

FEATURE ARTICLE

LA CODIFICATION ET LE DÉVELOPPEMENT PROGRESSIF DU DROIT DE LA PRÉVENTION DES CONFLITS ARMÉS INTERNES EN AFRIQUE DE L'OUEST

Athanase LAWOGNI-AKOGOU*

ABSTRACT

Since the end of the cold war in the last decade of the 1990s, prevention of internal armed conflicts have become major concerns of the international community. To curb this new category of armed conflict, UN organizes operations peacekeeping which fit perfectly under Chapters VI, VII and VIII of the Charter. The Security Council of the United Nations successively referred to those three chapters of the Charter to adopt resolutions 1645 on the establishment of the Peace building Commission and 1894 concerning protection of civilians in armed conflict. Peacekeeping operations of the United Nations cannot find their sources anywhere ever than in a set of unwritten principles deducted from the fluctuating practice of various peacekeeping missions of the United Nations. Because of his character dissimilar, not in accordance with itself and non-uniform in time and space, this practice does not constitute a precedent for the formulation of an international customary rule. Alongside this political practice of intervention of the UN, ECOWAS has undertaken to formulate a law of the prevention of internal armed conflicts based on the classical international law of armed conflicts and on the principles of the international Community law which makes it binding on all Member States of ECOWAS which consent.

The African Union has already appropriated this law of the prevention of internal armed conflicts. It remains to be accepted by the United Nations to establish an international universal law of the prevention of internal armed conflicts and to advance the codification and progressive development of international law.

1. INTRODUCTION

Depuis la fin du 20^{ème} siècle, la communauté internationale fait face à une nouvelle catégorie de conflits armés. Du conflit interétatique, ou conflit international, on est de plein pied dans une nouvelle forme de conflit armé : les conflits intra étatiques ou conflits armés internes¹ plus connus sous le nom de guerres civiles.

Il y a eu des mouvements insurrectionnels en Afrique de l'ouest particulièrement au Libéria, du 24 décembre 1989 au 19 juillet 1997, en Sierra-Leone, de mars 1991 à début janvier 2002, en Guinée Bissau de juin 1998 à novembre 1999 et janvier 2000 et en Cote d'Ivoire de septembre 2002 à mars 2007. Tous ces conflits, au demeurant prévisibles, ont éclaté en dépit des signaux d'alerte qui pouvaient en empêcher l'inéluctabilité. N'est-ce pas parce que des moyens conceptuels et pratiques qui permettent de prévenir ces conflits et de les éviter sans recourir nécessairement à la force ou à des mesures d'urgence qui garantissent des solutions durables ont fait défaut à la communauté internationale, qu'on n'a pas pu empêcher le déclenchement ?

* Professeur Assistant de droit public à l'Université d'Abomey Calavi, Republic of Benin.

¹ Pietro VERRI, *Dictionnaire du droit international des conflits armés*, CICR, Genève 1988, p. 37.

² Par exemple, Simone Dreyfus affirme que « la souveraineté de l'Etat peut être définie comme le

¹ Pietro VERRI, *Dictionnaire du droit international des conflits armés*, CICR, Genève 1988, p. 37.

Conformément au droit international contemporain, la communauté internationale ne peut exiger que les parties à un différend aboutissent à un règlement effectif pacifique et l'instauration et la consolidation d'un système politique économique et social quel qu'il soit dans un Etat, relèvent essentiellement de la compétence exclusive de celui-ci². Ceci fait que la tendance aujourd'hui est de multiplier les pressions pour que les parties à un conflit aboutissent à un règlement effectif pacifique, par le recours à des procédures diplomatiques souvent collectives ou par un meilleur encadrement juridique.

Le recours aux divers modes de règlement pacifique des différends est subordonné au consentement de toutes les parties en litige et les modalités de règlement pacifique font elles-mêmes l'objet d'une normalisation permanente et progressive par le biais de conventions multilatérales ou de modèles de règles³. Le droit international général ne fait pas aux Etats l'obligation de faire usage de telle modalité de règlement pacifique plutôt que telle autre.

Les mesures et dispositions préventives prévues au chapitres VI et VII de la Charte de l'ONU ne concernent que les conflits internationaux interétatiques. Elles ne réglementent donc pas les conflits armés internes qui se déroulent souvent sans considération aucune des restrictions exigées par la communauté internationale pour la conduite des opérations militaires en cas de conflit armé.

La prévention des conflits armés prend en considération tous les types de conflits auxquels aucune société n'échappe et qui peuvent surgir d'inégalités sociales, de différences d'intérêts, de besoins et de valeurs. La prévention vise, quelque soit le niveau de conflictualité, à éviter que le conflit ne débouche sur un rapport de force extrême et qu'il ne s'enlise dans la violence. « La prévention des conflits est un effort qui inclut toutes les mesures et actions visant à réduire le risque d'apparition ou de réapparition de conflits armés et de confrontations violentes au sein d'une société, en effaçant les tensions existantes entre les parties adverses. »⁴ Ainsi définie, la prévention des conflits doit faire partie intégrale du développement, sous forme d'une approche visant à maintenir la stabilité et à préserver la durabilité des gains sociaux, économiques et politiques obtenus tout au long d'un tel processus. C'est là tout le rôle de la prévention qui est une action continue, laquelle, à défaut d'éviter le conflit, le maintient dans les limites d'un règlement pacifique.

La Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest CEDEAO, à l'instar des autres organisations internationales, sous-régionales, régionales et mondiales, est particulièrement préoccupée par la prévention et la gestion de cette nouvelle catégorie de conflit armé. A cette fin, elle a mis en place un mécanisme spécial de leur règlement et de leur prévention basé sur la création et l'intervention d'une force militaire d'interposition⁵ entre les parties en conflit pour imposer ou pour restaurer la paix et la sécurité collective. Ce mécanisme est-il véritablement nouveau

² Par exemple, Simone Dreyfus affirme que « la souveraineté de l'Etat peut être définie comme le pouvoir exclusif, limité uniquement par le droit international, que possède chaque Etat, en tant que sujet du droit international échappant à l'autorité de tout autre sujet de ce droit », in *Droit des relations internationales : Eléments de droit international public*, Paris, Cujas, 1981, p 76.

³ Il faut entendre par modèle de règles, les règles dérivées du droit communautaire telles que les décisions les directives les règlements en droit communautaire européen et les décisions et règlements en droit communautaire de la CEDEAO

⁴ Document Bureau international du travail, Genève, Prévention et résolution des conflits violents et armés, Manuel de formation à l'usage des organisations syndicales. Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV), Programme sur la réponse aux crises et la reconstruction (ILO/CRISIS), première édition, 2010, p.5.

⁵ La force militaire d'interposition de la CEDEAO appelée ECOMOG a été créée par Décision A/DEC.1/8/90 du Comité permanent de médiation du 07 août 1990 à Banjul.

par rapport à celui pratiqué jusque là par la communauté internationale ? Tient-il compte de l'environnement des relations internationales contemporaines basées sur le respect de l'égalité souveraine des Etats qui est une règle impérative du droit international au même titre que l'interdiction du recours à la force ou à la menace de l'emploi de la force dans les relations internationales ? Constitue-t-il une avancée de la codification et le développement progressif⁶ du droit de la paix et de la sécurité internationale ?

La réflexion sur la codification et le développement progressif du droit de la prévention des conflits armés internes en Afrique de l'Ouest vise à montrer que ce qu'on désigne aujourd'hui droit de la prévention des conflits armés internes n'a pas le même contenu que le droit classique des conflits armés internes consacré dans la Convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, dans le Protocole additionnel II aux conventions de Genève du 12 août 1949, de 1977, relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux et dans le Statut de Rome relatif à la Cour pénale internationale du 17 juillet 1998. Ce droit classique des conflits armés reflète les exigences, les conceptions, les politiques juridiques extérieures⁷ individuelles et collectives des Etats à différentes étapes et circonstances de la formulation de ce corps de règles juridiques visant à réglementer les conflits armés à défaut de les proscrire de la vie internationale.

La matière du droit de la prévention des conflits armés internes ne fait pas l'unanimité dans la théorie de droit international. Elle est analysée tantôt comme une branche spécifique du droit international relative à la protection internationale des droits de l'homme spécialement dans le sens de la codification du droit de la guerre, ses caractéristiques, son affirmation dans le processus d'affermissement du droit humanitaire et de la réglementation internationale des armements⁸, tantôt comme un procédé juridique de la pacification des relations internationales dans le sens des fonctions du droit international⁹. Certains auteurs y voient aussi un aspect du règlement des différends, du recours à la force dans les rapports internationaux,¹⁰ ou du droit de la paix et de la sécurité internationale.¹¹ Le droit de la prévention évoque aussi la responsabilité internationale de l'individu en cas de conflit armé,¹² la

6 L'article 1^{er} du Statut de la commission du droit international dispose que celle-ci a pour but de promouvoir le développement progressif du droit international et sa codification. Voir Résolution A/RES/174(II) du 21 novembre 1947 de l'Assemblée générale de l'ONU.

7 Dans sa note de lecture de l'ouvrage précité de Guy de LACHARRIERE, Jean COMBACAU rappelle que « les Etats ont une « politique juridique extérieure » : le droit international n'est pas à leurs yeux un facteur donné, échappant à leur maîtrise, et qui déterminerait leurs comportements, c'est un moyen d'obtenir des avantages, d'atteindre des objectifs, bref, c'est l'instrument d'une politique [...] Que la technique juridique soit un instrument de la lutte politique, c'est d'abord évident au stade de la formation de la règle. Tant les techniques normatives que le contenu du droit se prêtent à un choix de chaque Etat, déterminé par le calcul des avantages qu'il en peut attendre », in « Science du droit et politique juridique dans l'enseignement du droit international », R.G.D.I.P., vol. 88, 1984, pp. 980-989, p. 980.

8 Pierre-Marie DUPUY, *Droit international public*, éditions Dalloz-Sirey, Paris 1992, p. 153 à 154

9 Eric CANAL-FORGUES, Patrick RAMBEAUD, *Droit international public*, Editions Flammarion, Collection Champs Université, Paris 2007, 496 pages

10 Patrick DAILLIER, Alain PELLET, Mathias FORTEAU, Daniel Müller, *Droit international public*, 8^{ème} Edition, Collection Bibliothèque de Droit international, LGDJ, Paris, 2009, 1708 pages.

11 Jean COMBACAU, Serge SUR, *Droit international public*, 8^e édition, Editions Montchrestien, Collection Droit public, Paris 2008, 818 pages.

12 Antonio CASSESE, *Les grands arrêts de droit international pénal*, Dalloz, Paris 2010.

répression des crimes internationaux,¹³ la nature et la force contraignante du droit international dans les relations internationales contemporaines,¹⁴ la réglementation de la violence dans les relations internationales¹⁵. Une certaine doctrine indique même à la lumière des plus récents développements du droit des conflits armés internes que les problèmes généralement peu abordés et particulièrement sensibles aujourd'hui de ce système juridique concernent le champ d'application de ce droit et la responsabilité de ses violations.¹⁶

Le débat sur le droit de la prévention des conflits armés internes a été substantiellement enrichi par des réflexions sur les crises et conflits internationaux¹⁷, la gestion du conflit armé,¹⁸ les opérations de maintien de la paix¹⁹ et les corrélations de ce droit avec le droit constitutionnel²⁰. D'autres analyses l'assimilent à la responsabilité de protéger à des fins humanitaires²¹, la relation entre la reconnaissance internationale et la légitimité du pouvoir d'Etat²², la souveraineté de l'Etat face au principe de la non-intervention et le droit d'ingérence²³, le recours unilatéral à la force armée en droit international²⁴, le respect du droit international humanitaire dans les opérations de paix²⁵ et les difficultés d'application du principe d'ingérence humanitaire dans le droit international contemporain²⁶.

L'Institut de droit international et la jurisprudence internationale apportent leur contribution aux efforts de la communauté internationale pour circonscrire le

¹³ Antonio CASSESE, Mireille DELMAS-MARTY, Crimes internationaux et juridictions internationales, PUF, Paris, 2002, 267 pages.

¹⁴ Antonio CASSESE, Le Droit international dans un monde divisé, Editions Berger-Levrault, Collection, Mondes en devenir, Paris, 1986.

¹⁵ Antonio CASSESE, Violence et droit dans un monde divisé, traduit par Gisèle BARTOLI, PUF, collection perspectives internationales, Paris 1990.

¹⁶ Eric DAVID, Principes de droit des conflits armés, 4^{ème} édition, Collection Précis de la Fac. De droit ULB, Bruylant, Bruxelles, 2008, 1117 pages

¹⁷ Hervé CASSAN, Crises en conflits internationaux : L'avenir du Conseil de sécurité : Une question de méthode,

¹⁸ Sara Dezalay, Gérer un conflit armé comme une cause judiciaire : l'exemple d'Amnesty International en Côte d'Ivoire, in : *Critique internationale* no 36, juillet-septembre 2007. P. 56 - 70

¹⁹ Christophe REVEILLARD, Les opérations de maintien de la paix, Géostratégiques, n° 14 - November 2006, p. 101 - 111

²⁰ Ismaila Madior FALL et Alioune SALL, *Une constitution régionale pour l'espace CEDEAO : le protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CEDEAO*. Voir : <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-34239380.htm>.

²¹ POMES Eric, « La responsabilité de protéger: recherche sur une conciliation du droit et de la force à des fins humanitaires », Thèse pour le Doctorat de l'Université de Nice-Sophia Antipolis Institut du droit de la paix et du développement (Droit public), 2009, 574 p. – Sous la direction de : Louis Balmond.

²² KHOUMA Ousmane, « La légitimité du pouvoir de l'Etat en Afrique subsaharienne: essai sur la relation entre la reconnaissance internationale et la légitimité démocratique », Thèse pour le Doctorat de l'Université des Sciences sociales de Toulouse I Capitole (Droit public) 2009, 2 vol. 563 p. Sous la direction de : Jean-Arnaud Mazères et Babacar Gueye.

²³ BOUZOUBAA Abdelali, « L'Etat souverain entre le principe de la non-intervention et le droit d'ingérence », Thèse pour le Doctorat de l'Université de Perpignan (Droit public), 2009, 381 p. Sous la direction de: Christophe Euzet.

²⁴ HUET Véronique, « Le recours unilatéral à la force armée en droit international : étude de la pratique récente », Thèse pour le Doctorat de l'Université Paul Cézanne (Aix-Marseille), Droit public, 2008, 418 p. Sous la direction de : Rostane Mehdi.

²⁵ JORAM Frédéric, « Les opérations de paix et l'obligation de respecter le droit international humanitaire », Thèse pour le Doctorat de l'Université Panthéon-Assas (Paris II), 2007, 392 p, Sous la direction de : Serge Sur.

²⁶ SOW Youssouf, « Contribution à l'étude du principe d'ingérence humanitaire et ses difficultés d'application dans le droit international contemporain » Thèse pour le Doctorat de l'Université de Perpignan Via Domitia, Droit public, 2006.- 2 vol. 643 p. Sous la direction de : Gérard Gonzalez

contenu, les buts et les objectifs du droit de la prévention des conflits armés internes en lui imposant des principes.²⁷

Il n'est pas concevable d'intégrer le nouveau droit de prévention des conflits armés internes dans le droit des conflits armés²⁸, ou même dans le droit international humanitaire²⁹ qui ne constitue pas en lui-même un corps de règles à part entière. Il fait partie intégrante du droit des conflits armés. Il n'existe que parce que le conflit armé existe. Le droit international humanitaire s'applique en situation de conflit armé - que ce conflit soit international ou non international.

Le nouveau droit de la prévention des conflits armés internes, tout comme tout le système juridique international dont il est d'ailleurs une branche, est un droit évolutif dont la formulation participe de la codification et le développement progressif du droit international. Pour cela on peut s'interroger sur l'apport des Etats ouest-africains réunis au sein de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest dans cette œuvre de codification. Quelle est la contribution de cette organisation internationale dans le processus de codification de cette nouvelle branche du droit international ? Existe-t-il des critères sur la base desquels on pourrait affirmer que cette organisation internationale contribue au développement progressif du droit international ? Il s'agit en clair de se convaincre de l'existence dans le cadre de la CEDEAO d'un corps de règles juridiques internationales régissant la prévention des conflits armés internes. Il s'agit aussi et surtout de situer ce corps de règles dans l'ordonnement juridique international en général : Relève-t-il du droit des conflits armés ? Du droit international humanitaire ? Ou constitue-t-il une nouvelle branche du droit des relations internationales ?

Sur le plan théorique, le présent travail se veut être une étude du mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits armés et du maintien de la paix de la CEDEAO dans le processus de codification et de développement progressif du droit international. Il aura le mérite de faire le point sur les caractéristiques du mécanisme de prévention, de gestion de règlement et de maintien de la paix de cette organisation internationale par rapport aux règles et principes cardinaux du droit international contemporain, contribuant ainsi aux réflexions en cours sur la formalisation d'un droit international de prévention, de gestion, de règlement des conflits et de maintien de la paix.

Sur le plan pratique, cette étude vise à accompagner la CEDEAO dans sa politique de formalisation d'un droit ouest africain de prévention, de gestion, de règlement des conflits armés internes et de maintien de la paix, susceptible à moyen et long termes, de faire développer et progresser le droit international à partir de sa codification.

Le droit de la prévention des conflits armés internes, en tant que branche particulière de tout le système juridique international, déjà perceptible dans le droit international sous-régional ouest-africain à travers le Protocole relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement des Conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité signé à Lomé le 10 décembre 1999 et le Protocole sur la Démocratie et la Bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement des conflits, de Maintien de la paix et de la sécurité signé à

²⁷ Voir : Résolutions de l'Institut de droit international de : Neuchâtel de 1900, Wiesbaden de 1975, Saint-Jacques de Compostelle de 1989, Zagreb, de 1971, Berlin, de 1999.

²⁸ Voir : Pietro VERRI, Dictionnaire du droit international des conflits armés, Publication Comité international de la croix rouge, Genève, 1988, p. 48

²⁹ Le droit international humanitaire est défini comme une « dénomination employée pour faire ressortir davantage les fins humanitaires du droit des conflits armés » Voir : Pietro VERRI, op. cit. p. 49

Dakar le 21 décembre 2001, (**première partie**), doit pouvoir insuffler une nouvelle dynamique au développement et au renforcement du droit international universel à travers les innovations qu'il lui imprime. (**deuxième partie**).

2. L'EFFECTIVITE DU DROIT OUEST-AFRICAIN DE PREVENTION DES CONFLITS ARMES INTERNES

A la création de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest en 1975, les Etats membres envisageaient promouvoir la coopération et le développement entre eux dans tous les domaines de l'activité économique, pour élever le niveau de vie des peuples de la sous région ouest africaine, accroître et maintenir la stabilité économique, renforcer les relations entre eux et contribuer ainsi au progrès et au développement du continent africain. Ces objectifs ont été complétés à la conférence de Cotonou de 1993 qui y inclus désormais la question de la paix et de la sécurité dans la sous région.

La première intervention de la CEDEAO dans un conflit armé interne a eu lieu en 1990 au Liberia. Il y en a eu ensuite successivement en Sierra Leone en 1991, en Guinée Bissau en 1998, en Côte d'Ivoire en 2002 et enfin, à nouveau au Libéria en 2003. Qu'est-ce qui justifie ces interventions ? Sont-elles conformes à la pratique internationale de règlement des conflits armés internes ? Les Etats de cette organisation internationale ont-ils formulé le droit ouest-africain de prévention des conflits armés internes avant de le mettre en application, ou, ont-ils opté pour une formulation progressive de ce corps de règles juridiques ?

La pratique de cette organisation internationale montre clairement que le droit ouest-africain de la prévention des conflits armés internes a pris naissance avant la première intervention de cette organisation dans un conflit interne (première section) et continue de se construire progressivement (deuxième section), justifiant ainsi sa codification et son développement progressif.

A) Un droit imprécis au départ.

La formulation du droit ouest africain de la prévention des conflits armés internes s'est faite de façon progressive, mais un peu comme par tâtonnement : Le premier Accord entre les Etats membres de la CEDEAO visait uniquement la paix, le désarmement et la sécurité en Afrique de l'Ouest et ne s'intéressait qu'aux conflits armés internationaux. Il y a eu par la suite l'adoption du Protocole d'Assistance Mutuelle en matière de Défense (PAMD) du 29 mai 1981 à Freetown, entré en vigueur en 1986 qui a mentionné pour la première fois la prévention, la gestion, le règlement des conflits armés et le maintien de la paix. Avec l'adoption du Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité du 10 décembre 1999, la CEDEAO a précisé le contenu du droit de prévention des conflits armés internes.

1) Le droit ouest africain de la prévention des conflits armés internes : un droit motivé au contenu imprécis.

Lorsque la guerre civile a éclaté au Libéria le 24 décembre 1989, la CEDEAO avait déjà un dispositif juridique relatif à la paix, au désarmement et à la sécurité auquel elle pouvait se référer pour intervenir dans un conflit armé interne à l'un quelconque des Etat Membre. Ce dispositif était constitué de l'Accord-cadre de non-agression et d'assistance en matière de défense (ANAD) signé le 9 juin 1977 dans le cadre de la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest et destiné à assurer la paix et la sécurité par la prévention des conflits, le règlement des différends par les moyens pacifiques et l'assistance militaire en cas d'agression, du Protocole d'application de l'ANAD signé à Dakar le 14 décembre 1981 et du Protocole

additionnel du 20 décembre 1982 prévoyant la possibilité de constituer une force de paix pour contrôler une zone de délimitation des activités des forces armées en conflit. L'Accord-cadre de non-agression et d'assistance en matière de défense (ANAD) du 9 juin 1977 a été étendu le 22 avril 1978 à la CEDEAO par un Protocole de non-agression qui a été précisé par le Protocole d'Assistance Mutuelle en matière de défense (PAMD) du 29 mai 1981³⁰.

L'Accord de non-agression avait été motivé par l'appartenance des Etats de la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest à la même zone d'influence coloniale (France) et par les graves menaces d'agression qui pesaient de plus en plus sur le continent africain en général et sur les Etats de l'Afrique de l'Ouest en particulier du fait d'interventions venant de l'extérieur.

Le Protocole d'Assistance Mutuelle en matière de Défense (PAMD) entré en vigueur en 1986 est venu donner en quelque sorte, plus de précision aux objectifs et aux buts de l'Accord de Non-agression d'Assistance en matière de Défense du 9 juin 1977. Il est prévu dans ce Protocole une action coordonnée pour la défense d'un Etat membre en cas d'agression extérieure d'une part, l'interposition par la médiation en cas de conflit entre les Etats membres, d'autre part et la création, en cas de conflit impliquant au moins un Etat de la communauté, d'une force commune d'interposition ou plus exactement d'unités d'intervention émanant des contingents des pays membres et qui constitueraient les **Forces armées alliées de la Communauté** (FAAC) qui n'est pas une force armée permanente. Le Protocole d'Assistance Mutuelle constitue une avancée dans la construction d'une défense commune en Afrique de l'Ouest : La première force d'interposition sous-régionale en Afrique, l'**ECOMOG** (Ecowas Monitoring Group) a été créée en application de ce Protocole pour ramener la paix et la stabilité au Libéria.

2) La formalisation du droit de la **prévention des conflits armés internes**.

Le corps juridique de la prévention des conflits armés internes a été formalisé avec l'adoption du Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité du 10 décembre 1999. Le mécanisme institué par ce Protocole est destiné à prévenir, gérer, et régler les conflits internes et interétatiques, à renforcer la coopération dans les domaines de la prévention, de l'alerte précoce, des opérations de maintien de la paix, de la lutte contre la criminalité transfrontalière, le terrorisme international, la prolifération des armes légères et les mines anti personnelles. Il vise à maintenir et consolider la paix, la sécurité et la stabilité au sein de la Communauté, à constituer et déployer, chaque fois que de besoin, une force civile et militaire pour maintenir ou rétablir la paix dans la sous-région. Il n'est mis en branle qu'en cas d'agression armée contre un Etat membre, en cas de conflit interne susceptible de menacer gravement la paix et la sécurité sous-régionale, en cas d'atteintes graves aux droits de l'homme ou de renversement ou de tentative de renversement d'un Gouvernement démocratiquement élu.³¹ Le Mécanisme a enfin institutionnalisé l'ECOMOG établie depuis 1990 afin de mettre un terme à la guerre civile qui avait éclaté au Libéria en 1989.

³⁰ Il est souligné dans le préambule du PAMD que les Etats contractant sont convaincus que des progrès importants dans le domaine économique ne peuvent être accomplis que si les conditions de sécurités adéquates sont assurées à tous les Etats de la Communauté.

³¹ Voir : Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Protocole relatif au Mécanisme de Prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, Secrétariat exécutif CEDEAO, Abuja, décembre 1999, article 3, p. 6

Le Protocole se présente comme un acte juridique qui, de par les principes et valeurs qu'il consacre, est une Constitution.³² Il confirme l'aspect politique de l'intégration économique, qui est l'objet initial de la Communauté. Dans le même temps il conserve les principes classiques d'égalité des Etats souverains, d'intégrité territoriale, d'indépendance politique des Etats membres et enfin de la liberté des peuples à disposer d'eux-mêmes consacré à l'article 2 de la Charte de l'Organisation des Nations Unies.³³ Ces principes répondent au souci de préservation de l'indépendance politique des Etats. Ils constituent toutefois des obstacles à l'action politique de ces Etats qui, au nom de leur souveraineté, peuvent refuser toute intervention étrangère dans le règlement de certaines crises internes comme cela se passe actuellement au Mali.

B) Un droit confirmé et consolidé.

Le Protocole de 1999 a été complété avec le Protocole A/SP1/12/01 sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance du 21 décembre 2001, la Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes du 14 juin 2006 et le Règlement MSC/REG.1/10/08 du 16 janvier 2008, portant Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO.

1) Un droit confirmé.

Le Protocole Additionnel sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance du 21 décembre 2001 est adopté pour renforcer la Déclaration des Principes Politiques de 1981 par laquelle les Etats membres de la CEDEAO ont réaffirmé leur engagement à garantir les droits humains fondamentaux, les libertés individuelles, la règle de droit ainsi qu'une gouvernance sensible et responsable vis à vis de leurs citoyens, mais aussi et surtout pour renforcer le Protocole du 10 décembre 1999. Il définit les critères de convergence constitutionnelle devant être remplis par les Membres de la communauté et qui sont basés sur les principes de la bonne gouvernance, en particulier, le respect de la règle de droit, la séparation des pouvoirs, l'indépendance du système judiciaire et la liberté de la presse et le contrôle démocratique des forces armées. Les Etats membres doivent assurer la réduction de la pauvreté, le maintien, la défense et la promotion des droits humains y compris les droits des minorités, des enfants, des jeunes et des femmes conformément aux normes internationales en la matière. Il plaide pour l'adhésion stricte aux normes constitutionnelles dans les pratiques électorales, interdit l'accession ou le maintien anticonstitutionnel au pouvoir et indique les critères des élections pacifiques et crédibles, libres, équitables et transparentes. Il charge la CEDEAO d'assister les Etats membres dans les questions électorales à partir d'une série d'options constitutionnelles considérées

³² Voir : Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Protocole relatif au Mécanisme de Prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, Secrétariat exécutif CEDEAO, Abuja, décembre 1999, article 2, p. 6.

³³ Ces principes sont connus sous la dénomination de principes généraux du droit international dont font partie : le principe de l'interdiction de la menace ou de l'emploi de la force dans les relations internationales, le principe de la bonne foi (Pacta Sun Servanda). Il ne faut pas confondre ces principes avec les principes généraux du droit, communs à l'ordre juridique interne et à l'ordre juridique international. Il s'agit de règles de portée générale qui officiellement s'appliquent même en l'absence de texte, qui sont dégagés par la jurisprudence et qui ne sont pas créés de toutes pièces par le juge mais découverts par celui-ci à partir de l'état du droit et de la société à un instant donné. Ace sujet la Constitution française de 1946 annonce les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et proclame comme particulièrement nécessaires à notre temps des principes politiques, économiques et sociaux qui y sont cités.

comme communs aux Etats membres de la CEDEAO dénommées dans le protocole les « principes de convergence constitutionnelle. »

Les Protocoles sur le Mécanisme de 1999 et sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance de 2001 motivent le Règlement MSC/REG.1/01/08, Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO, adopté par le Conseil de Médiation et de Sécurité de la CEDEAO à Ouagadougou le 16 janvier 2008.

2) Un droit en permanente consolidation.

La prévention des conflits consiste en un ensemble de mécanismes de veille visant à briser le processus progressif que représente un conflit et dont le point de départ est l'alerte précoce lorsqu'une situation quelconque risque de dégénérer en tension ou en crise. Il s'agit de mettre en œuvre des techniques pour empêcher que les différends et les conflits localisés inhérents à toute société ne prennent des proportions graves, atténuer tous les facteurs qui provoquent le développement des conflits.»³⁴ Lorsque l'alerte n'a pas pu désamorcer la crise, les principes de prévention concourent à ce que la crise ne dégénère en conflit ouvert. Ainsi, faute d'avoir été évité, un conflit déclaré doit être circonscrit dans son espace et dans son intensité afin d'en limiter toute extension dans l'espace, le temps, ses acteurs et sa manière de s'extérioriser. En somme, « la théorie de prévention repose sur l'action d'éviter l'expression de la violence, son escalade et ses dégâts. »³⁵

Les stratégies de prévention des conflits établissent une différence entre la prévention opérationnelle qui se résume en des mesures applicables face à une crise imminente et la prévention structurelle consistant en des mesures visant à s'assurer que les crises n'éclatent pas en premier lieu ou, le cas échéant, qu'elles n'éclatent pas à nouveau.

La prévention opérationnelle, comprenant l'alerte précoce, la médiation, la conciliation, le désarmement préventif et le déploiement préventif par des moyens interactifs tels que les bons offices et la Force de Maintien de la Paix. La prévention structurelle qui est souvent élaborée dans le cadre des initiatives de construction de la paix comporte des réformes politiques, institutionnelles en matière de gouvernance et de développement, l'accroissement des capacités et le plaidoyer sur la culture de la paix et l'édification de la paix. Elle recouvre le développement des capacités institutionnelles nécessaires aux multiples acteurs pour la conception, la mise en œuvre et le contrôle des initiatives visant à vérifier la détérioration des conditions sociales et économiques pendant les hostilités, et le renforcement de la paix dans les pays post-conflit sur une longue période en vue de prévenir une rechute dans un conflit violent. Les initiatives menées à cette fin incluent, sans être exhaustives, l'assistance humanitaire, la restauration et l'entretien des infrastructures économiques et sociales, la restauration et la réforme des institutions de gouvernance politique, économique, socioculturelle et sécuritaire; la justice, l'état de droit, la réconciliation, la réintégration.

Le Règlement MSC/REG.1/10/08 portant Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO du 16 janvier 2008 est axé sur la prévention opérationnelle et structurelle des conflits. Il vise à renforcer les bases de la sécurité humaine en Afrique de l'Ouest en créant au sein de son système et des Etats membres, un espace d'interaction coopérative dans la région et avec les partenaires extérieurs afin d'inscrire la prévention des conflits et l'édification de la paix parmi les priorités de l'agenda politique des Etats membres, de manière à impulser une action

³⁴ Affaires étrangères et Commerce international Canada, Prévention des conflits, international.gc.ca

³⁵ Affaires étrangères et Commerce international Canada, Prévention des conflits, international.gc.ca

multidimensionnelle en vue d'atténuer ou d'éliminer les menaces potentielles et réelles à la sécurité humaine dans un cadre institutionnel.

II) Le droit de la prévention : une nouvelle branche du droit international.

Depuis la fin de la guerre froide les conflits internes sont devenus la forme de violence la plus pernicieuse du système international. Les conflits internes sont devenus une des plus grandes menaces pour la paix et la sécurité internationales aujourd'hui.

L'Organisation des Nations Unies, depuis la fin de la guerre froide, concentre ses énergies sur la gestion et la résolution des conflits internes avec la mise en place des opérations de maintien de la paix³⁶ ayant globalement pour objectif de réduire les conflits internationaux ainsi que le nombre de morts causés par la guerre de par le monde. L'objectif des opérations et missions de maintien de la paix est « de créer les conditions favorables à une désescalade de la violence dans un conflit interne ou international sans attendre qu'elles se créent d'elles-mêmes »³⁷.

A) Les opérations de maintien de la paix : acte juridique ou acte politique ?

Les missions de maintien de la paix de l'ONU sont généralement mises sur pied par le Conseil de sécurité des Nations unies. Pour être qualifiée de mission de maintien de la paix au sens classique du terme, une opération doit répondre à plusieurs caractéristiques³⁸ et être autorisée en vertu du chapitre VI de la Charte des Nations unies.

En 1995, le Département des Opérations de maintien de la paix des Nations unies a élaboré et publié un document énonçant huit principes de bases, que le Conseil de sécurité doit considérer avant de mettre sur pied une opération de maintien de la paix.³⁹

1) Un droit de la prévention et non un droit d'intervention.

L'intervention des troupes de l'ONU n'était pas prévue par la charte de San Francisco mais elle s'est imposée à partir de 1956 comme un « mode d'action majeur de l'organisation »⁴⁰ permettant au Conseil de sécurité d'accomplir sa mission principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale.⁴¹ Les opérations de maintien de la paix se situent donc « entre les chapitres VI, VII et même VIII de la Charte. »⁴² Le Conseil de sécurité des Nations unies s'est ainsi toujours préoccupé des questions touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales dans le

³⁶ Entre 1989 et 1999, l'ONU a organisé 39 opérations de maintien de la paix, dont 36 visaient des conflits internes. Voir : Y. J. Choi, RSSG, Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire ; l'évolution des opérations de maintien de paix ; conférence donnée le 14 octobre 2010 lors de sa visite à l'EPM, au profit du stage PC bataillon et des cadres de l'Ecole

³⁷ Agnès Lejbowicz, « usage de la force et culture de la paix » in dossier « Mutations et invariants. Soldats de la paix, soldats en guerre », Inflexions. Civils et militaires : pouvoir dire, février 2006, n°2, La Documentation française, p. 77.

³⁸ Réseau francophone de recherches pour les opérations de paix, Université de Montréal, Maintien de la paix, <http://www.operationspaix.net/Maintien-de-la-paix,2294>.

³⁹ Ibidem

⁴⁰ . Dominique David, « L'Onu face au nouvel agenda de la sécurité mondiale », Questions internationales, n°11, La documentation française, janvier-février 2005, p. 37.

⁴¹ Voir article 24, paragraphe 1^{er} de la Charte de l'ONU

⁴² L'article 52 de la Charte confie un rôle aux « accords ou organismes régionaux dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales sous réserve que ces accords ou organismes régionaux ainsi que leurs activités soient compatibles avec les buts et les principes des Nations unies »

cadre du règlement pacifique des différends comme il est prévu dans le chapitre VI de la Charte.

Depuis 1990 et la fin de la guerre froide, le Conseil de sécurité « use largement et, peut-être même, abuse des pouvoirs qui lui sont reconnus dans le chapitre VII »⁴³ en faisant valoir la nécessité de l'application des règles et principes du droit international humanitaire. La gamme des opérations de paix s'est ainsi considérablement élargie au fil des ans depuis la fin de la guerre froide. Elle comporte désormais divers volets, tels que la prévention des conflits, le maintien de la paix, le rétablissement de la paix, l'imposition de la paix et la consolidation de la paix.

En raison des dimensions nouvelles que connaissent les opérations de paix, les responsabilités et les missions qui leur sont attribuées vont au-delà des activités classiques consistant à surveiller des cessez-le-feu et à appliquer des accords de paix fragiles. Les opérations de paix actuelles sont plus ambitieuses que celles qui les ont précédées, car elles sont censées faire davantage que simplement prévenir la reprise ou l'extension d'un conflit armé. Elles sont considérées aujourd'hui comme un moyen de s'attaquer aux causes profondes de la crise pour laquelle elles sont déployées. Elles ont une visée préventive qui doit contraindre les personnes qui se livrent à la violence à renoncer au conflit et à se rallier à la paix.

2) La résistance de la politique d'intervention au droit international de la prévention.

Malgré le changement radical de la nature des conflits dont l'ONU doit s'occuper, à cause de la prolifération de guerres civiles et de conflits internes, la formule traditionnelle de maintien de la paix, qui avait été conçue pour faire face à des conflits internationaux, a continué d'être appliquée de plus en plus souvent à des conflits internes et à des guerres civiles qui mettent aux prises de multiples factions rivales dont les objectifs politiques divergent. Ainsi le Conseil de sécurité a adopté le 20 décembre 1988, la Résolution 626 portant autorisation de la Mission de vérification des Nations Unies en Angola pour superviser le retrait graduel et total des forces cubaines se trouvant sur le territoire angolais. Il y a eu ensuite la Mission de vérification des Nations unies en Angola II créée par la Résolution 696 du 30 mai 1991 par l'ONU pour contrôler l'application des accords de paix entre le gouvernement angolais et l'UNITA. Cette mission est élargie ensuite à la surveillance de la démobilisation, à la vérification du déroulement des élections et à l'assistance à la création d'une force armée unifiée. Elle a été prolongée à plusieurs reprises à cause du regain des hostilités.

La Résolution 743 du 21 février 1992, du Conseil de sécurité de l'ONU créant la Force de protection des Nations unies initialement chargée de la démilitarisation des zones protégées en Croatie aussi visait à constituer un précédent pour la création d'une règle coutumière internationale d'intervention.

L'Agenda pour la paix⁴⁴ du 28 avril 1992 bien que s'inscrivant dans la perspective d'un *leges ferenda*, n'a pas fait progresser l'institutionnalisation du droit d'intervention : Suite à cet Agenda le Conseil des ministres de l'Union de l'Europe

⁴³ Paul Tavernier, « Année des Nations unies. Problèmes juridiques », Annuaire français de Droit international 2004, CNRS-éditions, 2005, p. 554.

⁴⁴ Rapport du Secrétaire général de l'ONU Boutros Boutros Ghali sur les moyens de renforcer les capacités de l'ONU en matière de diplomatie préventive et de maintien, de rétablissement et de consolidation de la paix. Dans: La documentation française ; ONU, acteur de la paix dans le monde ; dossier réalisé en août 2011 ; chronologie. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/maintien-paix/chronologie.shtml>

occidentale du 19 juin 1992 à Petersberg a défini le cadre de futures interventions européennes pour des missions de maintien de la paix, l'OTAN a présenté un nouveau concept stratégique à Washington le 25 avril 1999, désignant la gestion des conflits comme l'une des tâches de sécurité fondamentales pour l'Alliance⁴⁵ et l'Assemblée générale de l'ONU a proclamé le 13 juillet 1999 une Déclaration et un Programme d'action pour une Culture de la paix, qui définissent des mesures pour prévenir les conflits. Le Secrétaire général de l'ONU avait nommé le 23 septembre 2003, lors de la 58^{ème} Assemblée générale de l'ONU, un Groupe de personnalités chargé de proposer une réforme du système des Nations unies⁴⁶. Le 10 juin 2004, les chefs d'Etat et de Gouvernement du groupe des Huit réunis à Sea Island aux Etats-Unis, ont adopté un nouveau plan d'action en matière de maintien de la paix⁴⁷. Le 20 décembre 2005, la Commission de consolidation de la paix de l'ONU a été créée.⁴⁸ Jusqu'à présent les interventions se fondent essentiellement sur les chapitres VI, VII et VIII de la Charte de l'ONU auxquels le Conseil de sécurité de l'ONU s'est référé successivement pour adopter les résolutions 1645 relative à la création de la Commission de consolidation de la paix de l'ONU, et 1894 sur la protection des civils en période de conflit armé.⁴⁹ Il s'en suit que depuis 1948, la conduite des opérations de maintien de la paix a été guidée par un ensemble de principes non écrits, tirés des expériences de la pratique fluctuante des différentes missions de maintien de la paix des Nations Unies.

B) Le droit de la prévention des conflits armés internes : un droit international spécial.

La coopération entre la CEDEAO, l'Union africaine et les Nations Unies repose sur les dispositions du chapitre VIII de la Charte des NU. Ainsi, les règles adoptées par la CEDEAO en matière de prévention, de gestion, de règlement et de maintien de la paix doivent être conformes aux buts et objectifs de paix et de sécurité de l'Union africaine et de l'Organisation des Nations Unies. Outre cette exigence fonctionnelle et relationnelle, les Etats membres de la CEDEAO l'ont dotée de la capacité juridique internationale supranationale nécessaire, ainsi que de la légitimité lui permettant d'intervenir dans les conflits armés internes. Ainsi la CEDEAO contribue à donner une nouvelle perspective à la règle du droit conventionnel qui peut désormais éditer pour les Etats membres d'une organisation internationale des règles relatives au processus de leur organisation constitutionnelle.

La CEDEAO et l'Union africaine donnent déjà une nouvelle perspective à la coutume internationale dans les relations internationales. Par leur attitude, les Etats africains sont en train de démontrer qu'il est possible de faire évoluer le droit international plus rapidement par le biais d'une nouvelle forme de coutume

⁴⁵ Jean DUFOURCQ Capitaine de Vaisseau l'alliance atlantique : l'année du cinquantenaire, de l'élargissement et du Kosovo. P. 548

⁴⁶ Doc. ONU, Communiqué de presse SG/SM/8891 du 23/09/03, GA/10157, le Secrétaire général plaide pour de profondes réformes institutionnelles afin de renforcer l'ONU.

⁴⁷ La documentation française ; l'ONU, acteur de la paix dans le monde, Op.cit

⁴⁸ Cette Commission est créée par la résolution 1645 du Conseil de sécurité de l'ONU. C'est le premier organe subsidiaire à la fois de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité. Elle est chargée d'aider les Etats sortant d'un conflit à gérer leur transition. Document ONU A/Res/60/180 de la 66^{ème} séance plénière du 20 décembre 2005; Document ONU S/RES/1645 (2005) ; Document ONU A/60/L.1 Assemblée générale, Document final du Sommet mondial de 2005, paragraphe 92 ; Document ONU A/60/L.1 Assemblée générale, Document final du Sommet mondial de 2005, paragraphes 152 et 153.

⁴⁹ Document ONU, S/RES/1894(2009), adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6216^{ème} séance, le 11 novembre 2009

internationale, où l'élément psychologique précède l'élément matériel ou la consolidation de la pratique dans le temps et dans l'espace. La coutume internationale peut donc émerger dans un laps de temps réduit, dès lors que la pratique convergente des Etats, quand bien même elle n'est pas encore consolidée dans le temps et dans l'espace, a pour soubassement la conviction que l'on agit conformément au droit. Il s'agit en fait du couronnement de la démarche des Etats du continent africain qui à défaut de faire consacrer leurs revendications sur la scène internationale, directement dans un cadre conventionnel, ont choisi la voie des organisations internationales où ils disposent de la majorité électorale pour faire revaloriser le droit résolutoire et déclaratoire sur la scène internationale. Le droit résolutoire et déclaratoire s'étant avéré infructueux pour leur permettre d'atteindre de façon concrète leurs objectifs et opérer ainsi une transformation du droit international, ces Etats se contentent du cadre très favorable que leur offre le droit communautaire.

Grace à son droit communautaire de prévention, la CEDEAO a pu contenir des conflits violents dans la région et a mené des opérations de prévention des conflits à travers des initiatives de diplomatie préventive telles que des missions d'information, la diplomatie d'apaisement, la pression diplomatique et la médiation.⁵⁰ La mise en œuvre de ce droit se fonde sur les chapitres VI, VII et VIII de la Charte de l'ONU, mais aussi et surtout sur les Protocoles relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement des Conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité, A/SP1/12/01 sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance, la Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes et le Règlement MSC/REG.1/01/08, relatif au Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO qui sont les règles dérivées du droit communautaire ouest-africain de la prévention.

Ce dispositif normatif impressionnant sur lequel la CEDEAO fonde ses actions de prévention des conflits armés internes fait de ce droit un modèle d'inspiration tant pour les autres sous-régions que pour l'ONU. Cependant, malgré les avancées certaines observées au niveau de la sous-région en matière de prévention des conflits armés internes, les Etats membres de la CEDEAO restent réticents à abandonner une portion de leur souveraineté. Ce qui ne permet pas toujours de pouvoir réaliser l'objectif d'intervenir en amont des crises.

3. CONCLUSION

Conformément au principe de la non ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat, le règlement des conflits armés internes relève en principe de l'exercice de la souveraineté nationale qui échappe à toute considération juridique parce qu'elle fait intervenir moins la question de la légalité du pouvoir que celle de la légitimité de celui-ci.

Malgré cela, les Etats de l'Afrique de l'Ouest ont institutionnalisé un droit de la prévention des conflits armés internes régité par le droit international public. Le traité révisé de la CEDEAO de 1993 indique que cette organisation internationale veille à la coopération politique entre les Etats membres, à la paix et la sécurité régionales en plus de ses objectifs de base. Le maintien de la paix est ainsi perçu dans le Traité, non pas comme l'objectif global de la communauté, mais comme un

⁵⁰ La CEDEAO s'est intéressée aux crises politiques qui ont secoué la Guinée Bissau en 2000 et 2003, le Togo en 2005 et la Guinée Conakry en 2007 où elle a initié plusieurs actions politiques et diplomatiques pour un retour à la normale dans ces différents Etats.

principe fondamental qui doit permettre à la CEDEAO d'atteindre ses objectifs en vue d'une prospérité économique durable.

La mise en œuvre de ce droit induit aussi bien à la théorie du droit international qu'à sa pratique, de nouvelles orientations qui permettent désormais de rechercher dans les enceintes internationales des solutions négociées et capables de ramener une paix durable dans les pays en proie à la guerre civile. Le souci de préserver la sécurité économique des Etats qui la constituent, amène ceux-ci à concevoir et à mettre en place dans le cadre de la CEDEAO, un corps de règles juridiques internationales régissant la prévention des conflits armés internes. Ce corps de règles dans l'ordonnement juridique international en général ne relève ni du droit des conflits armés, ni du droit international humanitaire. Il est une nouvelle branche du droit des relations internationales, s'inscrivant dans les objectifs et les buts du système juridique international. Il a l'avantage de permettre non seulement la pacification et le maintien de la paix mais surtout sa reconstruction.

D'une façon générale, la paix a été rétablie dans chacun des Etats où il y a eu intervention de la CEDEAO même si cette paix reste encore très précaire. La CEDEAO reste la meilleure ou tout au plus, la moins mauvaise structure capable aujourd'hui de pouvoir jouer un rôle dans l'établissement d'une sécurité collective. Il n'en demeure pas moins que ce mécanisme nouveau de règlement des conflits armés internes insufflé par les Etats de la sous région ouest africaine doit être dynamisé par une redéfinition du concept de conflit armé dans le processus de la construction des Etats et des nations en Afrique de l'Ouest permettant ainsi d'anticiper sur les conflits afin de prévenir leur explosion ou transformation en conflit ouvert.