaines.<sup>68</sup> Ainsi, malgré l'érection de la question environnementale en valeur constitutionnelle dans divers ordres juridiques africains, les moyens déployés pour sa protection sont loin de permettre d'atteindre les objectifs espérés.<sup>69</sup> La question de la sécurité collective sanitaire ne peut être écartée de cette analyse.

Les crises sanitaires survenues sur le continent africain ont permis d'ériger les problèmes de santé en éléments de la sécurité collective. Dans sa résolution 2177 (2014) adoptée le 18 septembre 2014, le Conseil de sécurité des Nations Unies a « jug[é] que l'ampleur extraordinaire de l'épidémie d'Ebola en Afrique constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales ». <sup>70</sup> Ainsi, sans se référer expressément au Chapitre VII de la Charte, le problème sanitaire est posé pour la première fois

65 Voir (2014) 96(4) *American Journal of Agricultural Economics* 1157-1182 ; CE Werrell & Fr Femia 'Avec le changement climatique, la menace de nouveaux conflits' (2018) 2 *Le Courrier de l'UNESCO* 21.

66 Voir notamment A Epiney 'Réfugiés écologiques et droit international' in Ch Tomuschat, E Lagrange & Stefan Oeter (dir) *The Right to Life* (2010) 371-402 ; J-J Gougnet 'Réfugiés écologiques : un débat controversé' (2006) 382.

67 *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt, *C.I.J. Recueil* 2005, 168.

68 Tel est le cas de l'exploitation des ressources naturelles partagées. Dans ce cas précis, la construction par l'Éthiopie d'un barrage sur le fleuve Nil est de nature à compromettre l'usage de l'Égypte, États qui tire également des ressources de ce fleuve. Les deux États concernés doivent autant que faire se peut parvenir à un accord ce sans quoi la situation risque de muer en une véritable crise sécuritaire entre ces États.

69 Ainsi, la protection juridictionnelle qui lui est réservée ne permet que très peu de réduire les germes conflictuels pouvant naître de son absence de protection.

70 S/RES/2177 (2014) du 18 septembre 2014.

comme une menace pour la paix.<sup>71</sup> Toute la question est de savoir comment le système africain de sécurité entend gérer ces nouvelles menaces à la paix et à la sécurité. En effet, ces crises sanitaires éprouvent la capacité du système sanitaire africain en matière de préservation de la santé.<sup>72</sup> Elles ont permis de mettre en exergue la fragilité des politiques de santé au sein des organisations régionales d'intégration économique et à l'échelle du continent tout entier et la résurgence des replis souverainistes remettant en cause la logique d'intégration. Dès la survenance de la fièvre à virus Ébola, de nombreux États ont pris des mesures restrictives afin de préserver leur territoire et leurs populations.<sup>73</sup> Si de telles mesures peuvent être regardées comme participant à des politiques préventives, c'est la contribution de ces États non touchés qui conduit à s'interroger sur la mise en œuvre du principe de solidarité qui est pourtant si ancré dans le discours politique africain. Ainsi, ces crises dénotent la fragilité de la coopération sanitaire et la raréfaction des financements dont la recherche demeure externalisée.

Ces quelques secteurs de la sécurité collective permettent de relever la difficulté des États africains à mettre en place de véritables politiques de sécurité collective. A ces carences normatives, s'ajoutent les difficultés opérationnelles.

### **3 Les difficultés d'opérationnalisation de la paix par le droit**

La posture des États africains à l'égard du droit international de la sécurité collective est double. Il y a d'une part la permanence d'une méfiance à l'égard du droit international que ces derniers considèrent à tort leur être étranger, et d'autre part une défiance à l'égard du droit régional africain dont ils ont eux-mêmes pourtant contribué à l'élaboration. Dans un cas comme dans l'autre, ceci affecte l'efficacité opérations de paix. De nombreuses difficultés constituent des entraves à la réalisation de la paix

71 Sur cette résolution, voir notamment L Burci Gian 'Ebola, the Security Council and the securitization of public health' (2014) 11 *QIL*, *Zoom-in* 27-39; M Arcari & P Palchetti 'The Security Council as a global 'health-keeper'? Resolution 2177 (2014) and Ebola as a threat to the peace' (2014) 11 *QIL*, *Zoom-in* 1-3; H De Pooter *Le droit international face aux pandémies: vers un système de sécurité sanitaire collective?* (2015).

72 *LE NEMRO, Dossier Spécial : La Covid-19 et le droit* (2020).

73 Tel était notamment le cas du Sénégal, de l'Afrique du Sud, du Ghana, le Kenya. L'appel de la présidente de la Commission de l'Union africaine, A Nkosazana Dlamini-Zuma, à lever les restrictions aux voyages 'afin que les gens puissent se déplacer entre pays et faire du commerce et afin de favoriser les activités économiques', n'avait alors connu qu'une réponse en demi-teinte ; Voir 'Ebola : l'Union africaine contre la fermeture des frontières' *Le Monde* disponible sur [https://www.lemonde.fr/planete/article/2014/09/08/ebola-reunion-d-urgence-de-l-union-africaine\\_4483369\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planete/article/2014/09/08/ebola-reunion-d-urgence-de-l-union-africaine_4483369_3244.html) consulté le 8 mars 2022.

par le droit. Certaines sont inhérentes au cadre normatif (3.1), tandis que d'autres lui sont plus ou moins externes (3.2).

### **3.1 Les difficultés inhérentes au cadre normatif**

Les divers textes produits par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine sont intitulés « communiqué ». Dès lors, il est difficile de les ranger au même niveau que les « résolutions » du Conseil de sécurité des Nations Unies qui a des missions similaires. Plus encore, le contenu de ces « communiqués » varie d'une session à une autre, d'une crise sécuritaire à une autre, ce qui est de nature à créer la confusion autour des énoncés de cet organe. C'est pourtant de la clarté de ces textes que dépendent le sens et la portée des énoncés tant pour ceux chargés de les appliquer que pour les observateurs appelés à en contrôler la mise en œuvre. Au-delà des décisions de cet organe, on assiste à des concepts difficilement saisissables donnant lieu à une pluralité d'interprétation (1). La diversité des strates de production normative est tout aussi problématique (2).

#### ***3.1.1 L'indétermination conceptuelle propice à une pluri-interprétation***

La mise en œuvre d'une norme, quelle que soit son origine tient avant tout à la norme elle-même. Elle tient à sa construction, à son sens et sa portée. L'interprétation<sup>74</sup> de la norme dépend ainsi non seulement de son environnement, mais aussi des facteurs qui concourent à son élaboration.

La recension des normes régissant le maintien de la paix et de la sécurité collective en Afrique fait ressortir des principes pas toujours très clairs. C'est le cas par exemple de situations pouvant donner lieu à des interventions qu'il est difficile de définir objectivement : « menace d'agression » ou encore « menace grave de l'ordre légitime »<sup>75</sup>. Ces concepts sont d'autant plus flous que les instruments juridiques qui les consacrent ne les définissent pas. Ceci ouvre la voie à une diversité d'interprétation possible suivant le contexte. On a ainsi proposé de voir dans la « menace grave de l'ordre légitime », un besoin de lutte contre

74 L'interprétation doit être perçue comme l'opération qui consiste à déterminer le sens et la portée d'une institution. Il s'agit pour les l'Etat de percevoir le sens et la portée des obligations qui découlent pour eux de la souscription à un instrument juridique international. Voir en ce sens, P-M Dupuy, *Droit international public* (2002) 309. Voir *Dictionnaire de droit international public et privé*, De même, voir S Sur, ' L'interprétation en droit international public' in P Amsselek (dir), *L'interprétation et droit* (1995) ; *L'interprétation en droit international public*, (1974). Ainsi, la détermination du sens et de la portée d'un traité par un Etat déterminera autant la manière avec laquelle ce dernier entend le mettre en œuvre.

75 *Protocole sur les amendements à l'Acte constitutif de l'Union africaine*, art 4.

les changements anticonstitutionnels de gouvernement et les atteintes à la légitimité démocratique<sup>76</sup>.

On peut essayer de donner un contenu à ce concept en faisant recours à la jurisprudence de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples qui dans sa *Résolution sur les régimes militaires* affirme que « le meilleur gouvernement est celui qui est élu par et responsable devant le peuple » et reconnaît que « la prise du pouvoir par la force par tout groupe de civils ou militaires est contraire aux dispositions des articles 13(1) et 20(1) de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ». <sup>77</sup> Mais il faut bien reconnaître que des contestations populaires peuvent tout aussi être légitimes. Devrait-on dès lors mener une intervention contre une population qui manifeste son mécontentement à l'encontre d'un gouvernement qui a perdu de sa légitimité ?

On retrouve ainsi dans le système africain de sécurité la projection au niveau communautaire des pratiques ayant cours dans les ordres internes. En effet, le concept de « menace de trouble à l'ordre public » est le plus souvent invoqué par les pouvoirs publics pour s'opposer à des manifestations publiques qu'ils jugent de nature à porter atteinte à la sécurité des biens et des personnes. Ce faisant sont interdites toute manifestation projetée. <sup>78</sup> Certains, notamment les membres de la classe politique dite de l'opposition, y voient un prétexte pour les pouvoirs publics de « museler » leurs adversaires dans le jeu démocratique, tandis que d'autres, très souvent les membres de la classe politique affiliée au régime, perçoivent dans cette approche une saine exécution des compétences dévolues aux pouvoirs publics en matière de maintien de l'ordre. Il est donc possible que cette imprécision du concept crée de tels antagonismes d'appréciation également au niveau africain.

La même observation est valable pour la « menace d'agression ». Aux termes du Pacte, la menace d'agression « signifie tout acte ou déclaration hostile d'un État, groupe d'États, organisation d'États ou acteur(s) non étatique(s) qui, sans déclaration de guerre, pourrait aboutir à un acte d'agression ». <sup>79</sup> Cela laisse croire à la déclinaison de la tentative punissable

76 Voir J Kazadi Mpiana, 'L'Union africaine face à la gestion des changements anticonstitutionnels de gouvernement' (2012), vol. 25 n°2, *RQDI*, 101-141.

77 CADHP, *Résolution sur les régimes militaires*, Rés AG CADHP, 16ème sess, ACHPR/Res.10(XVI) 94 (1994), p 1.

78 Tels sont les cas du Cameroun, de la Somalie, de la Côte d'Ivoire, de la République démocratique du Congo. Voir J-M Manga, A R Mbassi, 'De la fin des manifestations à la faim de manifester : revendications publiques, rémanence autoritaire et procès de la démocratie au Cameroun' (2017) vol 2, n° 146, *Politique africaine*, 73 à 97

79 *Pacte de non-agression et d'assistance commune de l'Union africaine*, (2005), art 1(q).

que l'on retrouve en droit pénal interne. Or, l'agression doit être objectivée. Elle implique la volonté manifeste d'un État d'attaquer un autre État.<sup>80</sup> Dans le cas de la menace d'agression, il s'agit d'établir ce qui ne s'est pas encore produit. On glisse subrepticement vers la légitime défense préventive avec toutes ses controverses.<sup>81</sup>

Qu'il s'agisse de la menace d'agression ou de la menace contre l'ordre légitime, les instruments juridiques tant continentaux que communautaires ne renseignent pas véritablement sur leur contenu.<sup>82</sup> On est ainsi en présence des dispositions « ambiguës »,<sup>83</sup> incertaines et controversées.<sup>84</sup> Or, le déploiement d'une intervention coercitive doit reposer sur des éléments précis ne laissant pas place à des interprétations disparates au risque d'y voir une intervention dans les affaires intérieures d'un État membre sans fondement.

Le principe de l'autonomie institutionnelle<sup>85</sup> qui imprègne le droit international irrigue également les normes de droit régional africain de la sécurité collective et du maintien de la paix. Tout en instaurant la démocratie comme un principe du droit de l'Union africaine, les institutions africaines ont pris le soin de laisser aux États membres une large autonomie dans sa réalisation. Le contrôle qu'en font les institutions africaines révèle une posture ambivalente marquée par un regard plus poussé dans certains cas et moins décisive dans d'autres. Ayant relevé des irrégularités lors des consultations électorales au Cameroun, la mission d'observation de l'Union africaine, à la suite de l'élection du 7 octobre 2018, a recommandé

80 CIJ, 6 nov. 2003, arrêt, *Plates-formes pétrolières*, Recueil 2003, § 64.

81 En ce sens, voir N Mouelle Kombi, *La guerre préventive et le droit international*, Paris, éd. Danoïa, 2007; S Laghmani : ' La doctrine américaine de la préemptive self-defense ' in Rafâa Ben Achour, Slim Laghmani (dir), *Le droit international à la croisée des chemins, force du droit et droit de la force* (2004) 137-184.

82 Voir CEDEAO, Protocole d'assistance mutuelle en matière de défense, Freetown, 29 mai 1981, *RTNU*, 1992, art 2.

83 R Van Steenberghe, *La légitime défense en droit international public*, (2012) 383.

84 M Kamto, *L'agression en droit international*, (2010) 66.

85 Tout comme le principe de l'autonomie constitutionnelle, le principe de l'autonomie institutionnelle exprime la liberté reconnue aux Etats quant aux choix des modalités organiques et procédurales pour l'accomplissement des obligations qu'ils ont des instruments juridiques internationaux. Sur l'autonomie constitutionnelle, voir, V Huet, 'L'autonomie constitutionnelle de l'État : déclin ou renouveau ?' (2008) vol. 73, n°1 *Revue française de droit constitutionnel* 65-87. Sur l'autonomie institutionnelle, voir B Diallo, 'Principe de l'autonomie institutionnelle et procédurale des Etats-parties face à l'application des Actes uniformes du droit OHADA' (2012) 9.16 *jurifis, édition spéciale*, n°12 ; J Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes* (2006), 986s ; Cl Weisse-Marchal, *Le droit communautaire et la responsabilité extracontractuelle des Etats membres : principes et mise en œuvre*, Thèse de doctorat, Université de Lorraine,

à tous les acteurs politiques et électoraux d'« [engager] un dialogue politique inclusif visant à promouvoir les réformes politiques, juridiques et électorales afin de consolider la démocratie, la gouvernance, la paix et la stabilité ». Peu de temps après, elle réitérera son appel à l'issue du double scrutin municipal et législatif du 9 février 2020.

C'est toujours après coup que les institutions africaines font des recommandations à tel point qu'on est à se demander ce que valent les phases préparatoires des élections auxquelles elles ont pris part. Pourtant, la meilleure opération de maintien de la paix consiste à être plus offensive que défensive, en s'attaquant aux sources des conflits et les résoudre avant que ceux-ci ne mènent aux conflits. La multiplicité des crises post électorales est ainsi la preuve de la défaillance de la mise en œuvre de l'aspect préventif du maintien de la paix. Or la situation sur le continent africain démontre amplement que la résolution des conflits post-électoraux est toujours difficile, les moyens employés étant constamment critiqués par les parties prenantes au processus électoral pour leur incapacité à trouver des solutions pérennes et durables. Vu sous cet angle, le système d'alerte institué au sein du système africain de sécurité, qui permet d'identifier à la base les situations conflictogènes et de s'y attaquer à la source montre des faiblesses. C'est cette faiblesse du mécanisme qui explique le caractère répétitif de certaines crises et des recommandations des institutions africaines.<sup>86</sup>

Face à des situations de violations de ses principes, le système africain procède plus par la condamnation que par la prise des actions efficaces. Cela peut s'expliquer sans doute par la nature des instruments qui sont utilisés. Si l'on peut reconnaître une certaine portée juridique aux recommandations<sup>87</sup> au sein des organisations internationales, le contexte africain, comme le révèle la pratique, ne lui accorde aucune valeur normative.

### ***3.1.2 La diversité des strates de production normative et le problème de leur coordination***

Au-delà du niveau de production normative propre aux communautés, il y a celle reconnue aux États en ce que ce sont eux qui constituent le

86 La Mission d'observation elle-même dans ses conclusions et recommandations 'rappelle que certaines de ces recommandations avaient déjà été formulées lors de l'élection présidentielle du 7 octobre 2018'. UA, Mission d'observation électorale de l'Union africaine pour les élections couplées législatives et municipales du 9 février en République du Cameroun, Déclaration préliminaire, Yaoundé, 11 février 2020, p.10.

87 M Virally 'La valeur juridique des recommandations des organisations internationales' (1956) 2 *AFDI*, 66-96.

dernier maillon de mise en œuvre ou d'exécution des décisions prises au niveau communautaire. Ainsi, dans certains domaines c'est aux États qu'il appartient d'adopter des mesures d'ordre interne pour donner effet aux normes édictées au niveau supra national. Dans le cadre du système de sécurité africain, le rôle des États aboutit souvent à des résultats problématiques. Tel est le cas par exemple de la restriction des droits et libertés dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Ainsi, la lutte contre l'organisation islamiste Al Qaeda au Maghreb islamique (AQMI) et ses ramifications, dont Boko Haram, a imposé des défis majeurs au système africain de sécurité. La réaction du système africain a tout d'abord consisté en l'élaboration d'un cadre normatif au niveau international africain et la nécessité de sa mise en œuvre dans les ordres juridiques internes des États.

En vue de donner plein effet aux instruments juridiques internationaux africains, les ordres juridiques ont pris prétexte du contexte ambiant pour élaborer des lois liberticides.<sup>88</sup> Du coup se pose la question de savoir si le droit ainsi mis en place ne dessert pas en définitive la paix qu'il est censé garantir. On assiste en effet dans le système africain à un paradoxe marqué par la mise en veille de certains droits conventionnellement protégés au nom de la lutte contre certaines crises. Il existe ainsi de façon implicite une sorte d'hierarchie entre divers droits, certains pouvant être moins respectés que d'autres. Pourtant, le défi normatif à relever est celui de l'équilibre entre tous les droits garantis. Les États ne devraient pas prendre prétexte de la lutte contre le terrorisme pour enfreindre les libertés individuelles et partant la remise en cause de l'État de droit.

### **3.2 Des obstacles imputables aux destinataires de la norme**

En dépit de la volonté affichée des chefs d'État et de gouvernement africain de parvenir à un continent exempt de conflit et où règne la paix, condition de tout développement de l'être humain, le système qu'ils ont entendu mettre en place fait face à d'importants défis. Si l'un de ces défis est la concrétisation de la volonté affichée, reste la situation propre à certains États. Ainsi, en présence des États faillis (3.2.1), il est difficile de construire un ensemble sécuritaire car la sécurité est d'abord une affaire de chaque État avant d'être celle de l'ensemble des États. Ces derniers doivent par ailleurs faire face au défi de lutte contre le désarmement (3.2.2) et la

88 Voir J-M Sorel 'Cadre universel et cadre national en matière de lutte contre le terrorisme : la difficile greffe d'instruments universels dans le droit national' in AD Olinga (dir), *Droit international, droits nationaux et lutte contre le terrorisme en Afrique* (2017) 21-47 ; A Koagne Zouapet 'Un cheval de Troie dans la citadelle ? définition du terrorisme et exercice des libertés publiques en Afrique' in Olinga (n 88) 65-84.

nécessité de tenir un discours commun sur les questions de sécurité en Afrique lorsqu'ils sont débattus hors du continent (3.2.3).

### **3.2.1 *La prégnance des États fragiles et la problématique d'une puissance africaine***

Le principe de solidarité inscrit au sein du système africain de sécurité veut que les États puissent apporter leur concours à l'accomplissement des missions de paix et de sécurité. Mais cette action ne peut reposer que sur quelques États en raison de la fragilité des autres qui les rend peu aptes à s'investir dans les opérations de maintien de la paix décidées par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union. Les États faillis ou en faillite constituent ainsi un obstacle à l'éclosion d'un système de paix et de sécurité. En dépit de l'usage de termes moins offensants, tels que « effondrement provisoire de l'État »<sup>89</sup> ou de « faillite relative de la catégorie d'État »<sup>90</sup>, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'États incapables de répondre aux besoins de leurs citoyens.<sup>91</sup>

Si le propre de tout système est d'impulser une entraide entre ses membres, il convient de souligner que la présence de ces États fragiles contraint les autres États à des efforts supplémentaires.

Se pose par ailleurs la question d'une puissance africaine capable non seulement d'imposer son point de vue aux autres États membres de l'UA, mais aussi de servir de locomotive et d'impulsion dans la traduction effective des politiques sécuritaires du système. Ainsi, la situation de la Libye qui est aujourd'hui un État quasi failli est considérée pour beaucoup comme une perte à l'échelon du Maghreb en matière de sécurité.<sup>92</sup> Cette catégorie d'États constitue un foyer d'insécurité nécessitant des efforts supplémentaires pour les États voisins.

89 AD Olinga 'L'autorité de l'État et la gestion des conflits internes' in FE Boulaga et AD Olinga (dir), *Le génocide rwandais. Les interrogations des intellectuels africains* (2006) 86.

90 L Sindjoun 'Explication de l'Afrique dans la science des relations internationales : tout est possible' (2009) 2 *RCEI* 9.

91 RH Jackson, 'Quasi States: Sovereignty, *international Relations and the Third World* (1990).

92 Une opinion contraire considère que la Libye de Muammar Kadhafi a plus utilisé la CEN-SAD comme un outil pour asseoir sa puissance que de servir de maillon essentiel dans la conduite des politiques d'intégration à l'échelle de cette région. Mais il convient de relativiser le propos dans la mesure où les évolutions ultérieures semblent faire regretter la situation actuelle non seulement pour le continent africain, mais également par les puissances occidentales qui doivent désormais s'investir davantage plus que par le passé en matière de sécurité à l'échelle de cette région.

Sous ce rapport, se pose la question d'une politique de sécurité intégrée qui reste encore difficile.<sup>93</sup> En effet, le secteur militaire est toujours considéré comme l'un des domaines de souveraineté dont les États entendent y avoir une totale maîtrise et l'assumer sans partage et ni laisser la moindre intrusion par une tierce personne. Ainsi, quand bien même il est fait état de l'intégration militaire, la réalisation opérationnelle souffre de nombreuses lacunes. Le besoin impératif des États de parfaire premièrement leur sécurité intérieure avant de se déployer sur des terrains extérieurs témoigne sinon des difficultés opérationnelles, mais des contraintes dont font face ces États dans le respect de leurs engagements internationaux en matière de sécurité.

### **3.2.2 Les défis de la lutte contre le désarmement**

L'apport de l'Afrique au développement du droit du désarmement, notamment la réglementation de la circulation des armes légères et de petit calibre (ALPC)<sup>94</sup> dont on reconnaît la dangerosité est reconnue<sup>95</sup> et est indéniable.<sup>96</sup> Mais entre le discours juridique et la pratique, il y a un hiatus. Les conséquences de ces armes sur les populations sont très importantes. On estime à près de 80% de civils les victimes des ALPC.<sup>97</sup> Par le passé, il était évoqué les armes en circulation liées à la chute de l'ancienne Union soviétique.<sup>98</sup> Depuis peu, l'argument est axé sur les armes orphelines de la chute du régime libyen. A ces deux arguments, il convient d'ajouter celui de la violation de nombreux embargos sur les armes. Dans ce contexte, l'Afrique continuera à faire l'objet des conflits impliquant les ALPC.

En 2019, dans sa résolution 2457(2019), le conseil de sécurité des Nations unies saluait l'engagement de l'Union africaine à 'faire taire les

93 Voir O Kourouma 'Mutualisation des puissances et sécurité en Afrique : pour un approche neopragmatiste dur rôle du Droit' (2019) 7 *Paix et Sécurité Internationales* 85-116.

94 Voir notamment S Lorthois-Louembet *Le droit du micro-désarmement en Afrique* (2009).

95 ONU *Rapport du groupe d'experts gouvernementaux sur les armes de petit calibre*, A/52/298, 27 août, 1997, para. 17.

96 Voir notamment le Plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie de l'Union africaine sur le contrôle de la prolifération et du trafic des armes légères et de petit calibre ; la Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes, du 14 juin 2006.

97 Voir ONU, Conseil de sécurité *Armes légères. Rapport du Secrétaire général*, S/2002/1033, 20 sept. 2002, para. 4 ; ONU, Conseil de sécurité *Armes légères et de petit calibre*, Rapport du secrétaire général, S/2015/289, 27 avril 2015, paras. 19-22.

98 Conseil de sécurité des Nations Unies, Déclaration du président relative aux menaces à la paix et à la sécurité internationale du 24 février 2010, document S/PRST/2010/4, para. 3.

armes en 2020' en Afrique.<sup>99</sup> En même temps, les institutions africaines reconnaissent que malgré des avancées, certains États africains restent encore pris au piège du cercle vicieux des conflits liés aux ALPC.<sup>100</sup>

### **3.2.3 *La problématique d'une politique extérieure de défense du système africain de sécurité et de l'autonomie financière***

Au-delà de la coopération institutionnelle qu'entretiennent les organisations africaines avec leurs partenaires extérieurs, se pose le problème d'une politique africaine extérieure commune de défense et de sécurité. En tant que système formant un tout, les États africains devraient avoir un discours uniforme sur les questions de sécurité lorsque celles-ci sont débattues au sein des instances extérieures africaines. Or, il est impérieux pour les institutions internationales africaines d'adopter une position commune, en l'absence de laquelle elles continueront à se plaindre de leur « rejet » par la communauté internationale.

L'adoption de la résolution du Conseil de sécurité autorisant l'intervention des États de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en Libye<sup>101</sup> est l'une des matérialisations significatives de cette absence de position commune. Alors que l'Union africaine était orientée vers la recherche d'une solution à la crise libyenne les États africains présents lors du vote au Conseil de sécurité des Nations Unies<sup>102</sup> ont marqué leur accord à l'intervention de l'OTAN, contrariant ainsi les efforts de l'Union africaine.<sup>103</sup> Cette situation illustre la capacité des États africains à aller à l'encontre des décisions prises par l'UA dans son effort de recherche des solutions africaines aux crises africaines. Le système africain est ainsi mis à mal par l'attitude des États qui au travers des normes matérialisent une certaine volonté de réaliser la paix par le droit<sup>104</sup>, mais ont une réelle propension à entraver la mise en œuvre effective desdites normes.

99 S/2019/169 *Coopération entre l'organisation des Nations Unies et les organisations régionales et sous-régionales aux fins du maintien de la paix et de la sécurité internationales.*

100 Déclaration du Haut représentant de l'UA chargé de l'objectif de faire taire les armes en Afrique, M. Ramtane Lamamra, CS/13721, 27 février 2019.

101 Résolution 1973 (2011), adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6498<sup>e</sup> séance, le 17 mars 2011, S/RES/1973 (2011)

102 Les pays africains qui siégeaient au Conseil de sécurité à savoir le Gabon, l'Afrique du Sud et le Nigeria, ont voté en faveur de la résolution 1973(2011).

103 Voir T Mbeki 'Union Africaine : une décennie d'échecs' in *Courrier international, Hebdo*, 27 septembre 2012, 39 ; J Ping 'Éclipse sur l'Afrique. Fallait-il tuer Kadhafi ?' (2014) *Michalon* ; 'Le médiateur Jacob Zuma accuse l'OTAN de saper les efforts de paix' disponible à <https://www.france24.com/fr/20110531-libye-union-africaine-mediateur-jacob-zuma-accuse-otan-saper-efforts-paix-raids> consulté le 16 avril 2022.

104 Il convient de relativiser le propos dans la mesure où les Etats entendent avoir la

Le système africain de sécurité souffre enfin de problèmes liés à son opérationnalisation. Comme tout système, la mise en œuvre des dispositifs de maintien de la paix nécessite des moyens importants. Ces moyens sont de plusieurs ordres : les ressources humaines, les moyens matériels, et les moyens financiers. La revendication d'une africanisation des opérations de maintien de la paix devrait avant tout s'accompagner des ressources nécessaires. Force est de constater qu'en la matière les États africains pèchent par une absence de volonté criarde d'accorder aux différentes institutions les moyens dont elles ont besoin pour leur fonctionnement. Il se pose de façon générale un réel problème de financement pérennes par les organisations régionales africaines.<sup>105</sup>

En se dotant des ressources pérennes, le conseil de paix et de sécurité de l'Union devrait ne plus attendre l'apport financier des États membres lorsqu'elle entreprend une mission de paix. Excepté quelques réussites, les opérations de l'Union africaine sont entravées par l'attente des contributions des États membres qui sont le plus souvent en retard dans leurs obligations financières au sein des organisations africaines mais à jour dans d'autres organisations où, il faut le reconnaître, leurs contributions ne sont pas importantes.

Face à ces difficultés, le système est enclin à solliciter des financements extérieurs. Si le recours à ce mode de financement s'inscrit dans la promotion de la coopération institutionnelle entre l'Union africaine et les autres organisations internationales, il n'est pas sans intérêt de s'interroger sur la véritable autonomie du système africain de sécurité.

totale maîtrise dans l'application des instruments juridiques, surtout quand ils se trouvent impliqués. La position de certains Etats à l'égard des instruments juridiques de protection des droits de l'homme en est une illustration. Voir en ce sens D Pavot, 'Le retrait de la déclaration du Rwanda permettant aux individus et ONG de saisir la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples' (2017)30, n°2, *RQDI*, 221–237; A Koagne Zouapet, 'Victim of its commitment ... You, passerby, a tear to the proclaimed virtue': Should the epitaph of the African Court on Human and Peoples' Rights be prepared?' [En ligne] <https://www.ejiltalk.org/victim-of-its-commitment-you-passerby-a-tear-to-the-proclaimed-virtue-should-the-epitaph-of-the-african-court-on-human-and-peoples-rights-be-prepared/>

105 Dans le cadre des Nations Unies, la solution a pris la forme de la création d'un Fonds de réserve constamment alimenté. Voir D Dormoy, 'Aspects récents du financement des opérations de maintien de la paix' (1993) 39 *AFDI*, 131-156. L Nyabeyeu Tchounkeu, 'Actualisation et universalisation du financement des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies' (2013), n° 2 *RDIDC*, 185-210.

## 4 En guise de conclusion

Aux termes de ces quelques réflexions, il ne fait de doute que le rapport des États africains au droit international est double. Ce rapport est marqué par une méfiance de ces derniers à ce droit qu'ils récuse sous le prétexte de n'avoir pas contribué à son élaboration et cherchent alors à élaborer un droit qui leur est propre, le droit international régional africain. Seulement, et c'est le second point qu'il convient de souligner, le rapport de ces États africains envers ce droit régional est également marqué de défiance. La mise en œuvre de ce droit connaît des résistances importantes, ce qui affecte son efficacité et son effectivité en matière de maintien de la paix et de sécurité.

Dès le début des années 1960, les États africains, en lien avec les États non-alignés affirment que « la sauvegarde de la paix et la promotion du bien-être des peuples constituent une responsabilité collective qui découle des aspirations naturelles de l'humanité de vivre dans un monde meilleur ». <sup>106</sup> Ils entendaient ainsi prendre part activement à ce projet commun. Cette volonté matérialisée au fil des ans dans la panoplie des instruments juridiques élaborés au niveau régional africain était ainsi le gage pour sortir le peuple africain des affres des conflits et de l'insécurité.

Plus d'un demi-siècle après, ces affirmations semblent restées au seul stade de proclamation, les États africains continuant d'être une « préoccupation » pour la communauté internationale. Il suffit pour s'en convaincre de jeter un coup d'œil à la liste des questions africaines inscrites à l'ordre du jour des organisations mondiales et régionales autres que africaines. Il est important que les États africains se dotent des moyens de passer des discours aux actes par la mise en place d'instruments et mécanismes adaptés. Pour cela, ils doivent apporter des réformes nécessaires tant au cadre juridique, qu'au cadre opérationnel.

106 *Programme pour la paix et la coopération internationale. Déclaration adoptée par la Conférence du Caire*. Octobre 1964 in A Moneim El Naggat *Réflexions sur la politique de non-alignement* (1965) 53.