

LE DROIT DE RECOURIR A LA FORCE (*JUS AD BELLUM*) EN AFRIQUE*

Mutoy Mubiala[†]

Table des matières

ABOUT MUTOY MUBIALA	99
À PROPOS DE MUTOY MUBIALA.....	100
INTRODUCTION	101
1. LE RECOURS À LA FORCE DANS LE CADRE DE LA DECOLONISATION AFRICAINE.....	102
2. LE DROIT D'INTERVENTION DE L'UNION AFRICAINE DANS CERTAINES CIRCONSTANCES GRAVES.....	103
2.1. LE DROIT D'INTERVENTION DE L'UNION AFRICAINE.....	104
2.1.1. <i>La responsabilité de protéger</i>	104
2.1.2. <i>Le droit d'intervention de l'UA</i>	105
2.2. LES FORCES D'IMPOSITION DE LA PAIX DE L'UNION AFRICAINE	107
CONCLUSION	109

* Texte d'une conférence donnée à l'École de droit de la Sorbonne (Paris), le 12 octobre 2018. Les vues exprimées lors de cette conférence et reprises dans cet article sont personnelles et n'engagent pas l'Organisation des Nations Unies.

[†] Mutoy Mubiala est fonctionnaire au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (Genève) et Professeur invité à l'École de droit de la Sorbonne (Paris)

Abstract

The use of force is prohibited under international law. This prohibition was first enshrined in the Briand-Kellog Pact in 1928 and in Article 2, paragraph 4 of the United Nations Charter. There are, however, exceptions to this rule, in particular self-defence and the collective security mechanism, both of which are found in that same Charter. These rules are also applicable to the African context. In this article, we will examine African practice in this field in order to assess whether there is a regionalism. In this respect, two periods should be distinguished. First, under the Organization of African Unity (OAU), there is the legitimate use of armed struggle in the context of decolonization and, second, more recently, the right of the African Union (AU) to intervene in situations involving the perpetration of genocide and war crimes, crimes against humanity (Article 4 (h)), as well as threats to State order (Article 4 (j)) of the AU Constitutive Act and its practice of establishing and deploying peace forces with a mandate to use force to ensure the protection of civilians. The implementation of jus ad bellum in the African context will be examined in the light of the practice of these two African regional organizations and its implications for international law will be assessed.

Résumé

Le recours à la force est interdit en droit international. Cette interdiction a été consacrée, d'abord par le Pacte Briand-Kellog en 1928 et à l'article 2, paragraphe 4 de la Charte des Nations Unies. Il existe cependant des exceptions à cette règle, en particulier la légitime défense et le mécanisme de sécurité collective, tous deux prévus par cette même Charte. Ces règles sont également applicables dans le contexte africain. Dans cet article, on examinera la pratique africaine dans ce domaine, afin d'évaluer s'il y existe un régionalisme. À cet égard, il convient de distinguer deux périodes. Il y a, d'abord, sous l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), le recours légitime à la lutte armée dans le cadre de la décolonisation et, ensuite, plus récemment, le droit de l'Union africaine (UA) d'intervenir dans des situations de perpétration du génocide, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité (article 4 (h)), ainsi que de menace à l'ordre étatique (article 4 (j)) de l'Acte constitutif de l'UA et sa pratique d'établissement et de déploiement de forces de paix avec un mandat de recourir à la force pour assurer la protection des civils. On examinera la mise en œuvre du jus ad bellum dans le contexte africain, à la lumière de la pratique de ces deux organisations régionales africaines et on évaluera ses implications en droit international.

ABOUT MUTOY MUBIALA

Mr. Mubiala is a human rights specialist in the Africa II Section of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. He joined the United Nations after having been an assistant in international law and international organizations at the University of Kinshasa (1986-1988) and then at the Graduate Institute of International Studies (1992-1994). First a research assistant at the United Nations Institute for Training and Research, he then became a civil servant at the Office of the High Commissioner for Human Rights in 1994. Among its members, it was particularly involved in the establishment of the United Nations Centre for Human Rights and Democracy in Central Africa in Yaoundé.

In addition to his career with the United Nations, Mr. Mubiala has continued to teach international law, international civil service law, as well as human rights in prestigious programs and schools, such as the International Institute for Human Rights (Strasbourg) or the École nationale d'administration (Paris). Mr. Mubiala is also the author of five books and about sixty articles. In 2005, he published *Le système régional africain de protection des droits de l'homme* (The African Regional System for the Protection of Human Rights), published by Bruylant, and in 2006 he published a book entitled *La mise en œuvre du droit des réfugiés et des personnes déplacées en Afrique* (The Implementation of Refugee and Displaced Persons' Rights in Africa).

As part of the Master II in Comparative Law, specialising in African Law, students, doctoral candidates and researchers from the University of Paris 1 had the opportunity to attend its conferences. In 2017, we attended a conference on African integration law. Today, we are pleased to publish in this journal the proceedings of its conference of 12 October 2018 on the right to use force (jus ad bellum) in Africa. This contribution is the first on the application of international law in Africa, and we hope it will be the first in a long series. We thank you again, Mr. Mubiala, for offering us this exceptional opportunity and we are sure that it will delight readers just as much.

Camille Gendrot
Editor of the Sorbonne Student Law Review
PhD applicant at the Sorbonne Law School

À PROPOS DE MUTOY MUBIALA

M. Mubiala est spécialiste des droits de l'homme au sein de la Section Afrique II du Haut-Commissariat des Nations-Unies aux droits de l'homme. Il a rejoint les Nations-Unies après avoir été assistant de droit international et des organisations internationales à l'université de Kinshasa (1986-1988) puis de l'Institut universitaire des hautes études internationales (1992-1994). D'abord assistant de recherche à l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, il est ensuite devenu fonctionnaire au Haut-Commissariat pour les droits de l'homme en 1994. En son sein, il a, particulièrement, participé à l'établissement, à Yaoundé, du Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme et la démocratie en Afrique centrale.

En plus de sa carrière au sein des Nations Unis, M. Mubiala a continué à enseigner le droit international, le droit de la fonction publique internationale, ainsi que les droits de l'homme dans de prestigieux programmes et écoles, tels l'Institut international des droits de l'homme (Strasbourg) ou l'École nationale d'administration (Paris). M. Mubiala est aussi l'auteur de cinq ouvrages et d'une soixantaine d'articles. Il a ainsi publié en 2005 *Le système régional africain de protection des droits de l'homme* aux éditions Bruylant et en 2006 un ouvrage consacré à *La mise en œuvre du droit des réfugiés et des personnes déplacées en Afrique*, toujours aux mêmes éditions.

Dans le cadre du master II droit comparé, spécialité droits africains, les étudiants, doctorants et chercheurs de l'Université Paris 1 ont eu la chance d'assister à ses conférences. En 2017, nous avons assisté à une conférence sur le droit de l'intégration africaine. Aujourd'hui, nous avons le plaisir de publier au sein de cette revue les actes de sa conférence du 12 octobre 2018 sur le le droit de recourir à la force (*jus ad bellum*) en Afrique. Cette contribution est la première portant sur l'application du droit international en Afrique, et nous l'espérons, l'inauguration d'une longue série. Nous remercions encore, M. Mubiala, de nous avoir offert cette exceptionnelle opportunité et nous sommes certains qu'elle ravira tout autant les lecteurs.

Camille Gendrot
Éditrice de la Revue juridique des étudiants de la Sorbonne
Doctorante à l'École de droit de la Sorbonne

INTRODUCTION

Le recours à la force est interdit en droit international. Cette interdiction a été consacrée, d'abord par le Pacte Briand-Kellog en 1928 et à l'article 2, paragraphe 4 de la Charte des Nations Unies. Elle a été réaffirmée par la Déclaration de Manille de 1970 sur les relations amicales entre les États. Il existe, toutefois, des exceptions à cette règle. La plus importante est celle de la légitime défense telle que consacrée par l'article 51 de la Charte des Nations Unies. L'exercice de celle-ci a fait l'objet d'une jurisprudence faisant autorité de la Cour internationale de Justice, en particulier dans son arrêt rendu en *l'Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*¹. En effet, la légitime défense individuelle ou collective est soumise à des conditions d'application strictes, à savoir qu'il faut qu'il s'agisse d'une réponse à un danger immédiat et que l'usage de la force doit être proportionnel à l'acte d'agression auquel on répond. Il y a, aussi, les sanctions militaires décidées par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la Charte, dont la mise en œuvre est aussi soumise à un contrôle du Conseil². Aux opérations de mise en œuvre de sanctions militaires, il convient d'ajouter les opérations de paix. Celles déployées sur la base du chapitre VI, pour la mise en œuvre d'accords de paix, ont un droit limité de l'usage de la force dans des situations de légitime défense. Les autres opérations (la plupart de celles autorisées par le Conseil de sécurité sur la base du chapitre VII depuis 1999) ont le droit de recourir à la force pour protéger les civils.

Enfin, récemment, une autre exception à la règle de l'interdiction du recours à la force a été formulée à travers la responsabilité de protéger les populations en danger de subir des atrocités de masse (génocide, crimes de guerre, crimes contre l'humanité et nettoyage ethnique). La responsabilité de protéger peut être mise en œuvre par une intervention militaire, dans le respect d'un certain nombre des conditions. Tout cela constitue la transcription, en droit international contemporain, de la doctrine de la guerre juste légitimant un droit de recourir à la force (*jus ad bellum*) en droit international contemporain³.

La règle de l'interdiction du recours à la force et les exceptions susmentionnées sont également applicables dans le contexte africain. Dans cet article, on examinera la pratique africaine dans ce domaine, afin d'évaluer s'il y existe un régionalisme. À cet égard, il convient

¹ C.I.J., *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (*Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique*), fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 14.

² M. Hakimi, « The Jus Ad Bellum's Regulatory Form », *The American Journal of International Law*, 2018, vol. 112, p. 151-190.

³ G. Abi-Saab, « Grotius as a System-Builder. The Example of the 'Jus ad Bellum' », in A. Dufour, P. Hagggenmacher et J. Toman (dir.), *Grotius et l'ordre juridique international. Travaux du Colloque Hugo Grotius (Genève, 10-11 novembre 1983)*, Lausanne, Payot, 1985, p. 79-88.

de distinguer deux périodes. Il y a, d'abord, sous l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), le recours légitime à la lutte armée dans le cadre de la décolonisation et, ensuite, plus récemment, le droit de l'Union africaine (UA) d'intervenir dans des situations de perpétration du génocide, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité (article 4 (h)), ainsi que de menace à l'ordre étatique (article 4 (j)) de l'Acte constitutif de l'UA et sa pratique d'établissement et de déploiement de forces de paix avec un mandat de recourir à la force pour assurer la protection des civils. On examinera la mise en œuvre du *jus ad bellum* dans le contexte africain, à la lumière de la pratique de ces deux organisations régionales africaines et on évaluera ses implications en droit international.

1. LE RECOURS À LA FORCE DANS LE CADRE DE LA DECOLONISATION AFRICAINE

Aux termes de la Charte constitutive de l'OUA, les États membres se sont engagés à éliminer le colonialisme sous toutes ses formes (article I, paragraphe 4), y compris la colonisation de type classique, l'apartheid et des situations de domination raciale en Rhodésie du Sud (actuel Zimbabwe) et dans le Sud-Ouest africain (actuelle Namibie). Dès lors que la colonisation avait été déclarée hors-la-loi, notamment par la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 14 décembre 1960 sur l'octroi de l'indépendance aux territoires colonisés, la présence continue d'une puissance coloniale sur ces territoires constituait pour l'OUA un acte d'agression. Face à une telle situation, le recours à la force était légitime et constituait un acte de légitime défense. D'où l'appui de l'OUA à la lutte armée engagée par les mouvements de libération nationale des territoires encore sous colonisation, contre l'apartheid et contre le mercenariat considéré comme un obstacle à la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Au moment de la guerre de libération en Algérie, qui se solda par les Accords d'Evian entre ce pays et la France, en 1962, l'OUA n'était pas encore créée. Toutefois, plusieurs gouvernements des pays africains déjà indépendants apportèrent leur soutien politique et matériel au Front de libération national algérien. Le soutien aux mouvements de libération nationale s'institutionnalisa après la création de l'OUA, qui considéra la décolonisation des territoires encore sous colonisation et domination extérieure comme sa priorité et comme la condition sine qua non de l'unification africaine. Afin de venir en aide à ces territoires, dont les colonies portugaises (Angola, Cap-Vert, Guinée-Bissau et Mozambique) et les pays d'Afrique australe (Rhodésie du Sud, Sud-Ouest africain et Afrique du Sud), l'OUA a créé le Comité de

Libération, composé de 24 États membres et basé à Dar-Es-Salaam (Tanzanie), chargé de coordonner l'appui des États africains aux guerres de libération nationale.

Pour l'OUA, le recours aux moyens militaires pour libérer le continent africain de la colonisation constituait une dérogation à la règle de l'interdiction du recours à la force en droit international. L'action militaire engagée par les mouvements de libération nationale, seuls représentants légitimes des populations des territoires sous domination coloniale et étrangère. Cette légitimation du recours à la force a contribué à la délégalisation des pratiques contre lesquelles cette force était utilisée. Cela eut des implications juridiques en droit international. Ainsi, en droit international humanitaire applicable aux conflits armés, le guérillero luttant pour l'indépendance de son pays a obtenu le statut de combattant, aux termes de l'article 1, paragraphe 4, dans le Protocole I de 1977 additionnel aux Conventions de Genève de 1949 (Protocole applicable aux conflits armés internationaux). Ce statut lui était dénié dans le cadre des guerres coloniales, qui n'étaient pas auparavant considérées comme des conflits armés internationaux. En revanche, les pratiques mercenaires ont été considérées comme un obstacle à la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en droit international des droits de l'homme et le statut du mercenaire a été dévalorisé en droit humanitaire. En effet, aux termes du Protocole I de 1977 précité, le mercenaire n'a pas le statut de combattant et, en cas de capture, il n'est pas considéré comme prisonnier de guerre (article 47). Quant à l'apartheid, il a été érigé en crime contre l'humanité par le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (article 7, paragraphe j).

2. LE DROIT D'INTERVENTION DE L'UNION AFRICAINE DANS CERTAINES CIRCONSTANCES GRAVES

Contrairement à l'OUA, dont le principe fondamental était la non-ingérence dans les affaires intérieures des États membres, l'UA, tout en réaffirmant ce principe, l'a atténué en lui apportant une dérogation. Celle-ci est posée à l'article 4 (h) et (j) de l'Acte constitutif de l'UA, qui dispose que celle-ci a le droit d'intervenir dans des situations de perpétration des crimes internationaux (génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité) et de menace d'effondrement de l'ordre public. Par ailleurs, suite à la création de son Conseil de paix et sécurité (CPS), l'UA a déployé plusieurs missions de paix multidimensionnelles sur le modèle de celles de l'ONU. Toutes les missions autorisées et/ou déployées par l'UA sont des opérations ou forces d'imposition de la paix (*peace enforcement operations*), qui ont reçu le mandat de protéger les civils et ont donc le droit d'utiliser la force.

2.1. Le droit d'intervention de l'Union africaine

Le droit d'intervention de l'UA a été consacré en 2000, avant l'adoption par l'ONU de la responsabilité de protéger, en 2005. Il constitue, toutefois, un instrument régional approprié pour la mise en œuvre de cette dernière dans le contexte africain. D'où l'importance d'examiner, d'abord, le concept de responsabilité de protéger.

2.1.1. La responsabilité de protéger

Suite à la multiplication des atrocités de masse (génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et nettoyages ethniques) dans le monde et face à l'usage abusif et unilatéral de plusieurs puissances sous le couvert de la doctrine de l'ingérence ou intervention humanitaire⁴, le gouvernement canadien a contribué à la création, en 2000, d'une commission internationale d'experts pour réfléchir sur la question. La Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté, pilotée par l'Ambassadeur Gareth Evans (Australie) et feu l'Ambassadeur Mohammed Sahnoun (Algérie), a soumis son rapport final en septembre 2001⁵. D'après la Commission, la souveraineté de l'État implique la responsabilité primordiale de protéger les populations sous sa juridiction territoriale. Toutefois, là où celles-ci font face à une situation de grave souffrance due à un conflit interne, à une catastrophe, à la répression et à l'effondrement de l'État et que ce dernier ne peut, ni ne veut répondre à cette situation, le principe de non-intervention cède la place à la responsabilité de protéger. Celle-ci peut s'exercer, à titre exceptionnel, par le recours à la force militaire. Auquel cas, un certain nombre de principes doivent être respectés. Ceux-ci incluent le seuil de la cause juste (situation de menace à la vie à large échelle ou de « nettoyage ethnique ») ; les principes de précaution (bonne intention ; dernier recours ; proportionnalité des moyens utilisés) et perspectives ou chances raisonnables de faire cesser ou d'éviter les souffrances qui ont motivé l'intervention) ; l'autorité appropriée (autorisation par une autorité compétente, en l'occurrence le Conseil de sécurité de l'ONU agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies) ; le respect des principes opérationnels (objectifs et mandat clairs et ressources appropriées ; démarche militaire commune et homogène ; proportionnalité dans l'emploi de la force ; correspondance des règles d'engagement au concept opérationnel ; le respect du droit international ; l'acceptation que la protection par la force ne doit pas devenir l'objectif principal de

⁴ Voy. notamment, M. Mubiala, « L'ingérence humanitaire », *African Journal of International and Comparative Law*, 1993, vol. 5, p. 402-407.

⁵ *La responsabilité de protéger*. Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, Ottawa, Centre de recherches pour le développement international, décembre 2001.

l'intervention ; ainsi qu'une coordination aussi étroite que possible avec les organisations humanitaires)⁶.

Le concept ou principe de responsabilité de protéger a été approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies, lors du Sommet du suivi du Millénaire⁷. Il a été mis en œuvre par le Conseil de sécurité, en Afrique, pour la première fois en Libye, en 2011. L'intervention de l'OTAN en Libye, en 2011, a toutefois, démontré un usage abusif de la responsabilité de protéger, cette intervention étant allée plus loin (renversement du régime de Kadhafi) que l'objectif initial qui lui avait été assigné⁸. Cela a suscité une certaine méfiance, notamment en Afrique, à l'égard de ce concept. Cela dit, dans un rapport sur le rôle des arrangements régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, le Secrétaire général des Nations Unies encourageait ceux-ci à coopérer avec ces dernières, y compris dans le contexte régional⁹. En ce qui concerne tout particulièrement l'Afrique, celle-ci dispose d'un instrument approprié pour la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, à savoir le droit d'intervention consacré par l'article 4 (h) et (j) de l'Acte constitutif de l'UA.

2.1.2. Le droit d'intervention de l'UA

L'Acte constitutif de l'UA consacre, à son article 4,

« (h) le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité, ainsi qu'une menace grave de l'ordre légitime afin de restaurer la paix et la stabilité dans État membre de l'Union sur la recommandation du Conseil de paix et de sécurité ».

Cette disposition a été complétée par le Protocole de 2003 sur les amendements de l'Acte constitutif, qui ajoute un alinéa (j) consacrant « le droit des États membres de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité ».

Quant au Protocole de Durban de 2002 relatif à la création du CPS, il contient des dispositions sur les modalités de mise en œuvre du droit d'intervention de l'UA. Celles-ci ont été bien résumées par une auteure,

« En dehors de l'Acte constitutif, le droit d'intervention de l'UA a essentiellement été consacré dans deux instruments normatifs importants que sont

⁶ Ibid., p. xii-xiii.

⁷ Nations Unies, *2005 World Summit Outcome*, A/RES/60/1, 24 octobre 2005, p. 30.

⁸ Voy. A. J., Kuperman, « Lessons learned from Libya: How Not to Intervene », *Policy Brief*, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, septembre 2013, p.1.

⁹ Nations Unies, *Le rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, Rapport du Secrétaire général, A/65/877-S/2011, 28 juin 2011.

le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité du 9 juillet 2002 et le Protocole sur les amendements de l'Acte constitutif du 11 juillet 2003. Concernant le premier texte, il consacre le droit d'intervention de l'UA et l'organise dans plusieurs de ses dispositions. C'est ainsi que dès le préambule, il confie la mise en œuvre du droit d'intervention au Conseil de paix et de sécurité de l'UA. L'article 4 (j) de ce Protocole réaffirme la consécration de ce droit parmi les principes de l'UA et l'article 6 (d) fait de l'intervention une des principales fonctions du Conseil de paix et de sécurité (CPS). Pour la réalisation de cette fonction, l'article 7 (e) donne au CPS le pouvoir de recommander [la mise en œuvre du] droit d'intervention à la Conférence de l'UA si les conditions de l'article 4 (h) de l'Acte constitutif sont remplies. Quant à l'article 7 (f), il permet au CPS d'approuver les modalités de mise en œuvre du droit d'intervention de l'UA »¹⁰.

Pour sa part, la Convention de Kampala de 2009 sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées, à son article 8, paragraphe 1, qui autorise l'UA à intervenir par la force, en cas d'obstruction abusive à l'action humanitaire par un État et/ou un groupe d'États. Ce droit d'intervention humanitaire est fondé sur l'article 4 (h) de l'Acte constitutif de l'UA¹¹.

Dans la pratique, il a été difficile pour l'UA de concrétiser son droit d'intervention, plus de 18 ans après sa consécration. Or les situations n'ont pas manqué pour sa mise en œuvre. Concernant, par exemple, la situation au Burundi, le CPS de l'UA s'est heurté au refus du gouvernement d'y déployer une force régionale. Dans son premier rapport, la Commission internationale d'enquête sur le Burundi a recommandé à l'UA de mettre en œuvre son droit d'intervention dans ce pays. Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet. Il en est de même des situations de crises au Cameroun anglophone, au Soudan du Sud et en République centrafricaine (RCA).

En dépit de son manque d'effectivité, le droit d'intervention de l'UA constitue une avancée normative importante susceptible de permettre la concrétisation de la responsabilité de protéger dans le contexte africain. Il devrait même servir d'un moyen de dissuasion ou de prévention des interventions étrangères, y compris sur autorisation de l'ONU, qui peuvent être motivées par des considérations allant au-delà des considérations d'humanité. Il appartient à l'UA de trouver des voies et moyens d'opérationnaliser son droit d'intervention militaire dans certaines circonstances.

¹⁰ V.-E. Soma-Kabore, « Le droit d'intervention de l'Union africaine », *Revue CAMES/SJP*, 2017, n° 1, p. 141-142.

¹¹ M. Mubiala, « L'Union africaine », in S. Szurek, M. Eudes et P. Ryfmann (dir.), *Droit et pratique de l'action humanitaire*, Paris, LGDJ (à paraître).

2.2. Les forces d'imposition de la paix de l'Union africaine

À l'instar de l'ONU, l'UA a autorisé le déploiement (avec l'endossement du Conseil de sécurité de l'ONU) des missions de paix multidimensionnelles comportant la protection des civils dans leur mandat. Aux termes des résolutions et/ou décisions établissant ces opérations, celles-ci peuvent assurer cette protection par tous les moyens, y compris en recourant à la force. Trois exemples d'opérations créées pour lutter contre le terrorisme illustrent cette pratique : la Force régionale d'intervention (FRI) de l'UA contre la *Lord Resistance Army* (LRA), la Force multinationale mixte de lutte contre le groupe terroriste Boko Haram (FMM) et la Force conjointe du G-5 Sahel.

La force régionale d'intervention de l'UA a été établie en 2011 pour contribuer à l'élimination de la LRA, groupe rebelle ougandais qui sévit en Ouganda, en RCA, en République démocratique du Congo (RDC) et au Soudan du Sud. La création de cette force a été endossée par l'ONU. Sa mission principale a été de protéger les civils dans les zones investies par la LRA. Sur le terrain, la force régionale d'intervention s'est focalisée sur la chasse et la capture de Joseph Koni et ses lieutenants. Son bilan a été à cet égard, un seul de ceux-ci, Dominic Ogwen ayant été arrêté en 2013 et remis à la Cour pénale internationale (CPI), où il attend son jugement. La FRI a largement bénéficié du soutien des missions multidimensionnelles des Nations Unies déployées dans la zone de son déploiement, dont la MONUSCO, l'UNMISS et la MINUSCA¹². Le retrait de l'Ouganda, qui fournissait l'essentiel des troupes de cette Force, a sonné sa fin.

La FMM a été établie par les États membres de la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT), regroupant le Cameroun, le Nigéria, le Niger et le Tchad, ainsi que le Bénin, en 2015, pour combattre le groupe terroriste Boko Haram sévissant dans le bassin du Lac Tchad. Elle a été autorisée par le CPS dans sa décision du 29 janvier 2015, avec pour missions, notamment, « *to create a safe and secure environment in the areas affected by the activities of Boko and other terrorist groups, in order to significantly reduce violence against civilians and other abuses, including sexual and gender-based violence, in full compliance with international law, including international humanitarian law and the UN HRDDP* »¹³ (le UN HRRDP est le sigle anglais de la politique de diligence voulue des Nations Unies en matière des droits de l'homme). Selon cette politique, l'ONU ne peut pas accorder un appui, logistique, technique ou autre, à

¹² Nations Unies, *Report of the Secretary-General on the Activities of the United Nations Regional Office for Central Africa and on Areas Affected by the Lord's Resistance Army*, S/2012/923, 13 décembre 2012, p. 7-13.

¹³ Union africaine, "Communiqué", PSC/AHG/COMM. 2 (CDLXXIV), 2015, p. 1.

des forces non onusiennes, y compris les forces régionales, si celles-ci commettent ou ont commis des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire. L'ONU vérifie les performances des forces concernées à travers l'évaluation du comportement des contingents, y compris dans le cadre de leurs activités au plan national. Sur la base de ces évaluations, l'ONU peut refuser l'appui ou l'accorder, y compris en adoptant des mesures correctives (formation, réformes législatives et institutionnelles, etc.).

Les pays du Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad), regroupés au sein du G-5 Sahel, ont mis en place la Force conjointe de cet arrangement régional, en vue de lutter contre les groupes djihadistes opérant dans la région. La création de cette Force a été autorisée par le CPS de l'UA lors de sa 679^e session, le 13 avril 2017. Le Conseil de sécurité de l'ONU a également soutenu cette initiative à travers l'adoption de plusieurs résolutions. Aux termes de la résolution 2391 (2017) du 8 décembre 2017, le Conseil de sécurité a autorisé la Mission des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) à apporter son appui à la Force conjointe du G-5 Sahel et a demandé que, dans ses opérations, cette dernière agisse conformément à la Politique de diligence voulue des Nations Unies en matière des droits de l'homme. Contrairement aux Forces examinées plus haut, cette exigence a été intégrée dans l'Accord technique relatif à l'appui de la MINUSMA à la Force conjointe du G-5 Sahel signé, le 23 février 2018, entre ce dernier, l'ONU et l'Union européenne (UE). Cet Accord inclut une disposition sur le respect du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire (*Human Rights and International Humanitarian Law Compliance Framework*) par les contingents des États impliqués dans la Force conjointe. L'évaluation et le suivi (*monitoring*) du respect de ce dispositif sont assurés par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, qui a déployé des fonctionnaires des droits de l'homme dans la zone de projection de cette Force. L'UE, qui a largement financé celle-ci a demandé au Haut-Commissariat aux droits de l'homme d'aider à l'application de cette même approche à la FMM, à laquelle elle apporte également un appui financier important.

Comme dans le cas des missions multidimensionnelles de l'ONU, le recours à la force pose des problèmes qui ont été débattus dans la doctrine. Comme deux auteurs l'ont souligné,

« Mandating UN peacekeepers to enforce the peace, even if only to protect civilians, engender form central difficulties. First, to protect civilians, peacekeepers must at times fight directly with rebels, complicating their claim to impartiality and opening them to counter-attack. Impartiality provided the bedrock of peacekeeping's legitimacy, and its loss imperils missions – the death rate for peacekeepers has increased over time; today it is roughly one peacekeeper every three days. Second, the mandate shift opens humanitarian workers to attack because

they often rely on the UN for transportation. Third, Chapter VII mandates grounds false expectations about UN peacekeepers' ability to stop spoilers and end war by military means. Fourth, of all nine UN multidimensional operations, successful exit in not in sight of the majority of missions »¹⁴.

Ces observations valent également pour les opérations d'imposition de la paix déployées par l'UA et les autres organisations régionales/sous-régionales africaines qui recourent à l'usage de la force pour la protection des civils. Afin de limiter les conséquences négatives de ce recours à la force, il est important de s'assurer que les opérations qui y recourent respectent le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire dans ce contexte.

CONCLUSION

Il ressort de l'examen de la pratique africaine le développement de modalités de *jus ad bellum* qui se rattachent globalement aux dérogations existantes à la règle de l'interdiction de recourir à la force dans le règlement des conflits internationaux. Ainsi, le recours légitime à la lutte armée dans le cadre de la décolonisation est à considérer sous l'angle de la légitime défense individuelle et collective contre la colonisation et les autres formes de domination extérieure, que l'OUA a tenues comme actes d'agression. De même, le droit d'intervention de l'UA dans certaines circonstances graves, malgré son inapplication, constitue une version africaine de la responsabilité de protéger, même s'il a été formulé avant celle-ci. On pourra même dire que le premier a certainement contribué à la formulation de la deuxième. Enfin, les opérations régionales de paix dotées d'un mandat de protection des civils en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies sont la réplique des forces multidimensionnelles de l'ONU. Les modalités africaines de l'exercice du *jus ad bellum* ont des implications en droit international, en particulier le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme. Leur mise en œuvre soulève, toutefois, les mêmes questions que celles posées sur le plan universel, tout particulièrement l'autorité et les moyens de régulation de l'usage légitime de la force dans les relations internationales.

¹⁴ L. M. Howard et A. K. Dayal, « The Use of Force in UN Peacekeeping », *International Organization*, 2017, vol. 72, p. 75.