



Note d'Analyse - ADI - N°2, Octobre 2014

Quel rôle l'Union Africaine peut-elle jouer dans la gestion des crises humanitaires en Afrique ?

Olivia Gandzion*

Résumé:

« Là où sévissent de graves manquements au respect des droits humains, l'Union africaine (UA) doit être la première à condamner et à réagir rapidement conformément à la lettre et à l'esprit de l'Acte constitutif de l'Union et tous les autres instruments pertinents » dont elle est signataire.[†] Cette déclaration de Jean Ping, alors Président de l'Union Africaine, est révélatrice de la nécessité pour l'organisation de s'affirmer en matière d'intervention humanitaire. Forte de l'encre de la notion de Responsabilité de protéger dans ses différents actes et protocoles, contrairement à l'ONU, l'Union africaine semble techniquement prête à répondre des violations graves des droits de l'Homme perpétrées par ses Etats membres. Mais pour que cela se concrétise, l'UA devra veiller à ne pas confondre indépendance et autonomie, à l'heure où la coopération se révèle être un élément incontournable.

* PhD Candidate en Droit International des droits de l'Homme, Université Montesquieu Bordeaux IV

[†] La Lettre du Président – Numéro 1, Novembre 2011 La Lettre du Président. Disponible sur : <http://www.au.int/fr/dp/cpauc/content/lettre-du-président-numéro-1-novembre-2011-l'union-africaine-et-la-crise-libyenne-remettre-l>

Table des matières

1. Introduction	1
2. Vers un leadership de l'Union africaine en matière d'intervention humanitaire	3
a. L'Union africaine sous la tutelle de l'ONU : l'apparence d'une hiérarchie bien établie	3
b. Une hiérarchie ébranlée par la pertinence d'un nouveau cadre d'intervention humanitaire : la Responsabilité de protéger	6
3. L'Union africaine : un succès tributaire de multiples coopérations.....	8
a. Les organisations sous-régionales : chevilles ouvrières du système africain d'intervention humanitaire	8
b. La coopération : une arme pour surmonter les défis	11
4. Conclusion	13

1. Introduction

Dans sa lettre du 1^{er} novembre 2011 au sujet de la crise libyenne, Jean Ping a réaffirmé la nécessité de prendre « des mesures décisives afin de relever les défis auxquels est confronté le Continent » et a insisté sur le fait que « là où sévissent de graves manquements au respect des droits humains, l'Union africaine (UA) doit être la première à condamner et à réagir rapidement conformément à la lettre et à l'esprit de l'Acte constitutif de l'Union et tous les autres instruments pertinents » dont elle est signataire³. Cette déclaration prend tout son sens quand on sait que, théâtre de deux tiers des interventions des Nations unies, le continent africain est celui qui abrite le plus grand nombre de pays où des massacres ou génocides ont été, et sont perpétrés⁴. En effet, selon le PNUD, 33 des 50 pays les plus pauvres du monde⁵ se trouvent en Afrique.

Or, tout comme les conflits et les instabilités politiques⁶, la corruption, la mauvaise gouvernance mais surtout le sous-

développement, sont reconnus comme facteurs déclencheurs et aggravant de crises humanitaires⁷. Avec 15 millions de personnes actuellement déplacées sur le continent⁸, l'Afrique est sans conteste le continent où le besoin en intervention humanitaire est le plus grand⁹.

Par ailleurs, exprimée pour la première fois par Mario Bettati et Bernard Kouchner¹⁰, et facilitée par l'importance de valeurs telles que la démocratie, la règle de droit ou encore le respect des droits de l'homme dans l'ordre mondial, l'idée de droit d'intervention humanitaire a été adoptée rapidement¹¹. C'est elle qui a permis de faire émerger un devoir d'assistance aux personnes en danger qui irait au delà des règles traditionnelles du droit international.

Ainsi, cette intervention qui soulève de nombreux débats est définie par l'Institut Danois des Affaires étrangères comme « une action coercitive menée par des états, impliquant l'utilisation de forces

³ La Lettre du Président – Numéro 1, Novembre 2011 La Lettre du Président.

Disponible sur : <http://www.au.int/fr/dp/cpauc/content/lettre-du-president-numero-1-novembre-2011-l-union-africaine-et-la-crise-libyenne-remettre-l>

⁴ James Kurth, "Humanitarian Intervention after Iraq: Legal Ideals vs. Military Realities," *Orbis* (Winter 2006), p.88.

Disponible sur : <http://www.fpri.org/orbis/5001/kurth.humanitarianinterventionafteriraq.pdf>

⁵ La gestion de l'action humanitaire en Afrique. Un défi permanent. Disponible sur :

<http://www.ethiquesetsocietes.com/upload/image/librairie/LagestiondelactionhumanitaireenAfrique.pdf>

⁶ FAO, État d'Insécurité alimentaire dans le Monde, 2005.

⁷ La gestion de l'action humanitaire en Afrique. Un défi permanent. Op. cit.

⁸ Comme le précise un rapport de la Commission de l'Union africaine sur la situation humanitaire sur le continent entre Juillet 2011 et janvier 2012. Voir : *L'Union africaine tire la sonnette d'alarme sur la situation humanitaire* disponible sur : http://www.lobserveur.cd/index.php?option=com_content&view=article&id=6227:union-africaine-tire-la-sonnette-dalarme-sur-la-situation-humanitaire-&catid=44:politique&Itemid=58

⁹ James Kurth, op. cit.

¹⁰ BEN KIOKO, 2003, *The right of intervention under the African Union's Constitutive Act: From non-interference to non-intervention*. Disponible sur : http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irc_852_kioko.pdf

¹¹ Voir O. Corten, "Un droit d'ingérence?", *Revue générale de droit international public*, Vol. 95, 1991, p. 664.

armées sur le territoire d'un autre état sans le consentement de son gouvernement ; avec ou sans autorisation du Conseil de Sécurité des Nations Unies et ayant comme objectif d'empêcher ou de faire cesser des violations graves et massives des droits de l'homme ou du droit humanitaire international »¹².

En effet, l'intervention humanitaire crée une tension entre la garantie du respect des droits fondamentaux et les valeurs telles que la primauté du principe de souveraineté, de non intervention ou encore d'auto-détermination, considérées comme des facteurs essentiels au maintien de la paix et de la sécurité mondiale¹³. Par exemple, si l'on s'intéresse à la genèse des Nations Unies, on constate que c'est autour du principe d'égalité souveraine que s'est construite la Charte de l'organisation. En effet, elle interdit non seulement aux états d'interférer dans les affaires domestiques d'un autre état (article 2§7), mais exclue aussi l'utilisation de la force dans les relations internationales (article 2§4)¹⁴.

Cependant, depuis la fin de la Guerre froide, l'ONU a adopté une série de résolutions qui élargissent la définition d'une « menace à la paix et à la sécurité

internationale », permettant ainsi de mettre en œuvre le droit d'intervention à des fins humanitaires, en répondant à des crises, même de nature domestique¹⁵. De plus, une partie de la doctrine considère aujourd'hui¹⁶ que le Conseil de Sécurité a le droit d'intervenir ou d'autoriser un groupe d'états, ou une organisation régionale à intervenir dans un pays pour y assurer la protection des citoyens en cas de violation des droits fondamentaux¹⁷. C'est ainsi qu'elle semble compenser l'absence de mécanismes assurant une protection des droits de l'homme équivalents à ceux mis en place pour assurer la paix et la sécurité mondiale¹⁸ dans la Charte¹⁹.

Quand bien même ce droit existerait au niveau onusien, il semble que du génocide rwandais à l'actuelle crise au Darfour, la série d'échecs essuyés par la communauté internationale dans la mise en œuvre d'une gestion appropriée de situations humanitaires tragiques, conduit à s'interroger quant à l'état des capacités africaines de protection des populations en danger²⁰. L'Union africaine a-t-elle réellement un rôle à jouer en matière

¹² BEN KIOKO, 2003, op. cit.

¹³ BEN KIOKO, 2003,

¹⁴ Sauf autorisation du Conseil de Sécurité et dans les conditions posées au chapitre 7. Voir ALANI BADMUS Isiaka, 2009, Humanitarian intervention and the protection of civilian populations Disponible sur : <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2009/0025-85550902007B.pdf>

¹⁵ O'Connell, Mary Ellen, "The United Nations, NATO, and International Law", *Human Rights Quarterly*, vol. 22, 2000, pp. 68-69.

¹⁶ ALANI BADMUS Isiaka, 2009, op. cit.

¹⁷ ALANI BADMUS Isiaka, 2009, op. cit.

¹⁸ ALANI BADMUS Isiaka, 2009, op. cit.

¹⁹ P.C. Simons, *Humanitarian Intervention: A Review of Literature*, Ploughshares working paper 01-2 Disponible sur : <http://www.ploughshares.ca/content/humanitarian-intervention-review-literature>

d'intervention humanitaire? Avec l'arrivée d'Haïti dans cette jeune organisation régionale, cette question semble d'autant plus centrale. Certes comme l'a affirmé Ban Ki-moon « l'Union africaine est un partenaire stratégique vital des Nations unies » mais pas seulement, elle se doit avant tout d'être un partenaire pour les populations en danger qui relèvent de sa juridiction.

Ainsi, afin de situer l'Union africaine dans l'architecture mondiale de paix et de sécurité et donc avoir une vision globale de la place qu'elle occupe mais aussi celle à laquelle elle peut prétendre, il semble important d'étudier les liens qui la rattachent aux différentes composantes de cet ensemble sans négliger les particularités qui lui sont propres et qui peuvent potentiellement lui permettre de s'émanciper.

2. Vers un leadership de l'Union africaine en matière d'intervention humanitaire

a. L'Union africaine sous la tutelle de l'ONU : l'apparence d'une hiérarchie bien établie

Selon Koffi Annan²¹ « Dans le cadre de la mission première de l'ONU, qui est d'assurer la paix et la sécurité internationales, il est nécessaire et souhaitable de soutenir les

²¹ Un rapport du Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, paru le 13 avril 1998 : "Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique"

initiatives prises aux niveaux régional et sous-régional en Afrique. » Cette déclaration illustre parfaitement ce que l'on retrouve dans le chapitre VII de la Charte des Nations unies : un cadre sensé définir les relations entre l'ONU et les différentes organisations régionales. La formulation ambiguë de ce chapitre fait transparaître le rapport de force entre thèses régionales et universalistes qui a précédé sa rédaction²² mais laisse tout de même entendre qu'un contrôle politique parfait exigerait un système hiérarchisé sous la forme d'un fédéralisme institutionnel supervisé²³ par l'ONU via le Conseil de Sécurité.

Ainsi, les articles 52, 53 et 54 du chapitre VII de la Charte des Nations Unies mettent en place une subordination des organisations régionales de sécurité au Conseil de Sécurité chaque fois qu'elles entreprennent une action coercitive conformément à leurs actes constitutifs²⁴. Elles ont d'ailleurs en ce sens le devoir de tenir le Conseil de Sécurité informé (art 54). En effet, théoriquement, les organismes régionaux ne peuvent entreprendre ce type d'action que dans deux hypothèses : parce qu'ils en sont chargés par le Conseil de Sécurité ou parce

²² Voir LIÉGEOIS Michel, Le rôle des organisations régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Disponible sur : http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/spri/images/Communication_M_Liegeois.pdf

²³ Daillier Patrick et Alain Pellet, NGUYEN QUOC-DIHN'S, 2009, Droit international (L.G.D.J., 8th ed. 2009).

²⁴ Daillier Patrick et Alain Pellet, NGUYEN QUOC-DIHN'S, 2009, Droit international (L.G.D.J., 8th ed. 2009).p 679

qu'ils y sont autorisés par lui (art 53).²⁵

Cependant, le conditionnement même de la légitimité des activités des organismes régionaux au respect « des buts et principes des Nations Unies », et de celle de la mission de « régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationale, se prêtent à une action de caractère régional » (art 52) témoigne d'une volonté de ne laisser aux organisations régionales qu'une faible marge de manœuvre.

De plus, au vu du paragraphe 63 de l'Agenda pour la paix²⁶, endossé par l'Assemblée Générale de l'ONU dans une résolution²⁷, cette configuration ne semble pas choquante dans la mesure où la plupart des organisations régionales sont vues comme des créations ayant pour but de palier l'ineffectivité du système de sécurité collective²⁸. Ayant donc pour vocation d'être mises à contribution à travers un processus de décentralisation, de délégation ou de coopération, elles contribuent principalement à alléger le fardeau du Conseil de Sécurité²⁹. Et allant encore plus loin dans cette

« hiérarchisation », le Supplément à l'Agenda pour la paix³⁰ définit cinq modalités de coopération entre l'ONU et les organisations régionales³¹ régies par quatre principes généraux d'actions sur lesquels toute coopération devrait s'appuyer³². Il devient donc intéressant de se pencher plus particulièrement sur le cas de l'Union africaine afin de voir comment ces deux ensembles sont sensés s'imbriquer en matière d'intervention humanitaire. Se faisant, on constate que les organes en charge de l'exercice de missions coercitives, et ceux sur qui repose la mise en œuvre du droit d'intervention humanitaire sont les mêmes. Et, à défaut de l'existence de mécanismes propres aux interventions humanitaires et à la sauvegarde des droits de l'Homme, ils sont régis par le même régime dans la Charte des Nations Unies.

²⁵ Sauf l'exception établie par l'article 107 pour les Etats ex-ennemis. Dailler Patrick et Alain Pellet, NGUYEN QUOC-DIHN'S, 2009, Droit international (L.G.D.J., 8th ed. 2009).p 1044

²⁶ Boutros-Ghali, B., *An Agenda for Peace, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*, A/47/277-S/24111, New York, 17 juin 1992.

²⁷ A/RES/47/120 B, 20 septembre 1993

²⁸ LIÉGEOIS Michel, *Le rôle des organisations régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales*, op.cit.

²⁹ LIÉGEOIS Michel, op. cit.

³⁰ *Anniversary of the United Nations*, A/50/60-S/1995/1, 3 janvier 1995.

Boutros-Ghali, B., *Supplement to An Agenda for Peace, Position paper of the Secretary-General on the occasion of the Fiftieth*

³¹ à savoir la consultation, le soutien diplomatique ou opérationnel, le co-déploiement ou les opérations conjointes

³² à savoir l'établissement de mécanismes de consultation ; la primauté des Nations Unies telle que définie dans la Charte ; le partage des tâches clair et approuvé par chacune des organisations ; la cohérence des positions adoptées par les Etats qui sont à la fois membres de l'ONU et de l'organisation régionales concernée. Voir LIÉGEOIS Michel, *Le rôle des organisations régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales*, op. cit.

En quelques mots, l'Union africaine, alors forte de ses 53 états membres, s'est dotée d'organes clés dans la gestion des affaires humanitaires. Ainsi on retrouve cette préoccupation dans les protocoles et missions confiées au Conseil Exécutif et au Conseil de Paix et de Sécurité.

Tout d'abord, en ce qui concerne le Conseil Exécutif, l'Acte Constitutif de l'Union Africaine établit qu'il « assure la coordination et décide des politiques dans les domaines d'intérêt communs pour les Etats membres » parmi lesquels figure l'action humanitaire (article 13§e). Cependant, quand on s'intéresse au rôle du Conseil de Paix et de Sécurité (CPS), on retrouve une compétence qui, au premier abord peut être source de confusion. En effet, l'article 15 du Protocole portant sa création en mai 2004, établit que « Le Conseil de paix et de sécurité participe activement à la coordination et à la conduite de l'action humanitaire en vue du retour à une vie normale en cas de conflit ou de catastrophe naturelle » et que la « Force africaine prépositionnée » sera adéquatement équipée en vue d'entreprendre des activités humanitaires dans ses zones de mission sous la supervision du Président de la Commission. » Cette formulation est déjà plus précise, et si l'on considère que la coordination sous-entend « l'agencement des différents éléments existant dans le but de constituer un ensemble cohérent », on peut en conclure

que le Conseil Exécutif est plus apte pour des questions administratives, tandis que le CPS détient un vrai rôle de conduite des opérations en matière d'action et d'intervention humanitaire.

Si une clarification de cette répartition de compétence est indispensable à la compréhension de la logique à laquelle doit correspondre l'intervention humanitaire dans les différents textes, il semble que cette analyse révèle un élément important : contrairement au texte de la Charte des Nations unies, au niveau africain des mécanismes sont clairement prévus pour encadrer la mise en œuvre du droit d'intervention humanitaire. A ce titre, certains états défendent l'idée d'une priorité des interventions régionales sur les interventions des Nations unies. Et si l'on passe en revue les différentes justifications avancées pour appuyer ce renversement de hiérarchie, on retrouve des arguments pratiques (efficacité, rapidité) mais principalement juridiques, à savoir l'obligation qui leur serait faite par leurs statuts, d'intervenir de manière préventive dans certaines circonstances tandis que la Charte des Nations Unies n'envisage qu'une faculté d'intervention pour le Conseil de Sécurité³³. Ainsi, l'affaiblissement des organisations politiques régionales en Afrique favoriserait le transfert de responsabilité au profit de l'ONU, alors

³³ Daillier Patrick et Alain Pellet, NGUYEN QUOC-DIHN'S, 2009, Droit international (L.G.D.J., 8th ed. 2009) p 1116.

même que la tendance affirmée dans l'Acte Constitutif de l'Union africaine est totalement inverse. L'Union africaine lutte au contraire pour une responsabilisation des Etats africains en matière de prise en charge des interventions humanitaires. Mais le corollaire de cette responsabilisation étant une perte de suprématie des Nations unies dans ce domaine précis, on peut s'interroger sur sa faisabilité mais aussi et surtout sur ses implications.

b. Une hiérarchie ébranlée par la pertinence d'un nouveau cadre d'intervention humanitaire : la Responsabilité de protéger

Si avant sa dissolution en 2001 l'Organisation de l'Union africaine n'a joué qu'un rôle limité dans la résolution des problèmes d'aux droits de l'Homme³⁴, c'est principalement parce qu'eux même responsables de violations graves, les chefs d'états ont voulu préserver le principe de non interférence au dépit des droits fondamentaux³⁵. Diverses initiatives ont

certes été menées³⁶, mais il aura fallut attendre l'Acte constitutif de l'Union africaine pour que des principes guidant l'action de l'organisation en matière de paix, de sécurité mais surtout de droits de l'homme et d'intervention humanitaire soient capitalisés.

Ainsi, l'Acte constitutif signé à la Conférence de Syrte en 1999 illustre parfaitement le changement d'optique opéré par les Etats. L'impunité ou encore les changements inconstitutionnels de gouvernements sont ouvertement condamnés tandis que le caractère sacré des vies humaines est réaffirmé³⁷.

En effet, l'Union africaine reconnaît simultanément le principe de « non-ingérence d'un Etat membre dans les affaires intérieures d'un autre Etat membre » (article 4§g) et « le droit de l'Union d'intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité » (4h). Malgré l'amendement adopté par l'Assemblée des Chefs d'Etats et de Gouvernements, l'article 4 témoigne d'une volonté de répondre collectivement à ces violations graves. Volonté de mise en œuvre de la Responsabilité de protéger qui été réaffirmée à maintes reprises par l'Union

³⁴ Sarkin, Jeremy J., *Dealing with Africa's Human Rights Problems: The Role of the United Nations, the African Union and Africa's Sub-Regional Organizations in Dealing with Africa's Human Rights Problems: Connecting Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect* (January 5, 2009). *Journal of African Law*, April 2009 ; Hofstra Univ. Legal Studies Research Paper No. 09-01. Disponible sur : <http://ssrn.com/abstract=1323332>

³⁵ Project Ploughshares *Project Ploughshares R2P: East, West, and Southern African Perspectives on Preventing and Responding to Crises* (2005, Project Ploughshares)

³⁶ Ces initiatives inclues : Le Nouveau partenariat pour la paix (NEPAD), l'Agenda de Paix et de sécurité, La Conférence sur la stabilité, et la sécurité

³⁷ Sarkin, Jeremy J., *op. cit.*

africaine³⁸ mais aussi ses institutions³⁹.

En réalité, d'inspiration onusienne, le Conseil de Paix et de Sécurité peut être vu comme l'incarnation de tous ces nouveaux principes. Dans le protocole portant sa création, il apparaît clairement dès l'article 4 que les principes d'actions qui l'animent sont le résultat d'un compromis entre non-ingérence et droit d'intervention. Parmi ses fonctions figurent l'action humanitaire et la gestion des catastrophes (article 6). Aussi, doté de mécanismes tels que : le groupe des sages (article 11), le système continental d'alerte rapide (article 12), la force africaine en attente (article 13) et le fond de la paix ; le CPS dispose d'éléments indispensables à la réussite d'une intervention humanitaire.

En fait, le Protocole établissant le CPS reflète les bases de la Responsabilité de protéger telle qu'elle a été décrite par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États. Un parallèle entre les deux textes s'avère ici très révélateur. On retrouve à l'article 3b et 7b la prévention des conflits (responsabilité de prévenir), à l'article 4b la mission de résolution des situations de conflit (responsabilité de réagir), aux articles 6e et 7b la construction de la paix post conflit et la reconstruction (responsabilité de reconstruire) et pour finir à

l'article 6f le besoin de réponse rapide en cas de situation d'urgence humanitaire dans le but d'assurer la protection des populations vulnérables (actions humanitaires)⁴⁰. Ainsi, considéré comme un Mécanisme d'alerte rapide et de sécurité collective, le Conseil de Paix et de Sécurité, voit avec la responsabilité de protéger, s'ouvrir à lui l'opportunité de développer des principes d'actions à même de guider la prise de décision⁴¹. Il a donc pour vocation de doter progressivement le continent africain d'instruments crédibles pour faire face aux menaces à la paix et à la sécurité par le recours à des interventions plus ou moins autonomes du processus de décision du Conseil de Sécurité des Nations Unies⁴². D'ailleurs, la marge de manœuvre du CPS par rapport à ce dernier reste vague. En effet, les textes se contentent de stipuler que « le CPS coopère et travaille en étroite collaboration avec le Conseil de sécurité de l'ONU ». Mais ici se pose la question de la légalité d'une intervention décidée sous l'aune de la Responsabilité de protéger et menée sans l'autorisation préalable du Conseil de Sécurité.

Partant du cas de l'intervention de l'OTAN

³⁸ Notamment dans le consensus d' Ezulwini, voir Sarkin, Jeremy J.

³⁹ Résolution de la Commission des droits de l'Homme en Novembre 2007

⁴⁰ ALANI BADMUS Isiaka, 2009, op. cit. p 28

⁴¹ ALANI BADMUS Isiaka, 2009, op. cit.

⁴² HAGROURI Rachid, Mars 2007, *Les politiques de sécurité et les mécanismes de gestion des crises en Afrique*. Mémoire de géopolitique dans le cadre du séminaire « Géopolitique de l'Afrique » Disponible sur : http://www.ecoledequerre.defense.gouv.fr/IMG/pdf/memoire_El_Hagrouri.pdf

au Kosovo, Harhoff⁴³ arrive à la conclusion selon laquelle le droit international est actuellement incapable d'apporter une réponse à la question de savoir si les interventions armées menées à des fins humanitaires sans autorisation sont illégales⁴⁴. Cependant, malgré l'incapacité de l'ONU de garantir aux populations vulnérables une protection, l'Acte constitutif de l'Union africaine réaffirme le rôle du Conseil de Sécurité et cherche à établir une coopération étroite avec ce dernier afin d'être sûre d'avoir l'autorisation en cas d'intervention humanitaire. Sachant que l'article 53 de la charte prône une collaboration étroite avec les organisations régionales mais surtout une augmentation de leur rôle en matière de paix et de sécurité, le rapport de l'ICISS préconise l'engagement de l'intervention en cas de situation d'extrême urgence, puis la recherche de l'autorisation de l'ONU post intervention⁴⁵.

En définitive, la responsabilité de protéger offre des solutions durables et permanentes aux crises humanitaires aussi dévastatrices soient elles. Elle représente d'ailleurs un pas significatif qui permettra de transcender les échecs passés de la communauté

internationale. Elle permet de passer outre les contraintes légales propres à la controversée, mais non moins centrale, doctrine de l'intervention humanitaire. Il est désormais clair que la responsabilité de protéger forme la base de la nouvelle architecture de paix et de sécurité de l'Union africaine⁴⁶.

Cependant, si l'Union africaine voit alors s'ouvrir à elle la possibilité de multiplier les chances de réussite de ses interventions humanitaires en menant une action plus autonome, il est important de rappeler qu'autonomie n'est pas forcément synonyme d'indépendance.

3. L'Union africaine : un succès tributaire de multiples coopérations

a. Les organisations sous-régionales : chevilles ouvrières du système africain d'intervention humanitaire

Dans un premier temps, il est important de mettre en évidence qu'au quatuor ONU-OTAN-UE-UA, il faut encore ajouter les organisations subrégionales africaines⁴⁷ qui joueront un rôle décisif dans la nouvelle Architecture de Paix et de Sécurité Africaine

⁴³ Harhoff, "Unauthorised Humanitarian Intervention: Armed Violence in the Name of Humanity?", *Nordic Journal of International Law*, vol. 60, 2001, p. 69.

⁴⁴ ALANI BADMUS Isiaka, 2009, op. cit.

⁴⁵ Kindiki "The Normative and Institutional Framework of the African Union Relating to the Protection of Human Rights and the Maintenance of Peace and Security", *African Human Rights Law Journal*, vol. 3, no. 1, 2003, p. 97.

⁴⁶ ALANI BADMUS Isiaka, 2009, op. cit.

⁴⁷ Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Communauté sud-africaine de développement (SADC), Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et Afrique du Nord.

(APSA), solidement appuyée par les Forces Africaines en Attente (FAA)⁴⁸. En fait, le continent africain présente le double avantage d'avoir des contours géographiques clairs et de ne compter qu'une seule organisation à l'échelle continentale. Ainsi, selon certains chercheurs, avec sa densité moyenne d'organisation et une structure hiérarchisée, le continent africain pourrait atteindre une architecture proche de l'idéal-type. A la différence de leurs relations avec l'ONU, entre elles, l'Union africaine et les organisations régionales fonctionnent selon des relations horizontales. Et si ces organisations présentent des capacités propres limitées, leur complémentarité pourrait permettre d'atteindre de très bons résultats en termes de polyvalence et d'efficacité⁴⁹.

En réalité, les organisations sous - régionales (OSR) africaines ont elles aussi tenté de mettre en place des structures de gestion des conflits, de processus de paix⁵⁰ et par la même d'intervention humanitaire. Tel est le cas de la CEDEAO (communauté économique des Etats d'Afrique de l'ouest), la SADC (Communauté de développement d'Afrique australe), l'IGAD (Autorité intergouvernementale pour le développement) ou encore l'UMA (Union

du Maghreb Arabe). Cependant, il est important de noter que l'intégration régionale sur le continent africain recouvre des réalités différentes. Alors que la CEDEAO dispose déjà d'une forte expérience de gestion des crises, il reste difficile de généraliser l'action des différentes organisations. Néanmoins, cela ne nous empêche pas d'entrevoir leur potentiel⁵¹.

Prenons le cas de la CEDEAO. Créée en 1975, elle a pour vocation de base l'intégration économique des 15 états membres⁵². Néanmoins, la pression des événements politiques l'a conduite à trouver des solutions aux conflits armés et autres crises politiques qui mettaient en péril la paix et la sécurité au sein de l'espace communautaire. Dirigée par la Conférence des chefs d'Etats et de Gouvernements, la CEDEAO s'est dotée d'une force de maintien de la paix (ECOMOG : Cease-fire Monitoring Group) et son engagement militaire et diplomatique a joué un rôle significatif dans l'effort international qui a permis de mettre fin aux cycles de conflits qui ont dévasté la région entre 1990 et 2003 (*Sierra Léone, Guinée Bissau et Libéria*). Mais malgré sa potentielle force de déploiement, l'absence d'une autorité capable d'exercer un contrôle politique réel sur les actions

⁴⁸ Et quand on s'intéresse à la composition de cette force qu'on constate le rôle clé des organisations sous régionales, qui fourniront les brigades d'interventions.

⁴⁹ LIÉGEOIS Michel, op. cit.

⁵⁰ HAGROURI Rachid, Mars 2007, op.cit

⁵¹ HAGROURI Rachid, Mars 2007, op. cit.

⁵² Les quinze pays membres de la CEDEAO sont le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Liberia, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo. La Mauritanie s'est retirée de l'organisation en 2002.

décidées par les états-majors militaires sur le terrain a limité l'efficacité de l'ECOMOG⁵³.

Cependant, l'adoption du protocole relatif au mécanisme de gestion régionale des conflits à la Conférence de Lomé en 1999 a doté la CEDEAO d'un Secrétaire exécutif qui dispose d'un pouvoir d'initiative sur les questions sécuritaires mais surtout d'un cabinet comptant un département consacré aux affaires humanitaires, et donné à l'ECOMOG le rang de véritable force d'intervention⁵⁴. Elle peut donc être déployée en cas de conflit interne menaçant de déclencher un désastre humanitaire ou constituant une menace grave pour la sécurité sous-régionale, mais aussi en cas de violation massive des droits de l'Homme ou de l'Etat de droit⁵⁵.

D'autre part, en ce qui concerne les relations entre le mécanisme continental et les mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, l'article 16 du Protocole instituant le Conseil de Paix et sécurité dispose qu'ils « font partie intégrante de l'architecture de sécurité de l'Union, qui assume la responsabilité principale pour la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique ». En association avec le Président de la Commission, le CPS doit harmoniser et coordonner son action « afin que ces activités soient conformes aux objectifs et

aux principes de l'Union » et doit travailler « en étroite collaboration avec les mécanismes régionaux pour assurer un partenariat efficace » avec le CPS⁵⁶. On retrouve une volonté de coopération très proche de celle de la Charte des Nations Unies dans une version un peu plus pragmatique. En effet, le texte va jusqu'à préciser que « les modalités de ce partenariat seront basées sur leurs avantages comparatifs respectifs », laissant ainsi une large flexibilité dans la répartition des rôles et des responsabilités. La réussite de cet ensemble étant assurée par le devoir mutuel de consultation et de coordination auxquels les mécanismes régionaux et le CPS sont soumis⁵⁷.

En fin de compte, les organisations sous-régionales ne sont pas en concurrence avec l'Union africaine, mais constituent un appui primordial voire indispensable à son action à l'échelle du continent. Ainsi, le potentiel d'action de la CEDEAO en matière d'intervention humanitaire couplé à celui de la SADC qui, elle, dispose de la plus grande capacité de déploiement⁵⁸ et des autres OSR, ouvre la perspective d'une mise en place d'un système opérationnel d'intervention humanitaire à l'échelle

⁵⁶ Article 16 du Protocole sur le CPS.

⁵⁷ Dr. Gilles Olakounlé Yabi, 2010, Le Rôle de la CEDEAO dans la Gestion des Crises Politiques et des Conflits : Cas de la Guinée et de la Guinée Bissau. Disponible sur : <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/nigeria/07449.pdf>

⁵⁸ FARIA Fernanda, 2004, La gestion des crises en Afrique subsaharienne. Le rôle de l'Union européenne, *Occasional Paper* n°55 Novembre 2004. Disponible sur : <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ55.pdf>

⁵³ HAGROURI Rachid, Mars 2007, op. cit.

⁵⁴ HAGROURI Rachid, Mars 2007, op. cit.

⁵⁵ HAGROURI Rachid, Mars 2007, op. cit.

continentale plus que prometteur. Encore faudra-t-il tenir compte des obstacles et conditions à la réussite d'un tel projet qui dépendra d'autres sphères de coopérations.

b. La coopération : une arme pour surmonter les défis

Haacke et Williams⁵⁹, ont établi une étude qui suggère que la majorité des architectures régionales de sécurité est confrontée à des défis majeurs. La phase d'identification des défis est primordiale à la mise en évidence des besoins de l'Union africaine. C'est donc ce cadre d'analyse que nous allons suivre afin d'avoir une vision claire de la situation et des différents éléments auxquels le succès de l'Union africaine comme force d'intervention humanitaire est rattaché.

La pénétration de la région par une grande puissance extérieure

Cette pénétration peut être plus ou moins subie ou acceptée par l'Union africaine. Subie parce que les puissances extérieures n'agissent pas sans intérêts propres, acceptée parce que la coopération avec des puissances telles que la Chine ou l'Union européenne⁶⁰ s'avère encore indispensable

⁵⁹ Haacke, J. and Williams, P.D., *Regional Arrangements and Security Challenges : A Comparative Analysis*, Working Paper n°52, Crisis States Research Centre, July 2009. Disponible sur : <http://eprints.lse.ac.uk/24696/>

⁶⁰ LIÉGEOIS Michel, *op. cit.*

pour le continent. En effet, avec un budget annuel d'environ 250 millions de dollars contre 150 milliards d'euros pour l'Union européenne, l'organisation n'a clairement pas les moyens de sa politique⁶¹.

En réalité, les lacunes techniques, humaines, financières, administratives, mais aussi les problèmes de gestion qui s'ajoutent à des conditions de travail difficiles et de faibles structures d'information⁶² polluent l'action de l'Union africaine dans tous les domaines. Et en ce qui concerne la sécurité humaine, l'enjeu sur le continent est tel, que cette coopération aussi risquée soit elle, est encore inévitable voire prometteuse si elle est menée de façon éclairée.

Les états aspirant à l'hégémonie régionale

Le maintien d'un certain équilibre et la limitation des tendances interventionnistes de certains états doivent être une réelle préoccupation pour l'Union africaine. Ainsi le Nigeria au sein de la CEDEAO ou encore l'Afrique du Sud en Afrique australe détiennent un réel pouvoir d'impulsion qui peut être facteur de réussite mais aussi d'échec s'il n'est pas encadré. Ces puissances régionales exercent incontestablement une influence

⁶¹ CHAUVET Benjamin, DAN Angelo, MYARD David, DE TORQUAT DE LA COULERIE Xavier, VANACKERE Simon, Synchroniser défis et réponses en Afrique : de l'Union Africaine à la coopération militaire française. Disponible sur :

[http://www.tempsdeladecision.fr/img/CAHIERS_RDN/Articles/7.%20Article%204%20\(collectif\).pdf](http://www.tempsdeladecision.fr/img/CAHIERS_RDN/Articles/7.%20Article%204%20(collectif).pdf)

⁶² UN Office of the Special Adviser on Africa "The emerging role of the AU and ECOWAS in conflict prevention and peacebuilding", 28 December 2007.

déterminante dans la dynamique des organisations sous-régionales voire régionales. Leur collaboration dans la consolidation du rôle de l'Union africaine en matière d'intervention humanitaire est indispensable.

Les conflits internes aux états membres et les conflits transfrontaliers

Comme en témoigne la place du Darfour et de la Somalie dans l'agenda du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine, les conflits internes sont extrêmement problématiques. Outre le fait qu'ils mettent en scène des acteurs non étatiques rendant la résolution du conflit plus complexe, ils sont avant tout facteurs créateurs et aggravant de situations humanitaires tragiques. Les conflits transfrontaliers génèrent en plus de cela des tensions entre les Etats concernés (comme en témoignent celles existant entre le Tchad et le Soudan).

Les menaces situées en dehors de la limite territoriale

Avec l'adhésion d'Haïti dans l'Union africaine, ce défi prend une ampleur significative. Ainsi, plusieurs organisations régionales ont affiché leur volonté de mener des opérations « hors zone » (l'Union européenne en RDC) mais l'Union africaine semblait jusque là vouloir réserver les capacités de son architecture de paix et de sécurité aux besoins du continent africain⁶³.

Cependant, la doctrine d'emploi des brigades composant la Force en attente ne précise pas si elles sont destinées à intervenir dans leurs sous- région. Toutefois, il semble clair qu'au vu de l'influence de l'Ethiopie dans l'IGAD par exemple, une intervention en Somalie risque de poser problème. Les échecs de la CEDEAO ont déjà prouvé le potentiel que peut avoir une trop forte implication d'un des acteurs de l'intervention dans son aggravation. Il semble alors que pour être réellement efficace, l'Union africaine doit opter pour l'intégration d'opérations hors zone au moins au niveau sous- régional, si le changement de composition de ses membres ne l'oblige pas à le faire aussi au niveau continental⁶⁴.

Tous ces défis permettent de mettre en évidence le caractère central de la coopération pour l'avenir de l'Union africaine de manière générale, mais particulièrement en matière d'intervention humanitaire. La garantie des droits de l'Homme et la protection des populations vulnérables étant une préoccupation hautement présente dans les institutions comme dans les textes de l'Union, la connaissance des risques et des défis est d'une importance fondamentale pour le développement de cette activité.

⁶³ LIÉGEOIS Michel, op. cit.

⁶⁴ LIÉGEOIS Michel, op. cit.

4. Conclusion

En définitive, les différents éléments abordés nous permettent de tirer une conclusion quant au rôle de l'Union africaine en matière d'intervention humanitaire. En fait, malgré l'absence de mécanismes opérationnels dans la Charte des Nations Unies, l'Union africaine peut en pratique jouer un rôle déterminant. Forte de l'encrage de la notion de Responsabilité de protéger dans ses différents actes et protocoles, contrairement à l'ONU, l'Union africaine semble prête à répondre des violations graves des droits de l'Homme perpétrées par ses Etats membres. Et si l'acceptation de cette responsabilité n'est pas suffisante pour une intervention efficace, elle n'en est pas moins indispensable. L'Union africaine s'est depuis 2002 lancée dans une marche vers un leadership continental, qui passe aussi par une capacité à pouvoir résoudre ses propres crises.

Cependant, il est important de rappeler qu'autonomie et indépendance sont deux notions bien différentes. Ainsi, si l'Union africaine doit être autonome pour avoir une meilleure capacité de réaction à la survenance de crises humanitaires, son indépendance n'est pas encore réalisable aujourd'hui. En effet, les perspectives d'action de cette organisation à elle seule semblent faibles. L'Union africaine a manifestement besoin de l'appui des

organisations sous-régionales. Elle doit donc maximiser les bénéfices tirés d'une telle coopération en jouant pleinement son rôle de coordination et de prise de décision.

Au final, le but sous-jacent de ces manœuvres militaires étant la protection des droits de l'Homme, des valeurs universelles et des populations vulnérables, il apparaît qu'à tous les niveaux la solidarité et la coopération sont des valeurs clés, qui peuvent être extrêmement porteuses si elles sont mises à leur service.

Et si, ni les conditions préalables à une logique de subsidiarité entre l'UA et les organisations sous-régionales⁶⁵, ni les moyens nécessaires ne sont encore pleinement atteints, le potentiel de l'Union africaine en matière d'intervention humanitaire est bel et bien réel. Les obstacles pouvant être matière à action, il semble que forte de sa prise de conscience de l'importance de sa responsabilité en la matière, l'Union africaine soit tout à fait à même de prendre une place qui lui revient de droit : celle de leader des interventions humanitaires sur le continent. Mais ces décisions restent entre les mains des dirigeants africains qui, en connaissance de cause, ont le pouvoir de tout mettre en œuvre pour que ce rôle encore trop fictif devienne une réalité.

⁶⁵ CHAUVET Benjamin, DAN Angelo, MYARD David, DE TORQUAT DE LA COULERIE Xavier, VANACKERE Simon, *op.cit.*

Références

- Acte Constitutif de l'Union Africaine.** Disponible sur http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/Acte%20Constitutif.pdf
- BOUTROS-GHALI, B.**, An Agenda for Peace, A/47/277-S/24111, New York, 17 juin 1992.
- Protocole relatif a la Création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine.** Disponible sur : <http://www.ausitroom-psd.org/PSCProtocol/ProtocolmainFR.html>
- Dailler Patrick et Alain Pellet, NGUYEN QUOC-DIHN'S**, 2009, Droit international (L.G.D.J., 8th ed. 2009).
- ALANI BADMUS Isiaka**, 2009, Humanitarian intervention and the protection of civilian populations. Disponible sur : <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2009/0025-85550902007B.pdf>
- BEN KIOKO**, 2003, The right of intervention under the African Union's Constitutive Act: From non-interference to non-intervention. Disponible sur : http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_852_kioko.pdf
- CHAUVET Benjamin, DAN Angelo, MYARD David, DE TORQUAT DE LA COULERIE Xavier, VANACKERE Simon**, Synchroniser défis et réponses en Afrique : de l'Union Africaine à la coopération militaire française. Disponible sur : [http://www.tempsdeladecision.fr/img/CAHIERS_RDN/Articles/7.%20Article%204%20\(collectif\).pdf](http://www.tempsdeladecision.fr/img/CAHIERS_RDN/Articles/7.%20Article%204%20(collectif).pdf)
- FARIA Fernanda, 2004**, La gestion des crises en Afrique subsaharienne. Le rôle de l'Union européenne, Occasional Paper n°55 Novembre 2004. Disponible sur : <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ55.pdf>
- HAACKE, J. and WILLIAMS**, 2009, P.D., Regional Arrangements and Security Challenges: A Comparative Analysis, Working Paper n°52, Crisis States Research Centre, July 2009. Disponible sur : <http://eprints.lse.ac.uk/24696/>
- KURTH James**, 2006, Humanitarian Intervention after Iraq: Legal Ideals vs. Military Realities, Orbis (Winter 2006), p.88. Disponible sur : <http://www.fpri.org/orbis/5001/kurth.humanitarianinterventionafteriraq.pdf>
- OLAKOUNLE YABI Gilles Dr.**, 2010, Le Rôle de la CEDEAO dans la Gestion des Crises Politiques et des Conflits : Cas de la Guinée et de la Guinée Bissau. Disponible sur : <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/nigeria/07449.pdf>
- Sarkin, Jeremy J.**, 2009, Dealing with Africa's Human Rights Problems: The Role of the United Nations, the African Union and Africa's Sub-Regional Organizations in Dealing with Africa's Human Rights Problems: Connecting Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect

(January 5, 2009). Journal of African Law, April 2009 ;

Hofstra Univ. Legal Studies Research Paper No. 09-01. Disponible sur :

<http://ssrn.com/abstract=1323332>

Simons P.C., Humanitarian Intervention: A Review of Literature, Ploughshares working paper 01-2

Disponible sur : <http://www.ploughshares.ca/content/humanitarian-intervention-review-literature>

ANNAN Kofi, 13 avril 1998 : "Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique"

HAGROURI Rachid, Mars 2007, Les politiques de sécurité et les mécanismes de gestion des crises en Afrique. Mémoire de géopolitique dans le cadre du séminaire « Géopolitique de l'Afrique »

Disponible sur : http://www.ecoledeguerre.defense.gouv.fr/IMG/pdf/memoire_El_Hagrouri.pdf

Ping Jean, 2011, La Lettre du Président – Numéro 1, Novembre 2011 Disponible sur :

<http://www.au.int/fr/dp/cpauc/content/lettre-du-président-numéro-1-novembre-2011-l'union-africaine-et-la-crise-libyenne-remettre-l>