

**Droit**



# LE SYSTÈME DE SÉCURITÉ COLLECTIVE DE L'UNION AFRICAINE VERSUS CELUI DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES : L'UNION AFRICAINE A-T-ELLE FAIT MIEUX ?

GASINDIKIRA RUTABA FREDDY\*

## *Résumé*

Plus jeune que le Conseil de sécurité de l'ONU, le Conseil de paix et de sécurité de l'UA semble n'avoir rien à envier à l'Organisation mondiale. Le Conseil de paix et de sécurité de l'UA est le pilier central de l'Architecture africaine de paix et de sécurité, et vise la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité sur le continent africain. Il établit de nombreuses ressemblances avec le Conseil de sécurité de l'ONU sans toutefois le suivre docilement. Abstrayant certaines dispositions de la Charte de l'ONU, l'UA s'est réservée le droit d'autoriser les interventions en Afrique. L'inexistence des membres permanents et du droit de veto au Conseil de paix et de sécurité de l'UA donne plus de crédibilité au système de sécurité collective africain. Prenant son envol, le Conseil de paix et de sécurité a trouvé sur son chemin des défis et il doit s'adonner à fond pour les relever.

**Mots-clés :** Conseil de paix et de sécurité, UA, Conseil de sécurité, ONU, Sécurité collective.

## **THE COLLECTIVE SECURITY SYSTEM OF THE AFRICAN UNION VERSUS THAT OF THE UNITED NATIONS: HAS THE AFRICAN UNION DONE BETTER?**

### *Abstract*

Younger than the UN Security Council, the AU Peace and Security Council seem, to have nothing to envy to the world Organization. The AU Peace and Security Council is the central pillar of the African Peace and Security Architecture, and aims to promote peace, security and stability in the African continent. It draws many similarities with the UN Security Council without, however, following it docilely. Abstracting from certain provisions of the UN Charter, the AU reserved the right to authorize interventions in Africa. The non-existence of permanent members and the right of veto in the AU Peace and Security Council gives more credibility to the African collective security system. Taking flight, the Peace and Security Council has found challenges on its way and it must do its utmost to meet them.

**Keywords:** Peace and Security Council, AU, Security Council, UN, Collective Security

---

\* Chercheur à l'Université Pédagogique Nationale, +243970666796, [freddgasindikira@gmail.com](mailto:freddgasindikira@gmail.com)

## INTRODUCTION

Suite à la dissolution de l'OUA (Organisation de l'Unité Africaine), l'UA (Union africaine) est créée en 2002. Depuis sa création, elle est un acteur majeur dans la sécurité collective africaine qu'elle s'évertue, par ailleurs, à structurer et à consolider.<sup>1</sup> L'examen de son agenda et de ses activités durant ses dix premières années d'existence confirme la prépondérance des problématiques liées à la paix et à la sécurité. Comparativement à l'OUA, l'UA opère un véritable tournant sécuritaire. Cette nouvelle institution fait preuve d'une pro activité encourageante quant à sa préparation à relever les défis de paix et de sécurité du continent, et, de manière générale, à contribuer aux questions relatives à la réalisation de la paix et de la sécurité internationales. Cela s'est traduit par la mise en place de nouveaux cadres institutionnels. Elle a créé des nouveaux organes sécuritaires connus sous le nom d'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité. Ensuite, elle a inscrit dans son Acte Constitutif le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre en cas de crimes de guerre, de génocide ou de crimes contre l'humanité ; mais aussi en cas d'une « menace grave à l'ordre légitime » d'un État, par exemple, dans le cas d'un coup d'État.<sup>2</sup> Le développement des initiatives sécuritaires de l'UA est sous-tendu par l'idéologie panafricaniste. C'est avec une fierté renouvelée, voire redoublée que les Africains entendent désormais résoudre par eux-mêmes les problèmes de paix et de sécurité afin de ne plus permettre que le continent soit encore un vaste champ d'interventions de puissances étrangères.<sup>3</sup>

En 2002, L'UA a établi un organe semblable au Conseil de sécurité de l'ONU (Organisation des Nations Unies) et poursuivant des objectifs similaires. Le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité a été adopté le 9 juillet 2002 à Durban (Afrique du Sud) et est entré en vigueur en décembre 2003. Le CPS est devenu pleinement opérationnel au début de 2004 et sera le premier système de sécurité collective régional à l'échelle du continent.<sup>4</sup> Dès son entrée en vigueur, le protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA aura un impact significatif sur le rôle de l'UA dans la prévention, la gestion, et la résolution des conflits en lui conférant, entre autres, des pouvoirs de rétablissement de la paix inconnu de son prédécesseur.

De nombreux pays États africains ont connu des transitions violentes après l'indépendance et ont été confrontés à des problèmes sérieux de gestion des conflits

---

<sup>1</sup> Arsène, B.B. (2012), « l'Union africaine et la sécurité collective », *Programme paix et sécurité international*, Bulletin N°58, p.1.

<sup>2</sup> Acte Constitutif de l'Union Africaine, Adopté le 11 juillet 2000, Article 4(h)

<sup>3</sup> Arsène, B.B. (2012), *Supra* note 1, p.1.

<sup>4</sup> Jeremy, I.L. (2003), « The Peace and Security Council of the African Union: The Known Unknowns », *13 Transnat'l L. & Contemp. Probs*, Vol. 13:109, p. 110.

interétatiques et intra-étatiques.<sup>5</sup> Par conséquent, la première organisation politique du continent composée de près de tous les États africains, a buté sur cette même difficulté. Actuellement, les gouvernements africains semblent manquer une volonté politique suffisante, que ce soit au niveau de l'organisation continentale ou au niveau des organisations sous régionales, pour maintenir la paix et la sécurité. Néanmoins, quoi qu'il y ait encore de nombreux défis à relever, la création d'un organe continental de maintien de la paix et de la sécurité est une avancée majeure dans le système africain de sécurité collective.

Il existe des liens étroits entre le Conseil de paix et de sécurité de l'UA et le Conseil de sécurité de l'ONU. Cela est mieux illustré par le nombre croissant de résolutions et de déclarations présidentielles adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies et la fréquence et la régularité des questions examinées par le Conseil de paix et de sécurité de l'UA qui sont ensuite renvoyées au Conseil de sécurité de l'ONU.<sup>6</sup> Ces communications fréquentes entre ces deux organes, la mention et la discussion des questions de sécurité spécifiques à l'Afrique et la déférence des questions de sécurité liées à l'Afrique par le Conseil de sécurité de l'ONU au Conseil de paix et de sécurité de l'UA indiquent que ces deux organes sont comparables à bien d'éléments.

Cet article examine comment les États africains ont choisi de faire évoluer la stratégie du système de sécurité collective de l'UA en comparaison avec celui de l'ONU. Autrement-dit, nous ferons, dans ce travail, une étude comparative du Conseil de paix et de sécurité de l'UA et du Conseil de sécurité de l'ONU.

Le présent travail tourne autour de trois parties. D'abord, il s'agit de comparer le Conseil de paix et de sécurité de l'UA à celui du Conseil de sécurité de l'ONU du point de vue des objectifs, de la composition, des fonctions et des pouvoirs (I). En second lieu, nous faisons allusion au conflit de lois entre le droit de l'UA et d'autres sources de droit (II). Enfin, nous discutons de l'efficacité du Conseil de paix et de sécurité de l'UA (III).

## **I. DE LA COMPARAISON DU POINT DE VUE DES OBJECTIFS, DE LA COMPOSITION, DES FONCTIONS ET DES POUVOIRS**

Le Conseil de paix et de sécurité est le sosie africain du Conseil de sécurité des Nations Unies.<sup>7</sup> Il a remplacé le Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits de l'OUA devenu caduque avec l'avènement de l'UA. L'Union avait, en effet,

---

<sup>5</sup> Cilliers J. et schünemann J. (2013), « The future of intrastate conflict in Africa : More violence or greater peace? », Institute for Security Studies paper, p. 1.

<sup>6</sup> Kwesi, A. (2008), «The African Union's Peace and Security Architecture: Defining an emerging response mechanism », *lecture series on african security*, p.1.

<sup>7</sup> Abdelhak, B. (2017), « Architecture Africaine de Paix et de Sécurité : Pertinence dans la conception et difficultés dans les réalisations », *Policy brief*, PB 17-19, p. 3.

décidé, dès 2002, de réviser ses structures, ses procédures et ses méthodes de travail.<sup>8</sup> C'est ainsi qu'en matière de Paix et de Sécurité, l'Union avait opté pour l'élaboration d'un protocole relatif à la création d'un Conseil de Paix et de sécurité. Ce protocole, qui a été adopté à Durban en juillet 2002 et qui est entré en vigueur en décembre 2003, prévoit les objectifs, la composition, les fonctions et les pouvoirs du Conseil de paix et de sécurité de l'UA.

### **I.1. Objectifs**

Les objectifs du Conseil de paix et de sécurité de l'UA ne sont pas nouveaux pour le paysage politique africain. Ils complètent ceux de l'article 3 de l'Acte constitutif de l'UA et accueillent favorablement le cadre de sécurité collective proposé dans le projet de Kampala pour la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et coopération en Afrique en 1991.<sup>9</sup>

Comme indiqué, le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA a été établi pour être un dispositif permanent de prise de décisions de sécurité collective et d'alerte précoce afin de faciliter une réponse rapide et efficace au conflit et d'autres crises en Afrique. Ses principaux objectifs sont la promotion de « la paix, la sécurité et la stabilité », « garantir la protection et la préservation de la vie et la propriété, le bien-être des Africains et de leur environnement, ainsi que la création de conditions propices au développement durable »<sup>10</sup>, « anticiper et prévenir les conflits »<sup>11</sup>, « promouvoir et mettre en œuvre la consolidation de la paix et les activités de reconstruction post-conflit »<sup>12</sup>, « coordonner et harmoniser les efforts continentaux dans la prévention et la lutte contre le terrorisme international sous tous ses aspects »<sup>13</sup>, « élaborer une politique de défense commune »<sup>14</sup> et « promouvoir et encourager les pratiques démocratiques, la bonne gouvernance et l'état de droit, protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales, le respect du caractère sacré de la personne humaine, la vie ainsi que du droit international humanitaire »<sup>15</sup>. Ces objectifs sont en effet démesurés étant donné le manque de volonté politique des États membres de l'UA au regard des défis sécuritaires aigus auxquels est confronté le continent.

Quant au Conseil de sécurité de Nations Unies, son mandat principal, contenu dans l'Article 24 (1) de la Charte des Nations Unies, lui confère « la responsabilité principale

---

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Jeremy, I.L. (2003), *Supra* note 4, p. 115.

<sup>10</sup> Protocole relatif à la création du conseil de paix et de sécurité de l'union africaine, Durban, le 09 juillet 2002, Article 3(a).

<sup>11</sup> Ibid., Article 3(b).

<sup>12</sup> Ibid., Article 3(c).

<sup>13</sup> Ibid., Article 3(d).

<sup>14</sup> Ibid., Article 3(e).

<sup>15</sup> Ibid., Article 3(f).

du maintien de la paix et de la sécurité internationales ». <sup>16</sup> La Charte prévoit plusieurs moyens permettant au Conseil de s'acquitter de ce mandat <sup>17</sup> :

- Appeler les parties à régler leur différend par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques (Article 33) ;
- Enquêter sur tout différend ou toute situation qui pourrait entraîner un désaccord entre les nations ou engendrer un différend (Article 34) ;
- Recommander les procédures ou méthodes d'ajustement appropriées (Article 36);
- Recommander tels termes de règlement qu'il juge appropriées (Article 37) ;
- Faire des recommandations aux parties en vue d'un règlement pacifique du différend (Article 38) ;
- Constater l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et faire des recommandations pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales (Article 39) ;
- Inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables (Article 40) ;
- Décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions et inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures (Article 41) ;

Nous relevons de cette comparaison deux points saillants. Premièrement, nous constatons qu'au-delà de l'objectif de maintien de la paix et sécurité, le Conseil de paix et de sécurité de l'UA poursuit plusieurs autres buts. C'est-à-dire que les objectifs de l'organe de sécurité collective de l'UA sont plus larges, par conséquent, le Conseil de paix et de sécurité de l'UA a des pouvoirs plus étendus que le Conseil de sécurité de l'ONU. Deuxièmement, à la lecture du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA, à son article 3(a), il précise qu'il poursuit la mission de « promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité ». Nous remarquons qu'à côté des concepts « paix et sécurité », un troisième vocable a été ajouté. Il s'agit de « la stabilité ». La stabilité c'est « le caractère de ce qui tend à demeurer dans le même état ». <sup>18</sup> Donc pour l'UA, c'est très bien de rétablir la paix et la sécurité mais encore faut-il qu'elles soient permanentes et durables. Les créateurs de la charte de l'ONU ont évité d'utiliser le vocable « stabilité ». Cependant, il est sous-entendu à l'article 24. En effet, la stabilité c'est le caractère de ce qui se maintient, c'est le résultat ou la conséquence du « maintien de la paix et de la sécurité ».

---

<sup>16</sup> Charte des Nations unies, San Francisco, 26 juin 1945, article 24.

<sup>17</sup> Security Council report (2021), Manuel du Conseil de sécurité de l'ONU : Guide de l'utilisateur aux pratiques et aux procédures, p. 2.

<sup>18</sup> Le Robert en ligne, 2022

## I.2. Composition

La composition du Conseil de paix et de sécurité de l'UA n'est pas tout à fait unique. À certains égards, il imite la structure du Conseil de sécurité des Nations Unies, en particulier sur les questions concernant l'adhésion, les fonctions essentielles et le vote.<sup>19</sup> Cela peut être dû en partie au fait que l'UA s'est appuyée sur des membres du personnel du Conseil de sécurité des Nations Unies en tant que conseillers lors de la rédaction du Protocole.<sup>20</sup> Néanmoins, le Conseil de paix et de sécurité de l'UA est plus démocratique que son homologue de l'ONU, car il ne prévoit pas à son sein des membres permanent ou de droit de veto.<sup>21</sup>

Aux termes de l'article 8(13) du Protocole « les décisions du Conseil de paix et de sécurité sont généralement guidées par le principe du consensus ». Ainsi, aucun État membre ne peut bloquer les activités du Conseil de paix et de sécurité de l'UA.<sup>22</sup> C'est ce qui fait toute la différence avec le Conseil de sécurité de l'ONU. Étant déjà avertie et victime de l'injustice qui règne au Conseil de sécurité de l'ONU, l'UA a su modeler son système de sécurité collectif sur des bases égalitaires.

Le Conseil de paix et de sécurité de l'UA est composé de quinze membres qui ont des mandats de deux et trois ans.<sup>23</sup> Les membres du Conseil de paix et de sécurité de l'UA sont élus sur la base de l'égalité des droits et selon le principe de la représentation régionale équitable et de la rotation.<sup>24</sup> Les membres potentiels sont élus selon de nombreux critères, notamment leur capacité et leur volonté de défendre, promouvoir, soutenir financièrement, défendre les principes de l'Union,<sup>25</sup> et participer activement aux opérations sous-régionales et régionales de rétablissement et de soutien de la paix.<sup>26</sup> Le respect de l'État de droit, en particulier des structures de gouvernance constitutionnelles, et des droits de l'homme sont également des critères essentiels d'adhésion.<sup>27</sup>

Pour ce qui est du Conseil de sécurité de l'ONU, il est composé également de quinze membres dont cinq permanents et dix autres non permanents. Cette composition est régie par l'article 23 de la Charte. À l'origine, le Conseil était composé de onze membres, parmi lesquels les cinq membres permanents. Alors que l'environnement international a considérablement changé depuis sa création en 1945, le Conseil n'a été modifié qu'une seule fois, en 1965, lorsque le nombre de membres non permanents est passé de six à 10. Par un amendement à l'article 23, entré en vigueur le 31 août 1965, la composition du Conseil a été portée à quinze membres, dont les cinq membres

---

<sup>19</sup> Jeremy, I.L. (2003), *Supra note 4*, p. 116.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Protocole relatif à la création du conseil de paix et de sécurité de l'union africaine, *Supra note 7*, Article 5(1)

<sup>24</sup> *Ibid.*, article 5(1),(2).

<sup>25</sup> *Ibid.*, art. 5(2)(a),(c).

<sup>26</sup> *Ibid.*, art. 5(2)(d),(c).

<sup>27</sup> *Ibid.*, art. 5(2)(g).



permanents.<sup>28</sup> Le Conseil de sécurité des Nations Unies est un organe important dans l'architecture de sécurité internationale. Cependant, sa composition limitée et le principe du veto ont concentré le pouvoir dans les mains de quelques États. Au sein du Conseil de sécurité, c'est le droit de veto des cinq membres permanent qui est le plus controversé et sensible. La base de la configuration actuelle des membres non permanents au Conseil de sécurité est énoncée toujours à l'article 23 de la Charte des Nations Unies. Selon la Charte, les membres non-permanents sont élus pour un mandat de deux ans. Cette particularité distingue le Conseil de sécurité de l'ONU du Conseil de paix et de sécurité de l'UA. En effet, le Conseil de paix et de sécurité de l'UA se compose de quinze membres sans droit de veto ni système de pondération des votes.<sup>29</sup> Pour assurer la continuité, un décalage est établi entre les mandats : dix membres sont élus pour un mandat de deux ans et cinq pour un mandat de trois ans.

Il n'y a aucun doute possible, du point de vue composition, le système de sécurité collective chapeauté par le Conseil de paix et de sécurité de l'UA est sublimement cohérent par rapport à celui de son homologue de l'ONU. Le droit de veto et la prépondérance de certains membres par rapport aux autres, tel que nous le retrouvons au Conseil de sécurité de l'ONU, est un non-sens dans l'actuelle société internationale.

### I.3. Fonctions et pouvoirs

Le Conseil de paix et de sécurité de l'UA est habilité à exercer plusieurs fonctions importantes qui complètent les autres mécanismes de sécurité en Afrique.<sup>30</sup> La principale fonction du Conseil de paix et de sécurité de l'UA est de « promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité en Afrique ». <sup>31</sup> Il envisage de le faire par l'alerte précoce, la diplomatie préventive,<sup>32</sup> la médiation,<sup>33</sup> les opérations de soutien à la paix, l'intervention,<sup>34</sup> l'action humanitaire, la gestion des catastrophes<sup>35</sup>, « la consolidation de la paix et la reconstruction post-conflit », <sup>36</sup> et « toute autre fonction qui peut être décidée par l'Assemblée ». <sup>37</sup>

Bien que ces fonctions soient effectivement importantes, ni l'Acte constitutif ni le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA ne définissent ce que ces termes signifient d'un point de vue opérationnel ou politique.<sup>38</sup> Néanmoins, il est clair que le Conseil de paix et de sécurité peut employer la force dans de multiples

---

<sup>28</sup> Hans, C. (2014), «The Mandate of the United Nations Security Council in a Changing World », *International law and changing perceptions of security*, p.40.

<sup>29</sup> Abdelhak, B. (2017), *Supra note* , p. 4.

<sup>30</sup> Jeremy, I.L. (2003), *Supra note* 4, p. 116.

<sup>31</sup> Protocole relatif à la création du conseil de paix et de sécurité de l'union africaine, *Supra note* 7, Article 6(1)(a).

<sup>32</sup> *Ibid.*, Article 6(1)(b).

<sup>33</sup> *Ibid.*, Article 6(1)(c).

<sup>34</sup> *Ibid.*, Article 6(1)(d).

<sup>35</sup> *Ibid.*, Article 6(1)(f).

<sup>36</sup> *Ibid.*, Article 6(1)(e).

<sup>37</sup> *Ibid.*, Article 6(1)(g).

<sup>38</sup> Jeremy, I.L. (2003), *Supra note* 4, p. 117.

contextes, que ce soit pour contrecarrer un conflit et protéger les droits de l'homme, pour garantir l'accès aux agences humanitaires ou pour fournir une aide humanitaire lors de catastrophes naturelles.<sup>39</sup>

De l'autre côté, les fonctions et pouvoirs du Conseil de sécurité de l'ONU sont repris aux articles 24, 25 et 26 de la Charte. Le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations Unies dans l'accomplissement de ses devoirs.<sup>40</sup> L'Article 26 de la Charte des Nations Unies vise à favoriser l'établissement et le maintien de paix et de sécurité internationales en ne détournant vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde. Ainsi, le Conseil de sécurité est chargé, avec l'assistance du Comité d'état-major, d'élaborer des plans qui seront soumis aux Membres de l'Organisation en vue d'établir un système de réglementation des armements.<sup>41</sup>

Conscient du fait que la circulation illicite des armes à feu et des munitions est un problème sérieux qui peut mettre en péril la paix et la sécurité en Afrique, les chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'Union africaine se sont convenus d'insérer dans le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité une disposition consonante à l'article 26 de la Charte de l'ONU. L'article 7 du Protocole énumère les pouvoirs du Conseil de paix et de sécurité de l'UA. Le point (n) stipule que le Conseil de paix et de sécurité « favorise et encourage la mise en œuvre des conventions et traités internationaux pertinents de l'UA, des Nations Unies, ainsi que d'autres conventions et traités internationaux pertinents sur le contrôle des armes et le désarmement ».<sup>42</sup>

Deux autres similarités frappantes sont à relever. Les articles 7(3) du Protocole relatif à la création du Conseil de sécurité et 25 de la Charte de l'ONU sont nécessaires à l'existence respective de la sécurité collective africaine et onusienne. Aux termes de ces deux articles, les États membres acceptent d'appliquer les décisions du Conseil. Ainsi, des États souverains consentent d'accepter des décisions de politique générale pour lesquelles ils n'auraient peut-être pas voté, étant donné que seuls 15 sièges composent le Conseil.<sup>43</sup> Cela constitue moins un problème dans un système caractérisé par une alternance et une représentation géographique comme c'est le cas au Conseil de paix et de sécurité de l'UA. Par contre, cela complique la donne au Conseil de sécurité de l'ONU. Ce problème a récemment provoqué un renouvellement des demandes

---

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Charte des Nations unies, *Supra* note 15, Article 24(2).

<sup>41</sup> Ibid, Article 26.

<sup>42</sup> Protocole relatif à la création du conseil de paix et de sécurité de l'union africaine, *Supra* note 7, Article 7(n).

<sup>43</sup> Ronald, S.J.M (2000), «The Charter of the United Nations as a World Constitution », *International law studies*, Vol. 75, p. 269.

d'élargissement de la composition du Conseil de sécurité et une réorganisation générale des structures de représentation au sein desquelles les États membres opèrent.<sup>44</sup>

À quelques exceptions près, le débat tend à se focaliser entièrement sur les différentes options d'élargissement du Conseil de sécurité de l'ONU.<sup>45</sup> Un élément commun aux nombreuses interventions dans le débat est que le Conseil de sécurité doit être plus représentatif et responsable. La question de la composition du Conseil est bien sûr politique, et il est vrai que la composition actuelle du Conseil reflète la situation géopolitique après la Seconde Guerre mondiale. Il est donc compréhensible que la composition du Conseil soit devenue un problème.<sup>46</sup>

## **II. DU CONFLIT DES LOIS ENTRE LE DROIT DE L'UNION AFRICAINE ET D'AUTRES SOURCES DE DROIT**

En accommodant le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité, les chefs d'État et de gouvernement ont fait abstraction à certains détails importants. Les principaux écueils concernent les conflits de lois entre l'UA et l'ONU sur le droit jus ad bellum.<sup>47</sup>

### **II.1. De l'altercation entre le protocole et la charte de l'ONU**

Les premiers obstacles entre l'UA et l'ONU surviennent au sein du protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA. Nous y retrouvons deux dispositions étranges. Aux termes de l'article 16, le Conseil de paix et de sécurité s'attribue la responsabilité principale pour promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique<sup>48</sup>. La pertinence de cette disposition est à louer. Mais à l'article 17, le même Conseil s'engage à coopérer et à travailler étroitement avec le Conseil de sécurité de l'ONU, reconnaissant cette fois que le Conseil de sécurité de l'ONU a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale.<sup>49</sup> Pour Jérémie Levitt, ces dispositions sont quelque peu contradictoires, il n'est pas clair si l'UA s'est réservé la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité en Afrique plutôt que de la laisser au Conseil de sécurité de l'ONU. Dur reste, l'article 24 de la Charte de l'ONU oblige les États membres à consacrer au Conseil de sécurité la responsabilité principale de maintien de paix et de sécurité internationales.<sup>50</sup>

Néanmoins, rien dans l'Acte constitutif de l'UA ou dans le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA exige que l'UA demande l'autorisation préalable du Conseil de sécurité de l'ONU avant d'autoriser ou de lancer des

---

<sup>44</sup> Ibid., p. 270.

<sup>45</sup> Hans, C. (2014), *Supra note 25*, p. 49.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Jeremy, I.L. (2003), *Supra note 4*, p. 125.

<sup>48</sup> Protocole relatif à la création du conseil de paix et de sécurité de l'union africaine, *Supra note 7*, Article 16(1).

<sup>49</sup> Ibid., Article 17.

<sup>50</sup> Charte des Nations unies, *Supra note 15*, Article 24(1).

interventions.<sup>51</sup> La décision de ne pas inclure un tel langage dans le Protocole était une décision consciente des dirigeants de l'UA en raison des revers du Conseil de sécurité en Afrique, notamment en Somalie et au Rwanda, de sorte que l'Assemblée a décidé de ne pas se lier aux règles et au système qui ont échoué en l'Afrique, ou aux prescriptions politiques de certaines puissances.<sup>52</sup> Les dirigeants de l'UA reconnaissent que dans un monde idéal, le Conseil de paix et de sécurité devrait assumer la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales en Afrique mais le bilan de l'ONU en matière de rétablissement de la paix sur le continent a été honteusement médiocre, en particulier en ce qui concerne les décisions des membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU.<sup>53</sup> L'article 17(2) du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA, qui traite de la relation entre l'UA et l'ONU, stipule qu' « à chaque fois que nécessaire, recours sera fait aux Nations Unies pour obtenir l'assistance financière, logistique et militaire nécessaire pour les activités de l'Union dans le domaine de la promotion et du maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique, conformément aux dispositions du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies relatives au rôle des Organisations régionales dans le maintien de paix et de sécurité internationales ».<sup>54</sup>

Bien que l'article 53(1) de la Charte exige qu'aucune exécution des mesures soient prises dans le cadre d'accords régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité<sup>55</sup>, l'UA ne reconnaît pas directement cette disposition et cette obligation.<sup>56</sup> Pris ensemble, les articles 4 (h) et (j) de l'Acte constitutif et les articles 4(j) et (k), 125 6(d), 126 7(c)-(g), 127 16(1), 128 et 17(1) et (2) du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA, révèlent que bien que l'UA reconnaît le rôle « principal » de l'ONU dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, en particulier en Afrique, elle se réserve le droit d'autoriser des interventions en Afrique, sollicitant l'implication de l'ONU que lorsque cela est nécessaire.<sup>57</sup> Les dispositions favorables à l'intervention dans l'Acte constitutif de l'UA et dans le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA présentent un dilemme, car elles sont sans doute en conflit avec les articles 2(4) et 53(1) de la Charte des Nations Unies.<sup>58</sup> Cela place les deux instruments de l'UA en conflit avec l'article 103 de la Charte des Nations Unies<sup>59</sup>, qui stipule qu' « en cas de conflit entre les obligations de membres des Nations Unies en

---

<sup>51</sup> Jeremy, I.L. (2003), *Supra note 4*, p. 125.

<sup>52</sup> *Ibid*, p. 126.

<sup>53</sup> *Ibid*.

<sup>54</sup> Protocole relatif à la création du conseil de paix et de sécurité de l'union africaine, *Supra note 7*, Article 17(2).

<sup>55</sup> Charte des Nations unies, *Supra note 15*, Article 53(1).

<sup>56</sup> Jeremy, I.L. (2003), *Supra note 4*, p. 126.

<sup>57</sup> *Ibid*.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 127.

<sup>59</sup> *Ibid*.

vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront ». <sup>60</sup>

## II.2. Un conflit avec le Droit International Coutumier

En vertu du droit des Nations Unies et du droit international coutumier, la menace ou l'utilisation de la force par un État ou un groupe d'États dans un autre État à des fins purement humanitaires est illégale et constitue une violation de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale de l'État cible, en l'absence du consentement ou de l'accord de cet État ou de l'autorisation explicite du Conseil de sécurité des Nations Unies. <sup>61</sup> De nombreux chercheurs considèrent comme illégale une intervention, quels que soient ses motifs humanitaires, prise en dehors de ces paramètres. <sup>62</sup> C'est en grande partie parce que, jusqu'à récemment, les États ont strictement interprété et respecté la doctrine du droit international de la souveraineté de l'État et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États. <sup>63</sup> Néanmoins, ceux qui souscrivent à la position non interventionniste sont incapables d'expliquer les autorisations du Conseil de sécurité de l'ONU d'une vague d'interventions humanitaires apparemment illégales qui ont eu lieu depuis la fin de la guerre froide. <sup>64</sup>

Comme nous l'avons vu, les articles 4 (h) et (j) de l'Acte constitutif de l'UA et les articles 7 (e) et (f), entre autres, du Protocole portant création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA habilite explicitement l'Assemblée de l'UA à lancer et autoriser des interventions humanitaires. En revanche, l'article 2(4) de la Charte des Nations Unies interdit aux États, «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 ». <sup>65</sup> Dans ce contexte, les lois de l'UA et de l'ONU semblent entrer en conflit. <sup>66</sup>

Comme mentionné précédemment, l'article 103 de la Charte des Nations Unies stipule que le droit de la Charte des Nations Unies prévaut lorsqu'il existe un conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international. Le *conflit d'obligations* susmentionné est essentiel pour déterminer et appliquer le droit jus ad bellum et pour tenir compte des considérations pertinentes de politique internationale plus large en matière de paix et de sécurité. <sup>67</sup> Une simple lecture de l'article 103 semblerait résoudre le problème, ce qui signifie que le droit de la Charte des Nations Unies prévaudrait sur les dispositions

---

<sup>60</sup> Charte des Nations unies, Supra note 15, Article 103.

<sup>61</sup> Ulrich, B (1982), « Humanitarian Intervention », *Encyclopedia of public international law*, pp. 211-212.

<sup>62</sup> Jeremy, I.L. (2003), Supra note 4, p. 130.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Charte des Nations unies, Supra note 15, Article 2(4).

<sup>66</sup> Jeremy, I.L. (2003), Supra note 4, p. 130.

<sup>67</sup> Ibid., p. 131.

interventionnistes du droit de l'UA. Malheureusement, le problème ne peut pas être résolu aussi facilement. Le droit de l'UA n'est pas simplement un droit conventionnel, mais plutôt une coutume régionale et internationale codifiée.<sup>68</sup> Par conséquent, la Charte des Nations Unies ne prévaudrait pas parce que l'article 103 ne s'applique pas en cas de conflits entre la Charte de l'ONU et le droit coutumier. En fait, au cours des délibérations sur l'article 103, une « formule selon laquelle tous les autres engagements, y compris ceux découlant du droit coutumier, devaient être supplantés par la Charte, n'a finalement pas été incluse ». <sup>69</sup> Les rédacteurs de l'article 103 n'étaient pas à l'aise avec le fait qu'il supplantait les évolutions du droit coutumier.

Le fait que la Charte des Nations Unies soit muette sur la question témoigne de l'intention des rédacteurs de ne pas limiter l'efficacité juridique des développements du droit coutumier. De plus, encore une fois, l'article 103 n'est applicable qu'en cas de « conflit d'obligations », ce qui ne peut être constaté en l'espèce, compte tenu de la tendance ou de la pratique constante du Conseil de sécurité de l'ONU d'approuver les interventions africaines, dont la majorité ont été prises sous l'autorité du droit international coutumier et des traités favorables à l'intervention.<sup>70</sup>

Pour Jeremy Levitt, le droit d'intervention à l'ONU et à l'UA forment deux normes indépendantes du droit international, fondées sur la Charte des Nations Unies d'une part et sur le droit international coutumier et le droit des traités d'autre part. Pour lui, ces normes se concurrencent et se juxtaposent, créant des frictions normatives, mais dans la pratique, elles se sont avérées complémentaires, comblant une lacune alarmante dans le système international de paix et de sécurité.<sup>71</sup>

Quoi qu'il en soit, le piètre bilan de l'ONU en matière de rétablissement de la paix en Afrique a été la plus grande force dans la création de normes de droit coutumier concurrentes d'intervention et de traités favorables à l'intervention. Les lacunes flagrantes du système du Conseil de sécurité de l'ONU ont été le plus grand corrosif du droit des Nations Unies.<sup>72</sup>

### **III. DE L'EFFICACITÉ DU CONSEIL DE PAIX ET DE SÉCURITÉ DE L'UA**

Les organisations internationales se fixent des objectifs qu'elles veulent atteindre, et il leur faut souvent plusieurs années pour faire une percée là où elles veulent être. Pour déterminer si le conseil de paix et de sécurité de l'UA a été efficace, nous devons évaluer, d'un côté, s'il a poursuivi un programme cohérent et mené ses activités

---

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Ibid., p. 132.

<sup>72</sup> Ibid.

opérationnelles de manière compétente et rentable<sup>73</sup>, et de l'autre côté, considérer les défis qu'il a à relever dans ses opérations de maintien de la paix.

### III.1. De la cohérence dans les activités du Conseil de Paix et de Sécurité

Dans un sens, les activités du Conseil de paix et de sécurité de l'UA ont été rentables pour les États membres de l'UA dans la mesure où la majorité des activités liées à la paix et à la sécurité du continent ont été financées par des acteurs externes, en particulier des États de l'Union européenne et de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. Cependant, cette situation n'est ni optimale ni durable.<sup>74</sup>

Une deuxième dimension de l'efficacité concerne la mesure dans laquelle le Conseil de paix et de sécurité a poursuivi un programme cohérent ou s'il existe des contradictions et des tensions en son sein.<sup>75</sup> Ici, le bilan est mitigé. Sur la plupart des questions, le Conseil de paix et de sécurité semble avoir adopté une approche cohérente, mais certaines questions en suspens doivent être clarifiées. Tout d'abord, comme nous l'avons vu précédemment, il n'est pas clair qu'une intervention humanitaire, l'utilisation de la force militaire sans le consentement du gouvernement hôte à des fins de protection humaine, menée par l'UA en vertu de l'article 4(h) de son Acte constitutif serait légale au regard du droit international. Le point clé semble être de savoir si une telle action enfreindrait l'article 53 de la Charte des Nations Unies, qui interdit aux arrangements régionaux de s'engager dans des actions coercitives sans l'autorisation préalable du Conseil de sécurité des Nations Unies.<sup>76</sup> Certains analystes, à l'instar de Jeremy Levitt, ont fait valoir que l'UA a effectivement le droit légal d'autoriser des interventions militaires à des fins de protection humanitaire.<sup>77</sup> Néanmoins, le poids de l'opinion juridique internationale suggère clairement qu'une intervention humanitaire non autorisée par le Conseil de sécurité de l'ONU est illégale.<sup>78</sup>

Il existe une autre préoccupation potentielle liée à la notion d'intervention humanitaire définie à l'article 4(h) de l'Acte constitutif de l'UA. La nécessité est de préciser qu'elle ne relèverait pas de la définition de l'agression telle qu'énoncée à l'article 1(c) du Pacte de non-agression et de défense commune de l'UA.<sup>79</sup>

### III.2. Les défis dans les opérations de maintien de la paix

Les appels répétés de l'UA à un plus grand degré d'autonomie de l'Afrique sont contredits par la réticence de nombreux États africains à engager des quantités importantes de leurs propres ressources pour construire la nouvelle architecture

---

<sup>73</sup> Murithi T. et Lulie H. (2012), *The African Union Peace and Security Council: a five-year appraisal*, Pretoria, Institute for Security Studies, p. 13.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> Jeremy, I.L. (2003), *Supra note 4*, p. 126-132.

<sup>78</sup> Murithi T. et Lulie H. (2012), *Supra note 71*, p. 13.

<sup>79</sup> *Ibid.*

africaine de paix et de sécurité. Cela signifie qu'en pratique, comme indiqué ci-dessus, le Conseil de paix et de sécurité de l'UA continue de dépendre de sources de financement externes, plus particulièrement de l'ONU, des membres de l'UE et de l'OTAN.<sup>80</sup> On prétend souvent que c'est parce que les États autoritaires d'Afrique craignent qu'une UA plus forte n'empiète sur leur souveraineté. Il convient de rappeler que les plus grands contributeurs financiers africains de l'UA ne sont guère des modèles de démocratie. Il semblerait donc qu'une partie du problème provienne de la réticence de nombreux États africains à donner la priorité à la gestion des conflits internationaux par rapport à leurs priorités nationales.<sup>81</sup>

Une certaine absence de suivi et de mise en œuvre des décisions est au demeurant déjà visible. C'est ainsi que, lors de la réunion du 25 mai 2004, le Conseil de paix et de sécurité de l'ONU avait pris la décision de dépêcher une mission d'informations en Erythrée chargée de vérifier les allégations du Gouvernement soudanais selon lesquelles ce pays soutiendrait les rebelles au Darfour.<sup>82</sup> Or le Conseil de paix et de sécurité a relevé, lors de sa réunion du 4 juillet 2004, que cette décision n'avait pas été mise en œuvre. Le risque que les décisions du Conseil de paix et de sécurité ne soient « pas prises au sérieux » par les États concernées est réel dans la mesure où ces derniers savent pertinemment que l'UA ne dispose pas encore des moyens matériels et financiers pour les exécuter.<sup>83</sup>

En outre, le statut de la démocratie dans les activités du Conseil de paix et de sécurité de l'UA est improbable. Sur le papier, l'Architecture africain de paix et de sécurité est fondée sur l'idée qu'il existe une relation positive entre les formes démocratiques de gouvernance et la paix et la sécurité sur le continent. Pourtant, l'élection persistante de régimes autocratiques au sein du Conseil de paix et de sécurité a jeté le doute sur la profondeur de l'engagement envers les principes démocratiques.<sup>84</sup> Cette contradiction s'est reflétée dans la réticence du Conseil de paix et de sécurité de l'UA à aborder certaines questions qui portent sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement.

Pendant la majeure partie de ses cinq premières années, le Conseil de paix et de sécurité a abordé le concept de changements anticonstitutionnels de gouvernement comme s'il était synonyme de coups d'État militaires. Dans les coulisses, cependant, un débat a eu lieu au sein du Conseil de paix et de sécurité de l'UA sur la question de savoir s'il doit élargir son champ d'action pour couvrir toutes les formes de manipulations qui aboutissent soit à un coup d'État, soit à un gouvernement démocratiquement élu reforgeant la constitution sans le consentement populaire exprimé sincèrement par le

---

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> Ibid, p.14.

<sup>82</sup> Lecoutre, D. (2004), « Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique ? » *Afrique contemporaine*, N°212, p. 155.

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Murithi T. et Lulie H. (2012), *Supra note 71*, p. 13.



peuple, en vue de prolonger le mandat.<sup>85</sup> Cependant, en décembre 2009, le document cadre d'Ezulwini pour le renforcement de la mise en œuvre des dispositions de l'union africaine dans les situations de changement anticonstitutionnel de gouvernement en Afrique a adopté une vision plus large des changements anticonstitutionnels de gouvernement pour intégrer les questions de fraude électorale et de manipulation de la constitution.<sup>86</sup>

L'adoption des décisions du Conseil de paix et de sécurité de l'UA par consensus, qui peut être pris en otage par ses membres, a rendu plus difficile le traitement par le Conseil des cas de manipulations par les gouvernements africains de leurs propres constitutions au profit du régime en place.<sup>87</sup>

Un autre élément, le Conseil de paix et de sécurité ne dispose pas encore de tous les moyens pour développer des informations objectives sur le terrain (il s'agit souvent d'informations rapportées soit de la presse internationale, soit des organisations non Gouvernementales, qui ne reflètent pas nécessairement la réalité sur le terrain ou des réalités contradictoires), ce qui ouvre la porte à toutes sortes de manipulations, de désinformations et d'instrumentalisations.<sup>88</sup>

Enfin, il reste plusieurs points de tension au sein du Conseil de paix et de sécurité de l'UA qui devront être clarifiés ou rectifiés s'il veut mener ses activités plus efficacement.

## CONCLUSION

L'organisation au niveau continental d'une sécurité collective à part entière, dévoile l'intention de l'UA d'être plus autonome du système onusien, qu'elle estime imparfait. Forcément, l'UA a pris son propre chemin en matière de sécurité collective quitte à établir des normes en conflit avec la Charte de l'ONU. Cette volonté enthousiaste de l'UA s'est traduite par la création du Conseil de paix et de sécurité.

Le Conseil de paix et de sécurité de l'UA est le sosie du Conseil de sécurité de l'ONU sans pourtant le ressembler. Cette phrase semble présenter une antinomie cependant elle décrit exactement et concisément le Conseil de paix et de sécurité de l'UA. En effet, le Conseil de paix et de sécurité de l'UA établit des rapports avec le Conseil de paix et de sécurité de l'ONU, notamment au niveau de son objectif, sa composition, ses fonctions et ses pouvoirs. Toutefois, malgré ces similitudes frappantes, l'UA s'est distingué en plaçant tous les États membres du Conseil de paix et de sécurité au pied d'égalité et en n'instituant pas le droit de veto.

---

<sup>85</sup> Ibid., p.15.

<sup>86</sup> Conseil de paix et de sécurité de l'UA, cadre d'Ezulwini pour le renforcement de la mise en œuvre des dispositions de l'union africaine dans les situations de changement anticonstitutionnel de gouvernement en Afrique, Ezulwini, 17-18 décembre 2009, §4 (vi).

<sup>87</sup> Murithi T. et Lulie H. (2012), *Supra note* 71, p. 15.

<sup>88</sup> Lecoutre, D. (2004), *Supra note* 81, p. 154.

S'estimant défavorisée par le fonctionnement du conseil de sécurité de l'ONU, l'UA a exprimé à travers le Protocole portant création du Conseil de paix et de sécurité son entendement d'un système de sécurité collective idéal. Par ailleurs, le bilan déficitaire de l'ONU dans la mission de maintien de la paix et de la sécurité en Afrique a été l'élément déclencheur de cette volonté africaine qui s'est manifestée par la création de normes de droit concurrentes de sécurité collective, conséquemment des règles favorables à l'intervention. Les lacunes flagrantes du système du Conseil de sécurité de l'ONU ont amené l'Afrique à se construire sa propre architecture de paix et de sécurité dans laquelle le Conseil de paix et de sécurité joue un rôle prépondérant.

Toute appréciation du Conseil de paix et de sécurité de l'UA doit consister à vérifier s'il a fait une différence concrète dans le maintien de la paix et de la sécurité en Afrique. À cet égard, il est raisonnable de supposer qu'en dépit des problèmes évidents, la situation sécuritaire en Afrique aurait probablement été pire sans le Conseil de paix et de sécurité de l'ONU. Bien que les initiatives et efforts africains soient louables, les défis identifiés dans ce document restent des points sur lesquels l'UA doit travailler pour assurer une efficacité optimale du Conseil de paix et de sécurité.

Le modèle de sécurité collective de l'UA étant plus adapté, nous proposons la réforme du Conseil de sécurité de l'ONU à la lumière de ce dernier.

## **BIBLIOGRAPHIE**

- Abdelhak, B. (2017), « Architecture Africaine de Paix et de Sécurité : Pertinence dans la conception et difficultés dans les réalisations », *Policy brief*, PB 17-19, 11p.
- Acte Constitutif de l'Union Africaine, Adopté le 11 juillet 2000.
- Arsène, B.B. (2012), « L'Union africaine et la sécurité collective », *Programme paix et sécurité internationale*, Bulletin N°58, 6p.
- Cilliers J. et schünemann J. (2013), « The future of intrastate conflict in Africa : More violence or greater peace? », *Institute for Security Studies paper*, p24.
- Charte des Nations unies, San Francisco, 26 juin 1945.
- Conseil de paix et de sécurité de l'UA, cadre d'Ezulwini pour le renforcement de la mise en œuvre des dispositions de l'union africaine dans les situations de changement anticonstitutionnel de gouvernement en Afrique, Ezulwini, 17-18 décembre 2009, p14.
- Hans, C. (2014), « The Mandate of the United Nations Security Council in a Changing World », *International law and changing perceptions of security*, pp. 39-58.
- Jeremy, I.L. (2003), « The Peace and Security Council of the African Union: The Known Unknowns », *13 Transnat'l L. & Contemp. Probs*, Vol. 13:109, pp. 110-137.

- Kwesi, A. (2008), «The African Union's Peace and Security Architecture: Defining an emerging response mechanism », *lecture series on african security*, 13p.
- Le Robert en ligne, 2022
- Lecoutre, D. (2004), « Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique ? » *Afrique contemporaine*, N°212, pp. 131-162.
- Murithi T. et Lulie H. (2012), *The African Union Peace and Security Council: a five-year appraisal*, Pretoria, Institute for Security Studies, 288p.
- Protocole relatif à la création du conseil de paix et de sécurité de l'union africaine, Durban, le 09 juillet 2002.
- Ronald, S.J.M (2000), «The Charter of the United Nations as a World Constitution », *International law studies*, Vol. 75, 38p.
- Security Council report (2021), *Manuel du Conseil de sécurité de l'ONU : Guide de l'utilisateur aux pratiques et aux procédures*, 128p.
- Ulrich, B (1982), « Humanitarian Intervention », *Encyclopedia of public international law*, pp. 211-212.

