



PANTHÉON-ASSAS
UNIVERSITÉ
PARIS

BANQUE DES MÉMOIRES

Master de Droit international public
Dirigé par Messieurs les Professeurs
Carlo SANTULLI et Yves NOUVEL
2023

***Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union
africaine***

Abed Riffi

Sous la direction de Monsieur le Professeur émérite Serge Sur

MÉMOIRE :

LE CONSEIL DE PAIX ET DE SÉCURITÉ DE L'UNION AFRICAINE

Je tiens à remercier Monsieur le Professeur émérite Serge Sur, directeur de recherche de ce mémoire, pour son accompagnement minutieux tout au long de cette réflexion autour du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine. Son aide précieuse, ses divers conseils avisés et sa disponibilité m'ont été d'une grande utilité, me permettant ainsi de me dépasser et de me questionner en profondeur sur ce sujet. Je lui témoigne toute ma gratitude et mon respect.

Par ailleurs, je tiens à remercier l'ensemble du corps professoral du Master II de droit international public pour leurs enseignements tout au long de l'année universitaire.

Je tiens également à remercier ma famille et en premier lieu mes parents qui m'ont continuellement soutenu dans mes choix et mon orientation.

Enfin, je souhaite exprimer ma vive émotion suite à la nouvelle du décès de plus de quarante et un étudiants, tués dans une attaque djihadistes visant une école au Ouganda le 17 juin 2023. Cette attaque s'est produite à la frontière avec la République démocratique du Congo. Ce mémoire aborde la stratégie africaine de lutte contre le terrorisme et les principales failles de cette dernière. Ce triste événement me confirme la nécessité et l'utilité d'une telle réflexion autour du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine. Cette réflexion leur est donc dédiée.

PLAN

Partie I. Le fonctionnement institutionnel du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine

Chapitre I. La structure institutionnelle du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine

- A. La consécration d'un organe propre à la paix et la sécurité continentale
- B. Le fonctionnement interne du Conseil de paix et de sécurité

Chapitre II. Les diverses fonctions du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine

- A. La prévention des conflits
- B. La gestion et le règlement des conflits

Partie II. Le fonctionnement opérationnel du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine

Chapitre I. Le rôle du Conseil de paix et de sécurité dans la lutte contre le terrorisme en Afrique

- A. L'avènement d'une politique de lutte contre le terrorisme
- B. La consécration d'un nouvel organe en charge du terrorisme

Chapitre II. L'action limitée du Conseil de paix et de sécurité dans le volet opérationnel

- A. La place du Conseil de paix et de sécurité dans les opérations menées par l'Union africaine
- B. Les limites à l'action efficace du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine

Abréviations

- OUA Organisation de l'Unité Africaine

- UA Union Africaine

- CPS Conseil de Paix et de sécurité de l'Union Africaine

- CS Conseil de sécurité des Nations Unies

- PCADS Politique Commune Africaine de Défense et de Sécurité

- OSR Organisation sous-régionale

- Protocole Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité

- Commission Commission de l'Union Africaine

- Conférence Conférence de l'Union Africaine

- AAPS Architecture africaine de paix et de sécurité

- UE Union européenne

- CAERT Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme

- MISAHEL Mission de l'Union africaine pour le Mali et le Sahel

- CER/MR Communautés économiques régionales et les Mécanismes régionaux

- CISSA Comité des services de renseignement et de sécurité en Afrique

- AFRIPOL Mécanisme africain de coopération policière

L'Afrique est le contient de toutes les projections futures. En se bornant à la simple croissance de la population mondiale, on constate que le « *contient pourrait ainsi plus que doubler d'ici 2050, passant de 1,1 milliard aujourd'hui à 2,4 milliards en 2050, pour atteindre 4,2 milliards d'ici 2100.*¹» Cette explosion démographique pourrait accélérer le développement économique du contient ainsi que son renforcement sur l'échiquier international. L'intensification du développement de l'Afrique ne peut se faire que par une autonomie accrue dans divers secteurs stratégiques, un développement institutionnel et une paix durable sur le contient.

Cependant, les divers efforts menés à l'échelle régionale et continentale sont ralentis par plusieurs obstacles endémiques au contient. Parmi eux, on retrouve la difficulté de maintenir un paix durable. S'ajoute à cela une multiplication des défis sécuritaires dans plusieurs régions du contient allant du Sahel à la Corne de l'Afrique. Ainsi, face la multiplication des changements inconstitutionnels de gouvernements, la multiplication des groupes terroristes, la présence de plusieurs différends frontaliers, les objectifs de développement socioéconomiques sont compromis.

L'Organisation de l'Unité africaine fut crée le 25 mai 1963² durant la vague d'indépendance. L'article 3 de la charte constitutive de l'OUA énonçait les différents principes auxquels adhèrent ses membres. On y retrouve « *le règlement pacifique des différends par le recours aux procédures classiques de la négociation, de la médiation, de la conciliation et de l'arbitrage.*» Ce principe eu pour conséquence l'adoption d'un protocole distinct visant à mettre en place une Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage dès 1964. Cette commission « *de 21 membres, élus par la Conférences chefs d'État et de gouvernement pouvait être saisie par les parties aux fins de médiation, conciliation et arbitrage. Cet organisme a été effectivement saisi de certains différends frontaliers entre Etats africains, comme la Somalie et l'Egypte, ou le Maroc et l'Algérie.*³» Ainsi, dès l'avènement de l'OUA, les États africains souhaitent mettre en place une politique commune en matière de paix et de sécurité, ce qui aboutira à la création d'un organe en charge de la médiation, la conciliation et l'arbitrage.

¹ Rapport des Nations Unies « Perspectives de la population mondiale : révision de 2012

² Charte de l'Organisation de l'unité africaine, Addis Ababa (Ethiopia), 25 mai 1963

³ P.M Dupuy, Y. Kerbrat, Droit international public, Paris, Dalloz, 15e édition, p. 647

La Déclaration sur la création au sein de l’OUA d’un mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits (Déclaration du Caire) a été adoptée lors de la Conférence des chefs d’Etat et de gouvernement, tenue au Caire du 28 au 30 juin 1993. Cet instrument constitue la première « *opportunité pour apporter un nouveau dynamisme institutionnel aux processus de gestion des conflits dans notre continent promettant ainsi une action rapide pour prévenir, gérer et régler les conflits lorsqu’ils surviennent.*»⁴ Il constituait le moyen le plus efficace pour promouvoir la paix et l’entente des peuples, rétablir et consolider la paix. Ce mécanisme renforce le rôle et les prérogatives de l’OUA qui ne se limite plus à l’arbitrage, la médiatisation ou la conciliation en cas de différend entre deux États.

Par la suite, plusieurs instruments juridiques se sont succédés afin de mettre en oeuvre la politique de paix et de sécurité voulue par les États membres. L’OUA adoptera plusieurs textes sur des questions spécifiques en lien avec la paix et la sécurité. Ainsi, en mai 1997, l’Organisation adopte un plan d’action sur la transformation de l’Afrique en zone exempte de mines⁵. En juillet 1999, la Conférence adopte une décision relative aux changements anticonstitutionnels de gouvernement⁶, suivie d’une décision relative à la réaction de l’OUA aux changements anticonstitutionnels de gouvernement.⁷ Lors de ce même sommet, l’OUA consacre une convention sur la prévention et la lutte contre le terrorisme. L’adoption de ces différents instruments juridiques aboutiront à l’organisation en juillet 2000 d’une Conférence de la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique qui permettra de fixer les divers objectifs en matière de paix et sécurité continentale.⁸ En 2001, l’OUA promeut l’organe central du mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits de 1993 comme organe de l’Organisation.⁹ Cet organe bénéficiera d’une légitimité institutionnelle accrue et une participation plus importante dans la construction d’une politique de paix et de sécurité continentale.

⁴ *Conférence des chefs d’état et de gouvernement, 28e session ordinaire, Déclaration sur la création au sein de l’OUA d’un mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, 28 - 30 juin 1993, Caire, paragraphe 12*

⁵ *Plan d’action sur la transformation de l’Afrique en zone exempte de mines, 17-19 mai 1997*

⁶ *Décision AHG/Dec.141 - 142 sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement, 12-14 juillet 1999*

⁷ *Décision AHG/Dec.5 sur le cadre pour une réaction de l’OUA aux changements anticonstitutionnels de gouvernement*

⁸ *Déclaration solennelle AHG/Dec.4, Conférence de la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique, 10-12 juillet 2000*

⁹ *Décision AHG/Dec.160, 37e session ordinaire de la Conférence, Lusaka (Zambie), 9-11 juillet 2001*

Dans le cadre du passage de l'OUA à l'Union africaine en 2002, il a été décidé que l'intégration africaine serait intensifiée. Cette intensification ne couvre pas exclusivement la coopération économique. Elle vise également la mise en place d'une défense commune par le biais d'une politique de paix et de sécurité continentale. L'Acte constitutif de l'UA en date du 11 juillet 2000 acte ce remplacement qui a lieu en 2002 lors de la première session ordinaire de la Conférence.

L'UA est une organisation qui comporte 55¹⁰ membres. À la tête de l'Organisation se trouve la Conférence des chefs d'États et de gouvernement, organe suprême de l'UA, suivie du Conseil exécutif composé des différents ministres de chaque État membre, également représentés par leurs représentants permanents. Dans le cadre de cette nouvelle structure, l'UA crée un organe central étant la Commission. Cet organe agit en soutien aux organes décisionnels afin de s'assurer de la mise en oeuvre des différentes décisions adoptées par les États membres soit lors de la Conférence, du Conseil exécutif ou encore des réunions des représentants permanents. Elle est composée actuellement d'un Président, d'une vice présidente ainsi que de 6 départements sectoriels. Parmi les différentes départements se trouve le département de paix et de sécurité. Ainsi, « *le processus intergouvernemental prend les décisions (chefs d'États, ministres et ambassadeurs) et la Commission soutient et travaille pour le compte des organes délibérants.*¹¹»

Conformément à son acte constitutif, l'UA bénéficie d'une compétence en matière de paix et de sécurité. Dans le cadre de cette restructuration institutionnelle, la Commission de médiation n'a pas été maintenue.¹² Cependant, la nouvelle organisation crée un Conseil de paix et de sécurité de l'UA, institué par un protocole à l'Acte constitutif en date du 9 juillet 2002. Ainsi, ce protocole se substitue au mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits. Le Protocole se définit en droit des traités comme « *un acte additionnel ou encore annexe à un accord principal qui fait l'objet d'une acceptation distincte mais réservée aux parties à l'accord principal.*¹³». Ainsi, l'utilisation du Protocole comme instrument de création du CPS nécessite une ratification distincte à celle de l'acte constitutif de l'UA. En janvier 2016, l'instrument était ratifié par plus de 49 États.¹⁴

¹⁰ Composée de 54 États et de la RASD, entité auto-proclamée non reconnue par les Nations Unies

¹¹ Entretien avec un intervenant au sein du CPS, ancien conseiller politique d'une représentation diplomatique auprès de l'Union africaine, 6 avril 2023

¹² P.M Dupuy, Y. Kerbrat, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 15e édition, p. 647

¹³ J.Salmon, *Dictionnaire de droit international public*, AUF, 2001, Bruxelles, p.907

¹⁴ Site de l'Union africaine, Conseil de paix et de sécurité

La question du maintien de la paix est intrinsèquement liée à la question sécuritaire. Lors de la première session ordinaire de la Conférence de l'UA à Durban le 9 juillet 2002, les États membres ont abordé les deux questions de manière jointe. Ainsi, le simple dénomination donnée au CPS illustre la volonté de l'UA d'englober ces questions dans une politique unique visant à prévenir, gérer et régler les conflits et ses conséquences sur le continent africain. La notion de sécurité est définie au sein de la Déclaration Solennelle sur la Politique Commune Africaine de Défense et de Sécurité (PCADS) de manière multidimensionnelle. Elle englobe tant la notion traditionnelle centrée sur la sécurité de l'Etat relative à sa survie et à sa protection contre toute agression extérieure par des moyens militaires, que la notion non militaire de la sécurité de la personne, basée sur les impératifs politiques, économiques, sociaux et environnementaux, en plus des droits de l'homme.

L'UA a donc fait le choix de poursuivre les efforts menés par l'OUA dans ce domaine tout en transformant les organes compétents en la matière et sa stratégie globale. La première singularité du CPS est son caractère permanent permettant un suivi et une prise de décision rapide lors de situations de crise et en amont d'une potentielle rupture de la paix. Le CPS est composé de quinze membres, représentant toutes les régions du continent. Le Protocole se charge d'organiser les travaux et les modalités du fonctionnement du CPS. De facto, le département des Affaires politiques, de la paix et de la sécurité entretient des liens étroits avec le CPS.

La compétence de l'UA en matière de paix et de sécurité est néanmoins conditionnée au respect des dispositions de la Charte des Nations Unies qui offre au Conseil de sécurité une compétence générale en matière de paix et de sécurité internationale. Conformément à l'article 34 de la Charte, l'intervention des organisations régionales dans le règlement des différends ne contrevient pas à la compétence générale du Conseil de sécurité. Cependant, les actions menées par le CPS dans le cadre du maintien de la paix et de la sécurité doivent donc se conformer aux dispositions de la Charte. Ainsi, dès le préambule du Protocole, il est rappelé que « *les dispositions de la Charte des Nations unies confèrent au Conseil de Sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales.*¹⁵»

¹⁵ Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, juillet 2002

À titre d'illustration, le CPS est intervenu en juillet 2013 au Mali et en République centrafricaine afin de rétablir la paix en mettant en place une opération de maintien de la paix MISCA en Centre Afrique, « *avant que le Conseil de sécurité des Nations Unies ne donne son aval à cette opération et à son élargissement aux troupes françaises dans la résolution 2127 du 5 décembre 2013.*¹⁶» En raison d'une responsabilité principale de la paix et la sécurité internationale, le CS doit donc autoriser les différentes opérations menées par le CPS et contrôler leur déploiement.

La création de cet organe aura également permis « *une médiation de l'Union africaine dans le différend, aux allures de conflit armé, qui oppose Soudan et Sud Soudan depuis la création de ce dernier comme nouvel État le 9 juillet 2011.*¹⁷» Conformément à l'article 8.5 du Protocole, le CPS peut décider de créer des comités ad hoc de médiation, de conciliation ou d'expertise afin de faciliter le règlement des différends en amont du déclenchement d'un conflit armé.

Ainsi, en consacrant un organe par le biais d'un protocole distinct de l'Acte constitutif de l'UA, l'Organisation crée « *un outil institutionnel lui permettant de parler d'une seule voix et d'établir, d'atteindre des positions africaine communes pouvant être défendues sur la scène internationale.*¹⁸» Cependant, malgré un renforcement institutionnel continu et la mise en place d'une Architecture africaine de paix et de sécurité, « *les efforts de règlements institutionnalisés des différends en Afrique ont été très largement décevants.*¹⁹» Force est de constater que l'instabilité, l'insécurité et les conflits armés sont récurrents sur le continent et ne se sont pas réduits. Il paraît dès lors nécessaire de se pencher sur ces différents outils et instruments consacrés par l'UA dans le domaine de la paix et la sécurité afin de comprendre l'évolution institutionnelle voulue par l'UA dans ce domaine et ses conséquences dans les foyers de tensions en Afrique.

Ainsi, il conviendra de se questionner sur l'efficacité d'une telle évolution institutionnelle ayant abouti à la consécration du Conseil de paix et de sécurité de l'UA, en abordant le droit institutionnel de l'Union africaine et du CPS. Cette réflexion permettra également de se pencher sur l'aspect opérationnel du maintien de la paix et de la sécurité, en abordant le rôle effectif de cet organe dans la promotion et la maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité.

¹⁶ P.M Dupuy, Y. Kerbrat, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 15e édition, p.647

¹⁷ P.M Dupuy, Y. Kerbrat, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 15e édition, p.647

¹⁸ *Entretien avec un intervenant au sein du CPS, ancien conseiller politique d'une représentation diplomatique auprès de l'Union africaine, 6 avril 2023*

¹⁹ P.M Dupuy, Y. Kerbrat, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 15e édition, Paris, p. 647

PARTIE I : LE FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL DU CONSEIL DE PAIX ET DE SÉCURITÉ DE L'UNION AFRICAINE

Afin de mieux appréhender le rôle de cet organe en charge de la prévention, la gestion et le règlement des conflits, il convient dans un premier temps se pencher sur la structure institutionnelle du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (chapitre 1) afin d'aborder par la suite les diverses fonctions du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (chapitre 2).

Chapitre I : La structure institutionnelle du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine

L'étude du droit institutionnel du CPS permettra d'examiner les instruments juridiques ayant permis la consécration d'un organe propre à la paix et la sécurité continentale (A). L'étude du Protocole relatif à la création du CPS permettra de comprendre le fonctionnement interne de cet organe (B).

A. La consécration d'un organe propre à la paix et la sécurité continentale

L'Union africaine a fait le choix du Protocole comme instrument de création d'un organe en charge de la paix et la sécurité en Afrique (1), plaçant dès lors cet organe au centre de l'architecture africaine de paix et de sécurité (2).

1. L'utilisation du Protocole comme instrument de création d'un organe en charge de la paix et le sécurité en Afrique

L'Acte constitutif de l'UA a été adopté par les chefs d'État et de gouvernement de l'OUA à Lomé, le 11 juillet 2000. Il permet de réformer en profondeur l'Organisation afin d'accélérer le processus d'intégration continental. Parmi les objectifs de cette nouvelle institution, on retrouve une volonté de « *promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent.*²⁰» Au côté de ces objectifs, on retrouve les différents principes guidant l'action de l'UA et parmi eux, la « *mise en place d'une politique de défense commune, le règlement pacifique des conflits entre les États membres de l'Union par les moyens appropriés et l'interdiction de recourir ou de menacer de recourir à l'usage de la force entre les États membres de l'Union.*²¹»

²⁰ Article 3(f) de l'Acte Constitutif de l'Union Africaine, Lomé (Togo), 11 juillet 2000

²¹ Article 4 (d), (e), (f) de l'Acte Constitutif de l'Union Africaine, Lomé (Togo), 11 juillet 2000

Les chefs d'État et de gouvernement de l'OUA semblent dès la création de l'UA préoccupés par cette thématique allant jusqu'à consacrer un droit de vivre dans la paix et la sécurité.²²

L'article 5 de l'Acte constitutif de l'UA énumère les différents organes de l'UA. Il permet également à la Conférence de l'Union, organe suprême de l'UA composé des Chefs d'Etat et de Gouvernement de « *décider de créer d'autres organes.*²³» La base juridique du Protocole relatif à la création du CPS repose donc exclusivement sur l'article 5(2) de l'acte constitutif de l'UA. Cela est rappelé à l'article 2 du Protocole qui consacre la création du CPS.

Malgré une autonomie organique, le CPS est délimité dans sa liberté de régir les questions de paix et sécurité par la Conférence de l'UA. En effet, l'article 9 de l'Acte constitutif de l'Union africaine dispose que la Conférence est compétente pour « *recevoir, examiner et prendre des décisions sur les rapports et les recommandations des autres organes de l'Union et prendre des décisions à ce sujet.* » Elle est par ailleurs compétente pour « *donner des directives au Conseil exécutif sur la gestion des conflits, des situations de guerre et autres situations d'urgence ainsi que sur la restauration de la paix.*²⁴» C'est donc sur la base d'une délégation de pouvoir que la Conférence entend charger le CPS des questions de paix et de sécurité. L'article 2 du Protocole précise que l'organe « *est crée, au sein de l'Union* », ce qui illustre son rattachement à l'UA. C'est au cours de la première session ordinaire de la Conférence de l'UA en date du 9 juillet 2002 que le protocole a été adopté.

Les dispositions finales du Protocole apportent plusieurs précisions relatives aux procédures d'entrée en vigueur du texte. L'article 22 dispose que « *le présent Protocole est ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion des Etats membres de l'Union conformément à leurs procédures constitutionnelles respectives.*²⁵» Il convient ainsi de souligner que ce protocole n'est pas intégré à l'Acte constitutif de l'UA. Son indépendance juridique vis à vis de l'Acte constitutif impose aux États membres de l'Union une signature, une ratification et une adhésion distincte. Ainsi, un État membre de l'UA n'ayant pas ratifié le Protocole ne peut se porter candidat au CPS.

²² Article 4 (i) de l'Acte Constitutif de l'Union Africaine, Lomé (Togo), 11 juillet 2000

²³ Article 5(2) de l'Acte Constitutif de l'Union Africaine, Lomé (Togo), 11 juillet 2000

²⁴ Article 9 (b), (g) de l'Acte Constitutif de l'Union Africaine, Lomé (Togo), 11 juillet 2000

²⁵Article 22-3, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, juillet 2002

Concernant la procédure de ratification, le texte procède à un renvoi au droit national et exige une conformité aux différentes procédures constitutionnelles de chaque État membre. La Commission en tant que secrétariat de l'Union africaine est au cœur de la procédure de ratification. L'article 22.4 dispose que « *les instruments de ratification sont déposés auprès du Président de la Commission.*» La Commission est également en charge de transmettre « *des copies certifiées conformes à tous les États membres et leur notifie les dates de dépôt des instruments de ratification par les États membres.*²⁶»

Concernant l'entrée en vigueur du Protocole, le texte exige « *un dépôt des instruments de ratification par la majorité simple des États membres.*²⁷» En 2002, l'UA comptait 55 membres. La Conférence exigeait donc que 27 États membres ratifient le Protocole. Ce dernier entre en vigueur en décembre 2003. Plus de 49 États ont ratifié le Protocole en 2016²⁸, ce qui illustre le succès de la Conférence de Durban du 2 juillet 2002. Après l'entrée en vigueur du protocole, le CPS est devenu pleinement opérationnel dès 2004.²⁹

Le Protocole aura permis la consécration d'un organe compétant en matière de paix et de sécurité continentale. Cette coopération inédite acte une volonté politique et juridique claire des États membres de l'Union visant à mettre fin à l'instabilité sécuritaire en Afrique. L'article 2 du Protocole traite de la création, de la nature et de la structure du CPS. Il est défini comme « *un organe de décision permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits.*³⁰» Cette disposition constitue une innovation sans précédent à l'échelle continentale car elle consacre un organe permanent chargé de suivre tout événement en lien avec la paix et de sécurité sur le continent.

Selon les dispositions de l'article 2.1 du Protocole, le CPS « *constitue un système de sécurité collective et d'alerte rapide, visant à permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit et de crise en Afrique.*» La sécurité collective est un système de sécurité dominé par des considérations politiques. « *Elle repose sur la perception d'une indivisibilité et d'une solidarité*

²⁶Article 22-7, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, juillet 2002

²⁷Article 22-5, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, juillet 2002

²⁸P.M Dupuy, Y. Kerbrat, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 15e édition, p.647

²⁹ Site de l'Union africaine, Conseil de paix et de sécurité

³⁰ Article 2, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

*de la paix entre Etats. Tous doivent être concernés par les problèmes de sécurité de chacun, paix internationale et sécurité des Etats étant intimement liés.*³¹» Ainsi, l'article 2.1 du Protocole consacre un système de sécurité à l'échelle continentale qui a pour conséquence la création d'une interdépendance entre les États membres de l'UA. Le système de sécurité collective constitue l'ossature du CS des Nations-Unies. Ainsi, en faisant référence à la sécurité collective, l'UA fait le choix d'un système déjà en place et appliqué par le principal organe en charge du maintien de la paix et la sécurité internationale.

Plus de quatre pré-requis sont nécessaires pour le bon fonctionnement d'un système de sécurité collective. Tout d'abord, l'idée selon laquelle la paix est indivisible doit être un élément partagé par l'ensemble des États membres. Par ailleurs, le sentiment d'appartenance à une même communauté ainsi qu'une confiance mutuelle entre les membres de ce système sont des conditions nécessaires. Enfin pour s'assurer d'une sécurité collective pérenne dans le temps, la dissuasion et la riposte, en cas de violation du droit international, doivent être des éléments certains.³² La mise en oeuvre de ces pré-requis est une tâche complexe en raison de l'étendu spatial de ce système ainsi que du nombre de membres qui y adhèrent.

Ce système de sécurité collective connaît plusieurs limites. Tout d'abord, il n'a vocation à se concentrer uniquement sur la sécurité inter-étatique. Il délaisse donc les autres « *formes de violence dont l'effet international n'est qu'indirect, même s'il peut être déstabilisateur.* »³³ Par ailleurs, il est critiqué en raison du fait qu'il néglige la dimension préventive pourtant essentielle en matière de maintien de la paix. Cependant, lors de la rédaction du protocole relatif à la création du CPS de l'UA, les rédacteurs du texte ont consacré une place importante au volet préventif. Parallèlement à ce système, un système d'alerte rapide, tant pour les situations de conflits que pour les crises a été mis en place. Le Protocole consacre donc une place importante au volet préventif.

³¹ Th. de Montbrial, J. Klein, *Dictionnaire de stratégie*, Paris, PUF, 2000, p. 305-309

³² D. Battistella, F. Petiteville, M.C. Smouts, P. Vennesson, *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz, 3e édition, p. 510-514

³³ Th. de Montbrial, J. Klein, *Dictionnaire de stratégie*, Paris, PUF, 2000, p. 305-309

2. La place du Conseil de paix et de sécurité dans l'Architecture africaine de paix et de sécurité

En se bornant aux seules dispositions de l'article 2.1 du Protocole, le domaine du maintien de la paix et la sécurité pourrait être perçu comme relevant exclusivement d'un organe : le CPS. Hors les dispositions de l'article 2.2 du même texte mettent en exergue la présence de plusieurs autres organes qui gravitent autour du CPS. L'article 2.2 dispose que « *le Conseil de paix et de sécurité est appuyé par la Commission, un Groupe de sages, ainsi que par un système continental d'alerte rapide, une force africaine prépositionnée et un Fonds spécial.* » Il paraît dès lors nécessaire d'analyser le rôle de ces différents organes.

Le système de sécurité collectif et d'alerte rapide du CPS doit être étudié de manière plus large dans le cadre de l'AAPS voulu par l'Organisation continentale. L'APSA est défini par l'Organisation comme « *le terme générique désignant les mécanismes clés de l'UA visant à promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent.*³⁴ » Cette architecture continentale a été créée en 2002 lors de l'avènement de l'UA et repose donc sur l'Acte constitutif de l'organisation. Elle vise à établir une réponse structurelle et à long terme aux défis relatifs à la paix et à la sécurité. « *Cette AAPS permet à l'Union africaine et à des organisations sous régionales dotées d'un mandat d'avoir accès à des outils qui les aident à prévenir, gérer et régler les conflits.*³⁵ »

En se penchant sur les différentes fonctions de ces organes, une véritable complémentarité apparaît. Ainsi, c'est par la somme de ces organes qu'apparaît l'AAPS. Le système de sécurité collective africain n'est donc pas assuré exclusivement par le CPS mais bien par la complémentarité de ces différents organes. Cependant, l'utilisation du terme « *appuyé* » à l'article 2.2 du Protocole permet d'affirmer que le rôle de ces organes est de venir en aide et en soutien au CPS. Ainsi, malgré la présence d'autres organes et instruments, ce même article confirme le rôle prépondérant du CPS comme organe principal et pilier central au sommet de l'AAPS. Le Protocole est donc né dans le cadre de l'AAPS afin de définir la structure, les objectifs et les principes³⁶ de son organe principal.

³⁴<https://au.int/fr/cps>, Site Union africaine, Conseil de paix et de sécurité

³⁵ Chambre III, Cour des comptes européenne, Audit - Rapport spécial : Aide de l'Union européenne à l'architecture africaine de paix et de sécurité : un recentrage s'impose, 2018

³⁶ Chambre III, Cour des comptes européenne, Audit - Rapport spécial : Aide de l'Union européenne à l'architecture africaine de paix et de sécurité : un recentrage s'impose, 2018, p.4

L'APSA a vocation à mettre en place une politique claire en matière de maintien de la paix et la sécurité continentale tout en adaptant cette politique aux conjonctures sur le terrain. Par ailleurs, elle vise à développer des outils consacrés par le Protocole afin de permettre à l'UA d'être le principal acteur de la prévention, du maintien de la paix et du règlement des conflits sur le continent.

L'AAPS permet donc de tendre vers l'effectivité d'un principe d'appropriation africaine des questions de paix et de sécurité allant de la gestion des conflits au maintien d'une paix durable sur le continent. Cette appropriation a pour conséquences de pousser les acteurs extracontinentaux à jouer un simple rôle de soutien et d'appui vis à vis de ces nouveaux mécanismes.³⁷

Cependant, « *le financement de l'architecture de paix et de sécurité dépend des contributions des donateurs*³⁸ » ce qui retarde l'autonomie souhaitée par l'UA. L'AAPS connaît plusieurs difficultés depuis sa consécration par l'Acte constitutif de l'UA. Au delà de la difficulté de financement, l'AAPS rencontre des difficultés quant à son fonctionnement et cela impacte directement le CPS. Le rapport spécial de la Cour des comptes relatif à l'AAPS dresse une liste des défis que doit relever l'UA pour une meilleure efficacité du mécanisme.³⁹ Tout d'abord, les capacités institutionnelles des principaux organes doivent être renforcées. Par ailleurs, la coopération entre les différents acteurs gravitant autour du CPS doit être améliorée et clarifiée. La relation entre le CPS et les OSR ne doit pas constituer un frein au processus de prise de décision du CPS ainsi qu'à sa mise en œuvre, l'application du principe de subsidiarité étant la principale difficulté dans cette relation.⁴⁰

Par ailleurs, les différents organes constituant l'AAPS ne bénéficient d'aucun mécanisme juridique prévu par le Protocole pour faire respecter les décisions prises. Ceci constitue également un contre-sens majeur qui handicape le CPS ainsi que la Commission dans le cadre de la mise en œuvre des décisions dans des situations de tensions ou encore de rupture de la paix.

³⁷ N. Desgrais, S. Le Gouriellec, *Stratégies d'extraversion : Les défis de la construction de l'Architecture africaine de paix et de sécurité*, IRSEM, 22 juillet 2016

³⁸ *Chambre III, Cour des comptes européenne, Audit - Rapport spécial : Aide de l'Union européenne à l'architecture africaine de paix et de sécurité : un recentrage s'impose*, 2018, p.25

³⁹ *Chambre III, Cour des comptes européenne, Audit - Rapport spécial : Aide de l'Union européenne à l'architecture africaine de paix et de sécurité : un recentrage s'impose*, 2018, p.23

⁴⁰ *Chambre III, Cour des comptes européenne, Audit - Rapport spécial : Aide de l'Union européenne à l'architecture africaine de paix et de sécurité : un recentrage s'impose*, 2018, p.23 :

« *L'application du principe de subsidiarité et la question du rôle de file entre l'UA et les OSR restent des points extrêmement sensibles. L'application du principe de subsidiarité était recommandée dans les évaluations de 2010 et de 2013 de la FPA. Les choses n'ont cependant guère progressé à cet égard: la feuille de route de l'AAPS pour la période 2016-2020 soulignait encore que l'une des faiblesses de cette architecture était l'absence de concordance de vues sur le principe de subsidiarité.* »

Au cours de différentes Conférences de chefs d'État et de gouvernement et réunions du Conseil exécutif, la question d'une réforme de l'AAPS et du CPS est régulièrement débattue. Cependant, malgré les études annuelles d'évaluation de l'AAPS, aucune réforme d'envergure n'a été adoptée.

Dans le cadre de la déclaration solennelle du 50ème anniversaire de la création de l'OUA / UA en mai 2013, l'Agenda 2063 a été adopté. Ce plan directeur est une « *manifestation concrète de la manière dont le continent entend réaliser cette vision sur une période de 50 ans allant de 2013 à 2063.*⁴¹» Il couvre l'ensemble des secteurs qui relèvent de la compétence de l'Union. Afin d'atteindre ces différents objectifs, le maintien de la paix et de la sécurité apparaît comme un pré-requis indispensable. Ce schéma directeur consacre donc un place fondamentale au domaine de la paix et la sécurité avec une ambition : « Faire taire les armes d'ici 2030 ». Parmi les différents objectifs⁴² propres à ce domaine, on retrouve une exigence de stabilité, de sécurité et de pacifisme sur le continent ainsi qu'une AAPS entièrement fonctionnelle et opérationnelle. Les différentes avancées dans ce domaine devront « *être suivis grâce à la création et la mise en place d'un indice de sécurité humaine en Afrique.*»

B. Le fonctionnement interne du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine

Le Protocole prévoit plusieurs dispositions relatives au fonctionnement interne du CPS. Il conviendra donc de se pencher sur l'application du principe de la représentation régionale et de la rotation au sein du Conseil de paix et de sécurité. (1) Il paraît également nécessaire d'étudier en profondeur les dispositions relatives aux relations entre le Conseil de paix et de sécurité et les autres organes de l'UA (2).

1. L'application du principe de la représentation régionale et de la rotation au sein du Conseil de paix et de sécurité

Afin d'assurer une représentation équitable et une rotation des États membres de l'UA,
« *le Conseil de paix et de sécurité est composé de quinze membres ayant des droits égaux et élus de la manière suivante :*

⁴¹ <https://au.int/fr/agenda2063/vue-ensemble>, Agenda 2063: Vue d'ensemble, Site de l'Union africaine

⁴² <https://au.int/fr/agenda2063/odd>, objectifs 13, 14, 15, Site de l'Union africaine

- a. *Dix membres élus pour un mandat de deux ans ; et*
- b. *Cinq membres élus pour un mandat de trois ans en vue d'assurer la continuité.*⁴³»

L'article 5 paragraphe 2 dispose « *qu'en élisant les membres du Conseil de paix et de sécurité, la Conférence applique le principe de la représentation régionale et de la rotation.*⁴⁴» Ce principe de représentation régionale permet d'assurer l'intérêt général par le biais d'un équilibre en terme de représentation des différentes régions du continent. L'application de ce principe a pour conséquence de ne s'intéresser exclusivement qu'à la représentation de toutes les régions du continent au sein de l'organe sans se concentrer sur la présence de chaque État membre de l'UA au sein du CPS.

Le principe de représentation régionale ne doit pas être entendu comme une représentation au nom et pour le compte des autres États de la même région. En effet, la notion de représentation est traditionnellement entendue comme « *le fait pour un sujet de droit de remplacer un autre sujet de droit ; d'agir en ses lieux et place dans l'exercice d'un droit ou d'un pouvoir.*⁴⁵» Le protocole n'entend pas donner le pouvoir à un État de se prononcer en lieu et place des autres États de sa région. C'est dans une volonté de représenter l'ensemble des régions du continent que le principe trouve à s'appliquer. Ce principe a pour conséquence une répartition géographique équitable. Ainsi, malgré le caractère restreint de cet organe, les États membres de l'UA sont entièrement représentés par le biais du principe de la représentation régionale équitable. L'organe, malgré son caractère restreint, sert l'ensemble des États membres de l'UA. Au sein de cette formation, les quinze membres disposent de droit de vote égaux conformément à l'article 8 paragraphe 12 du Protocole. Le Protocole ne précise pas le nombre de sièges affectés à chaque région du continent. Cependant, en application du principe de représentation régionale équitable, la Conférence consacre trois sièges à l'Afrique centrale, trois sièges à l'Afrique de l'Est, deux sièges à l'Afrique du Nord, trois sièges à l'Afrique australe et quatre sièges à l'Afrique de l'Ouest.

Les rédacteurs du Protocole auraient pu faire le choix d'une rotation automatique visant à permettre à chaque État membres de l'UA, d'être membre du CPS pendant un mandat déterminé. Ce choix n'a pas été retenu en raison des critères imposés pour siéger au sein de l'organe.

⁴³ Article 5-1, *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002*

⁴⁴ Article 5-2, *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002*

⁴⁵ J.Salmon, *Dictionnaire de droit international public, Bruxelles, AUF, 2001, p.982*

L'article 5.2 énumère les différents critères permettant à un État de postuler en qualité de membre au sein du CPS. Plus de 9 critères sont énumérés à l'article 5.2 et peuvent être regroupés en trois blocs. Tout d'abord les exigences pouvant être qualifiées de morales avec une nécessité de promouvoir et maintenir la paix, de participer aux efforts de règlements de conflits et de consolidation de la paix. Par la suite des exigences logistiques avec une nécessité de disposer de capacités pour assumer des responsabilités en qualité de membre, une nécessité de disposer de missions permanentes au sein de l'UA composées du personnel adéquat et des équipements suffisants. Enfin, on peut relever deux exigences relatives aux questions financières avec une nécessaire « *contribution au fonds de la paix et/ou à un fond spécial crée pour un but spécifique* » ainsi que l'exigence d'« *honorer les obligations financières vis à vis de l'Union.*⁴⁶» Ces différentes exigences justifient donc le choix du principe de représentation régionale à défaut d'une rotation simple. Plusieurs États ne remplissent pas les conditions posées à l'article 5.2, les empêchent ainsi de postuler au sein du CPS.

Malgré leur caractère contraignant, ces différents critères ne sont pas nécessairement pris en compte dans la pratique. Lors des candidatures de certains États, on relève la violation des certaines exigences posées à l'article 5.2 du Protocole. C'est à la Conférence que revient le devoir de s'assurer du respect des dispositions du Protocole et plus précisément du respect des critères permettant de devenir membre du CPS. Dans la pratique, « *des pays connus pour bafouer ouvertement les décisions de l'UA ou pour adopter un comportement inconstitutionnel ont siégé au sein du Conseil.*⁴⁷» La violation de ces critères pousse donc à s'interroger sur les conséquences juridiques de ces violations, à l'efficacité des décisions et leur qualité.

En procédant à une comparaison sur la représentation au sein du CPS et celle du CS des Nations Unies, on constate plusieurs similitudes ainsi que d'importantes différences. La première différence fondamentale réside dans la composition des deux organes. Au delà du nombre similaire de membres dans les deux organes, l'article 23 paragraphe 1 de la Charte des Nations Unies dispose que « *La République de Chine, la France, l'Union des Républiques socialistes soviétiques, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, et les États-Unis d'Amérique sont membres*

⁴⁶ Article 5-2, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

⁴⁷ Chambre III, Cour des comptes européenne, Audit - Rapport spécial : Aide de l'Union européenne à l'architecture africaine de paix et de sécurité : un recentrage s'impose, 2018, p.24

permanents du Conseil de sécurité.» Le choix d'une présence permanente de certains membres « *est le résultat du rapport de force établi à la suite de la deuxième guerre mondiale, de la défaite des puissances de l'axe et d'une conception du rôle des grandes puissances dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales.*⁴⁸» Lors de la création du CPS, la Conférence a fait le choix d'une rotation de l'ensemble des membres. Ainsi, aucun des quinze membres du CPS n'occupe un siège permanent. Le principe de rotation trouve également à s'appliquer au sein du CS mais uniquement pour les dix membres non permanents introduit au lendemain de la réforme du 17 décembre 1963. La seconde différence réside dans la possibilité pour un membre sortant du CPS d'être « *immédiatement rééligible.*⁴⁹» Cette faculté n'est pas offerte au membre sortant du CS des Nations Unies qui « *ne sont pas immédiatement rééligibles.*⁵⁰» Cette faculté offerte par le protocole permet à un État de pérenniser sa présence au sein du CPS en renouvelant son mandat tout les deux ans. Ceci peut être assimilé à une présence permanente. Cependant, cette notion ne peut valablement être invoquée car l'élection remet en jeu le siège de ce membre. Il peut donc être possible de pérenniser sa présence au sein du CPS. À titre indicatif, plus de 6 membres (la République du Burundi, la République du Cameroun, la République de Djibouti, la République du Ghana, la République fédérale du Nigéria et la République du Sénégal) ont été réélus au cours de la 35^{ème} session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement, tenue à Addis-Abeba les 5 et 6 février 2022.

La dernière différence porte sur la durée du mandat. L'article 23.2 de la Charte prévoit que « *les membres non permanents du Conseil de sécurité sont élus pour une période de deux ans.*» Cet article, amendé à la suite de la réforme de 1963, dispose que « *lors de la première élection des membres non permanents après que le nombre des membres du Conseil de sécurité aura été porté de onze à quinze, deux des quatre membres supplémentaires seront élus pour une période d'un an. Les membres sortants ne sont pas immédiatement rééligibles.* » Le but est d'assurer une continuité dans la composition des membres non permanents en décalant les rotations tout en assurant des durées similaires à ces membres. Le principe de continuité trouve également à s'appliquer au sein du CPS. En effet, le Protocole prévoit un renouvellement partiel lors de chaque rotation afin d'assurer une continuité dans le cadre des missions de l'organe. Cependant, le choix du système de

⁴⁸ M. Benchikh, *La Charte des Nations Unies Commentaires article par article - Article 23, 2e édition, Paris, Pellet, p.437-446, p.438*

⁴⁹ Article 5-3, *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002*

⁵⁰ Article 23-2, *Charte des Nations Unies, San Francisco, 26 juin 1945*

rotation est résolument différent. En effet, cinq des quinze membres du CPS sont élus pour un mandat de trois ans et les dix restants pour un mandat de deux ans. Ce choix de rotation singulier se différencie donc de la méthode adoptée par le CS des Nations Unies malgré une finalité similaire qui est celle de la rotation dans le cadre de la continuité.

L'article 23 paragraphe 1 de la Charte des Nations Unies énonce également que dans le cadre de l'élection des dix membres non permanents du CS, « *l'Assemblée générale tient spécialement compte, en premier lieu, de la contribution des Membres de l'Organisation au maintien de la paix et de la sécurité internationales et aux autres fins de l'Organisation, et aussi d'une répartition géographique équitable.* » On retrouve donc une similitude avec les critères dégagés à l'article 5.2 du Protocole établissant des exigences financières, une participation aux missions de maintien de la paix et une représentation équitable du continent par le biais du principe de représentation régionale. La durée des mandats est quant à elle similaire, les deux organes prévoyant un mandat de deux ans.

L'article 5 paragraphe 2 du Protocole donne compétence à la Conférence pour organiser l'élection pour désigner les membres du CPS. Dans la pratique de l'UA, c'est au Conseil exécutif que revient la tâche de se charger de cette l'élection. La Conférence agit postérieurement afin de confirmer l'élection des quinze membres lors des sessions ordinaires. Ainsi, en se référant aux seules dispositions du Protocole, cette élection par le Conseil exécutif n'a aucune valeur juridique.

Ce n'est qu'après la confirmation de la Conférence que les États membres sont habilités à exercer les prérogatives du CPS. La présence du Conseil exécutif dans cette procédure paraît nécessaire au vu de la politisation de la question. Lors de ses sessions ordinaires, le Conseil exécutif, constitué principalement de ministres des Affaires étrangères traitent donc de la question de la représentation régionale afin de trouver des accords visant à faciliter le processus d'élection.

La question de la composition d'un organe au sein d'une organisation internationale est complexe, sensible et parfois controversée. L'évolution de la composition est souvent exigée par plusieurs membres se sentant sous représentés. C'est une question politique qui crée de grandes divergences au sein des Organisations internationales. Il était donc nécessaire pour l'UA de mettre en place un système de représentation équitable afin d'assurer l'effectivité de cet organe et donc l'effectivité de l'APSA. Elle a donc fait le choix de s'inspirer de l'article 23 de la Charte des Nations Unies tout en adaptant ces règles et en refusant la mise en place de siège permanent au sein du CPS.

2. Les relations entre le Conseil de paix et de sécurité et les autres organes de l'UA : Commission, Groupes de sages et Force africaine proportionnée

Il a précédemment été établi que le CPS occupe une place centrale dans AAPS. Cependant, en l'absence d'autres organes de l'UA, cette architecture serait ineffective. Il convient dès à présent d'appréhender les différents organes qui gravitent autour du CPS ainsi que les liens et les instruments juridiques qui les unissent.

L'article 2 paragraphe 2 du Protocole énumère les instruments et organes mis en place dans le cadre de l'APSA. Le premier organe venant en appui au CPS est avant tout la Commission qui agit en qualité de secrétariat de l'Union.⁵¹ L'Acte constitutif de l'UA procède à un renvoi concernant les pouvoirs et attributions de la Commission qui « *sont déterminés par la Conférence.*⁵²» La commission agit en qualité de représentant de l'UA. Elle occupe un rôle central au sein de l'UA en assurant le bon fonctionnement de l'organisation.

C'est par le biais de l'article 7 paragraphe 1 du Protocole que l'on mesure l'étendue des pouvoirs de la Commission en matière de paix et de sécurité. Cet article énumère les différents pouvoirs dont disposent le CPS. Il est expressément énoncé que ces prérogatives sont exercées « *conjointement avec le Président de la Commission.*» Le partage des pouvoirs du CPS avec la Commission peut aisément se justifier par la nature transversale de cette thématique ainsi que par le rôle qu'occupe la Commission conformément à l'acte constitutif de l'UA. La transversalité de la matière justifie également le choix de faire expressément référence au Président de la Commission pour le partage des pouvoirs. Le Président étant le plus haut responsable du secrétariat, le représentant légal de l'UA et le principal responsable devant le Conseil exécutif, la partage des pouvoirs avec ce dernier assure au CPS une légitimité dans la prise de décision et une efficacité accrue pour sa mise en place.

La Commission est composée de huit commissaires, assistant le Président dans la gestion de cet organe. Chaque commissaire est en charge d'un portefeuille et a pour responsabilité la mise en œuvre de l'ensemble des programmes, politiques et décisions en lien avec son domaine. Parmi les différents commissaires, un commissaire est en charge de la paix et la sécurité. Il convient dès lors de se pencher sur ses liens avec le CPS.

⁵¹ Article 20-1, Acte constitutif de l'Union africaine, Lomé (Togo), 11 juillet 2000

⁵² Article 20-3, Acte constitutif de l'Union africaine, Lomé (Togo), 11 juillet 2000

Les travaux du Département des Affaires politiques, de la paix et de la sécurité sont multiples et occupent une large place dans les discussions des organes délibérants. L'ampleur de sa mission justifie la création d'un organe propre visant à accompagner et faciliter les différentes missions de ce département. Ainsi, « *le département des Affaires politiques, de la paix et de la sécurité est le seule département soutenu par un Conseil spécialisé.*⁵³» La Commission vient donc en soutien aux travaux du CPS. L'article 10 du Protocole traite du rôle du Président de la Commission. L'article 10 paragraphe 4 précise que « *le Président de la Commission est assisté du Commissaire chargé des questions de paix et de sécurité.* »

Le Président de la Commission est en charge de déployer « *tous les efforts et prend toutes les initiatives jugées appropriées en vue de la prévention, de la gestion et du règlement des conflits.*⁵⁴» Le protocole vient cependant encadrer le rôle du Président de la Commission qui doit exercer cette prérogative « *sous l'autorité du Conseil de paix et de sécurité et en consultation avec toutes les parties impliquées dans un conflit.*» Il ne jouit donc pas de pouvoirs illimités et doit mener ses consultations sous la supervision du CPS. Cette exigence se justifie par la volonté de l'UA de donner une réponse cohérente à une situation de crise malgré l'intervention de divers acteurs. Dans le cadre de ces prérogatives, le Président peut « *attirer l'attention du Conseil de paix et de sécurité sur toute affaire qui pourrait mettre en danger la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent.*⁵⁵» Le Protocole prévoit à l'article 10 paragraphe 2.c la possibilité pour le Président « *de sa propre initiative ou à la demande du Conseil de paix et de sécurité, d'user de ses bons offices* » en cas de rupture de la paix et dans le cadre de la reconstruction post-conflit.

Le Président de la Commission entretient également des liens avec le CPS afin de s'assurer de la « *mise en oeuvre des décisions*⁵⁶» de l'organe. Il s'assure donc de leur mise en place dans les zones concernées des décisions et informe le CPS « *des développements relatifs au fonctionnement des missions et des problèmes susceptibles d'affecter le fonctionnement continu et efficace des missions.*»

⁵³Entretien avec un intervenant au sein du CPS, ancien conseiller politique d'une représentation diplomatique auprès de l'Union africaine, 6 avril 2023

⁵⁴ Article 10-1, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

⁵⁵ Article 10-2.a, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

⁵⁶ Article 10-3.a, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

Il agit également en amont du processus de prise de décisions en fournissant « *des rapports et documents exhaustifs et périodiques afin de permettre au Conseil de paix et de sécurité et aux autres structures subsidiaires d'assurer leurs fonctions avec efficacité.*⁵⁷»

L'article 2 paragraphe 2 du Protocole fait également référence au Groupe des sages. Le fonctionnement de ce groupe, ses prérogatives et son rôle sont détaillés à l'article 11 du Protocole. Il dispose à son paragraphe 1 que « *pour venir en appui aux efforts du Conseil de paix et de sécurité et à ceux du Président de la Commission, en particulier dans le domaine de la prévention des conflits, il est créé un Groupe des sages.* » Par la notion d'appui, il est demandé au Groupe des sages de fournir « *des services consultatifs sur toutes questions relatives au maintien et à la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique.*⁵⁸»

Le Groupe des sages peut également intervenir en entreprenant « *des actions jugées appropriées pour venir en appui aux efforts du Conseil de paix et de sécurité et à ceux du Président de la Commission en vue de la prévention des conflits, et se prononce sur toutes questions liées à la promotion et au maintien de la paix, de la sécurité, et de la stabilité en Afrique.*⁵⁹» La rédaction de cette disposition semble vague eu égard à la disposition précédente relative aux services consultatifs. La marge de manoeuvre laissée au Groupe des sages semble cependant doublement encadrée. Tout d'abord, ce n'est qu'à la demande du CPS et du Président de la Commission que le Groupe des sages peut entreprendre ces actions. Par ailleurs, ces actions doivent avoir pour finalité de «*venir en appui aux efforts du Conseil de paix et de sécurité et du Président de la commission.*»

Concernant la procédure de nomination des cinq sages, ces personnalités « *sont sélectionnées par le Président de la Commission, après consultation des Etats membres concernés, sur la base de la représentation régionale et nommés pour une période de trois ans par la Conférence.*⁶⁰» Le Président de la Commission apprécie les diverses conditions énumérées à l'article 11.2. Ce pouvoir d'appréciation n'est pas exclusif car le principe de représentation régionale est imposé en plus d'une consultation avec les États membres concernés.

⁵⁷ Article 10-3.c, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

⁵⁸ Article 11-3, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

⁵⁹ Article 11-4, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

⁶⁰ Article 11-2, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

L'article 13 du Protocole consacre la création d'une force africaine prépositionnée composée « *de contingents multidisciplinaires en attente, avec des composantes civiles et militaires, stationnées dans leurs pays d'origine et prêts à être déployés rapidement, aussitôt que requis.*⁶¹» Cet organe permet donc d'assurer la mise en oeuvre des décisions adoptées par le CPS relatives au « *déploiement de missions d'appui à la paix.*» La Force africaine prépositionnée peut également intervenir en cas d'autorisation donnée par la Conférence.⁶² Le fonctionnement de cette force africaine s'inspire des dispositions de l'article 43 de la Charte des Nations Unies. Cependant plusieurs différences relatives au fonctionnement des deux organes sont à relever.

L'article 13 paragraphe 2 précise que cette force africaine est exclusivement composée de contingents provenant des quinze États membres du CPS. Ainsi, l'exigence visant « *à mettre immédiatement à dispositions les contingents en attente*⁶³», ne concerne que les quinze États membres siégent au sein du CPS au moment d'une intervention. Ce choix limite considérablement les ressources de cette force africaine qui ne peut puiser aucunes ressources militaires ou civiles dans les autres États membres de l'UA. L'article 43 de la Charte impose à l'ensemble des membres des Nations Unies « *de mettre à disposition du Conseil de sécurité, les forces armées, l'assistance et les facilités, nécessaires au maintien de la paix.*⁶⁴»

Par ailleurs, contrairement aux différents accords spéciaux⁶⁵ prévus par la Charte et fixant « *les effectifs et la nature de ces forces, leur degré de préparation et leur emplacement général, ainsi que la nature des facilités et de l'assistance à fournir*⁶⁶», le Protocole procède à un renvoi « *aux règles de procédure opérationnelles des missions d'appui à la paix de l'Union.*⁶⁷» Ainsi, le Protocole rejette le choix fait par les Nations-Unies visant à signer un accord spécial avec l'État membre qui

⁶¹ Article 13-1, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

⁶² Article 13-2, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

⁶³ Article 13-17.a, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

⁶⁴ Article 43-1, Charte des Nations Unies, San Francisco, 26 juin 1945

⁶⁵ Article 43-2, Charte des Nations Unies, San Francisco, 26 juin 1945 : « *L'accord ou les accords seront négociés aussitôt que possible, sur l'initiative du Conseil de sécurité. Ils seront conclus entre le Conseil de sécurité et des Membres de l'Organisation, ou entre le Conseil de sécurité et des groupes de Membres de l'Organisation, et devront être ratifiés par les Etats signataires selon leurs règles constitutionnelles respectives.* »

⁶⁶ Article 43-2, Charte des Nations Unies, San Francisco, 26 juin 1945

⁶⁷ Article 13-2, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

met à disposition des contingents. Il privilégie des règles communes pour tous les membres qui « *seront soumis à des examens périodiques, tenant compte des situations de crise et de conflit.*»

Le Protocole prévoit une formation des différents personnels envoyés en mission. Il revient à la Commission d'élaborer des directives « *tant sur le plan opérationnel que tactique.*⁶⁸» *Les contingents nationaux bénéficient également d'une formation en droit international humanitaire et dans le domaine des droits de l'homme, avec un accent sur le droit des femmes et des enfants.*⁶⁹»

Afin de s'assurer du bon fonctionnement de la force africaine prépositionnée, le Protocole prévoit la mise en place d'un comité d'État major, d'un commandant de la force et d'un représentant spécial de la Commission. La distinction prévue à l'article 13 paragraphe 7 visant le représentant spécial et le commandant de la force se justifie par la présence de composantes civiles qui lors des missions d'appui à la paix ou des interventions, « *font rapport au représentant spécial* » tandis que les commandants de contingents « *font rapport au Commandant de la Force.*⁷⁰»

Le comité d'État major est une structure nécessaire au bon fonctionnement de la force africaine prépositionnée car il permet de « *conseiller et d'assister le Conseil de paix et de sécurité pour tout ce qui concerne les questions d'ordre militaire et de sécurité en vue du maintien et de la promotion de la paix et de la sécurité en Afrique.*⁷¹» Cette structure est composée « *d'officiers supérieurs des États membres du Conseil de paix et de sécurité.* » Le comité n'est pas électif. Il revient donc aux membres du CPS de désigner des officiers supérieurs exerçant dans leurs États respectifs afin que ces derniers puissent participer aux travaux du comité. Ce comité permet également aux chefs d'état major des différents membres du CPS de se réunir afin de « *soumettre des recommandations au Président de la Commission sur les moyens pour renforcer les capacités de l'Afrique dans les opérations d'appui à la paix.*⁷²»

⁶⁸ Article 13-13, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

⁶⁹ Article 13-13, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

⁷⁰ Article 13-7, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

⁷¹ Article 13-8, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

⁷² Article 12-2, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

Les travaux de cette structure visent à examiner les différentes questions d'ordre militaire et sécuritaire soumises par le CPS.⁷³ Le comité peut également examiner toute question à condition qu'elle soit soumise par le CPS. L'article 47 de la Charte des Nations Unies établit un Comité d'état-major, compétent pour exercer les mêmes travaux que le comité d'État major du CPS au niveau international. Ainsi, le Comité d'État major du Conseil des Nations Unies est en charge de conseiller et d'assister le Conseil de sécurité dans le domaine militaire. La composition de cet organe onusien est identique à celui du CPS. Ainsi, le CPS, dans la cadre de la structuration de sa force africaine prépositionnée a fait le choix de s'inspirer du fonctionnement du CS dans le domaine des actions en cas de menace contre la paix ou de rupture de la paix.

Le système continental d'alerte rapide est un instrument mis en place par le Protocole. L'article 12 du Protocole précise que ce système est composé « *d'un centre d'observation et de contrôle dénommé "Salle de veille"*⁷⁴ » ainsi que « *d'unités d'observation et de contrôles des mécanismes régionaux.* » Ce système vise à « *faciliter la prévision et la prévention des conflits* » en élaborant « *un module d'alerte rapide sur la base d'indicateurs politiques, économiques, sociaux, militaires et humanitaire (...) utilisés pour analyser l'évolution des situations.*⁷⁵ » Il agit donc exclusivement en amont d'un conflit ou d'une rupture de la paix afin d'alerter le CPS ainsi que le Président de la Commission des potentiels conflits et menaces au sein du continent africain. Les différentes alertes de la salle de veille et des unités d'observation régionales devraient en principe aboutir à l'adoption de mesures visant à assurer le maintien de la paix. Cependant, le CPS relève le fossé persistant qui existe entre l'alerte rapide et la réponse rapide,⁷⁶ ce qui aboutit fréquemment à des conflits.

Le comité d'experts est une structure subsidiaire du CPS. Contrairement aux différentes structures mentionnées, cette dernière ne figure pas au sein du Protocole. C'est donc par le biais de l'article 8 paragraphe 5 que le CPS a créé ce comité. Cet article dispose que le CPS « *peut créer les structures subsidiaires qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions.* » Ce comité est défini par l'UA comme une structure venant en aide au CPS afin de préparer ses projets de décisions ainsi que ses divers documents. Elle doit donc nécessairement se réunir en amont des différentes réunions de

⁷³ Article 13-8, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

⁷⁴ Article 12-2.a, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

⁷⁵ Article 12-4, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

⁷⁶ 601e réunion du CPS, 30 mai 2016, <http://www.peaceau.org/uploads/auc-601st-psc-meeting-on-early-warning-30-may-2016.pdf>

l'organe afin de s'assurer de la préparation des différents documents traités et présentés par le CPS. La composition de cette structure est calquée sur les États membres siégeant au sein du CPS car elle est composée « *de 15 experts désignés, chacun représentant un État membre du CPS, et de deux fonctionnaires du secrétariat du CPS.*⁷⁷»

Ces différents organes de l'UA soutiennent l'action du CPS. Ils permettent de guider, d'accompagner et de faciliter les travaux des membres de l'organe. Cet écosystème mis en place par le Protocole permet d'assurer une coordination institutionnelle et une complémentarité des différents acteurs de l'APSA.

⁷⁷ <https://au.int/fr/cps>, Site de l'Union africaine, Conseil de paix et de sécurité

Chapitre II : Les diverses fonctions du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine

Selon le Professeur Serge Sur, « *aux effets destructeurs de la guerre, il faut opposer des processus constructifs, qui puissent prévenir les troubles et ruptures provoqués par des pressions évolutives non satisfaites. Plus étroitement il faut aussi étendre et approfondir les techniques de prévention des conflits et de règlement pacifique des différends évitant le recours à la violence.*⁷⁸» Le Protocole a permis de distinguer et délimiter les diverses fonctions du CPS. Cette distinction peut être analysée comme un processus constructif visant à mieux appréhender les questions liées à la paix et la sécurité. Le Protocole relatif à la création du CPS de l'UA propose un éventail de techniques permettant d'assurer la paix et de sécurité au sein du continent africain. Il paraît nécessaire de se pencher sur l'aptitude de cet organe à prévenir, maintenir et rétablir la paix.

Il conviendra dès lors de distinguer précisément les diverses fonctions du CPS en abordant dans un premier temps la fonction de prévention des conflits (A), pour s'attarder par la suite sur la fonction de gestion et règlement des conflits (B).

A. La prévention des conflits

La prévention des conflits suppose l'analyse de divers facteurs pouvant aboutir à une rupture de la paix et la sécurité. Ceci couvre un large éventail de thématiques propres à la prévention (1), analysées et couvertes par divers acteurs de l'Union africaine sous le contrôle du CPS (2).

1. Les thématiques propres à la prévention des conflits

La prévention des conflits constitue la première fonction du CPS. Elle permet d'agir en amont du déclenchement d'un conflit armé afin d'éviter l'atteinte à des personnes ou des biens. Le domaine de la prévention constitue donc l'objectif et la fonction primordiale du CPS qui doit conformément au Protocole « *permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit et de crise en Afrique.*⁷⁹» C'est en cas d'échec de cette politique qu'une crise dégénère en conflit armé entraînant l'intervention du CPS dans le cadre de sa politique de gestion et règlement des différends.

⁷⁸ S.Sur, *Relations internationales*, Paris, Montchrestien, 5e édition, p.410

⁷⁹ Article 2-1, *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine*, Durban, 9 juillet 2002

Le Protocole ne définit pas la notion de prévention. Elle désigne en droit international, « *un ensemble de mesures de la diplomatie d'une organisation internationale destinée à prévenir les conflits ou leur résurgence.*⁸⁰» La diplomatie préventive peut être traduite par l'adoption de mesures de confiance visant « *à adopter des actes et comportements de nature à instaurer la confiance et peuvent comporter le recours à des procédures d'établissement des faits ainsi que la mise en place de dispositifs d'alerte ou déploiements préventifs et la création de zones démilitarisées.*⁸¹»

Le Protocole contient plusieurs références au domaine préventif. Le premier objectif du CPS consiste à « *promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité en Afrique, en vue d'assurer la protection et la préservation de la vie et des biens, le bien être des populations africaines et de leur environnement.*⁸²» Par ailleurs, c'est dans le cadre de sa politique préventive que le CPS doit « *promouvoir et encourager les pratiques démocratiques, la bonne gouvernance et l'état de droit, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect du caractère sacré de la vie humaine, ainsi que du droit international humanitaire.*⁸³» La prévention, érigé en principe à l'article 4, ne doit donc pas s'intéresser exclusivement aux aspects sécuritaires. C'est en veillant à l'ensembles de ces indicateurs que l'organe pourrait être en capacité de prévenir le passage à un conflit armé. Ainsi, en se référant au dispositions de l'article 3.f du Protocole, en cas de violations des droits de l'homme, de violation de libertés fondamentales, de pratiques contraires aux principes démocratiques, le CPS intervient par le biais de l'alerte rapide et de la diplomatie préventive.⁸⁴

Le protocole utilise à plusieurs reprises la notion d'anticipation comme corollaire de la prévention. L'anticipation permet d'appréhender les différentes causes de conflit sur le continent. La prévention menée par le CPS se fait sur la base des principes énoncés à la fois « *dans l'Acte constitutif, la Charte des Nations Unies et la déclaration universelles des droits de l'homme.*⁸⁵ » C'est en se référant à ces trois textes que le CPS pourra anticiper l'avènement d'une crise majeure. La reconnaissance par le protocole d'une « *interdépendance entre le développement socio-économique*

⁸⁰ J.Salmon, *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, AUF, 2001, p.342

⁸¹ G.Boutros Boutros, *Agenda pour la paix*, 1992, paragraphe 20

⁸² Article 3-a, *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine*, Durban, 9 juillet 2002

⁸³ Article 3-f, *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine*, Durban, 9 juillet 2002

⁸⁴ Article 6-1(b), *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine*, Durban, 9 juillet 2002

⁸⁵ Article 4, *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine*, Durban, 9 juillet 2002

et la sécurité des peuples et des États⁸⁶» permet d'ouvrir un champ d'appréciation plus large pour l'analyse des différentes situations pouvant aboutir à une crise ou un conflit. L'avènement d'une crise sociale ou économique, ou encore la violation de droits fondamentaux, de principes constitutionnels internes pourraient aboutir à une rupture de la paix et à un potentiel conflit. Ainsi, la prévention et l'anticipation suppose une analyse générale d'une situation donnée sur la base d'indicateurs multiples pouvant être économiques, sociaux, politiques et sécuritaires.

Le CPS se doit, par le biais de la salle de veille, de prévenir de potentiels violations du droit international. Dans le cadre de sa fonction préventive, il doit anticiper les différentes politiques internes des états membres de l'UA pouvant conduire à un génocide ou à des crimes contre l'humanité. C'est en veillant à ces différentes politiques que le CPS pourrait déceler des potentiels menaces à la paix et la sécurité. Le volet préventif suppose donc une importante collecte de données sur toutes les évolutions politiques, économiques et sociétales à différentes échelles.

Le contrôle du respect des engagements internationaux relatifs aux contrôle des armes et au désarmement souscrits par les États membres, ainsi que leur mise en oeuvre fait parti des prérogatives du CPS. Par ailleurs, toute menace pouvant aboutir à un acte d'agression doit être examinée par le CPS.⁸⁷ Le Protocole n'apporte aucune précision concernant la notion d'acte d'agression. Il convient dès lors de se référer aux dispositions du Statut de Rome de la Cour pénale internationale qui définit l'acte d'agression comme « *l'emploi par un État de la force armée contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre État, ou de toute autre manière incompatible avec la Charte des Nations Unies.*⁸⁸»

Le statut de Rome procède à un renvoi à la résolution 3314 de l'Assemblée générale des Nations Unies qui énumère les différents actes constitutifs d'un acte d'agression. On retrouve, l'invasion par les forces armées d'un État du territoire d'un autre État, l'occupation militaire, l'annexion, le blocus des ports ou des côtes, l'envoi de bandes, groupes, troupes irrégulières ou mercenaires armés qui exécutent contre un autre État des actes assimilables à ceux de forces armées⁸⁹ et plusieurs autres actes visant « *la planification, la préparation, le lancement ou l'exécution par une personne*

⁸⁶ Article 4-d, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

⁸⁷ <https://au.int/fr/cps>, Site de l'Union africaine

⁸⁸ Article 8 bis-2, Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Rome, 17 juillet 1998

⁸⁹ Résolution 3314 (XXIX), Assemblée générale des Nations Unies, 14 décembre 1974

effectivement en mesure de contrôler ou de diriger l'action politique ou militaire d'un État d'un acte d'agression.⁹⁰»

Parmi les différents objectifs du CPS, on retrouve la prévention et l'anticipation des conflits.⁹¹ Cette fonction est également attribuée au CS des Nations Unies, qui conformément au chapitre VI de la Charte, « *peut enquêter sur tout différend ou toute situation qui pourrait entraîner un désaccord entre nations ou engendrer un différend, afin de déterminer si la prolongation de ce différend ou de cette situation semble devoir menacer le maintien de la paix et la sécurité internationale.⁹²»* Le CS doit également émettre des recommandations « *ou décider quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales⁹³»* en cas d'existence « *d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression.»* Le Protocole s'est donc inspiré de la Charte pour établir les fonctions du CPS relatives à la prévention et l'anticipation. Ainsi, après avoir constaté l'existence d'une menace, le CPS dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour prendre toute initiative visant à empêcher une rupture de la paix. L'organe « *prend les initiatives et conduit les actions qu'il juge appropriées concernant les situations de conflit potentiel ainsi que celles où des conflits ont déjà éclaté. Le Conseil de paix et de sécurité prend également toutes les mesures requises en vue d'empêcher qu'un conflit pour lequel un règlement a déjà été trouvé ne dégénère à nouveau.⁹⁴»*

2. Les acteurs accompagnant le Conseil de paix et de sécurité dans la prévention des conflits

Le Groupe des sages occupe un rôle central dans la prévention des crises et des conflits. Il fournit des services consultatifs au CPS. La création d'une composante au sein du CPS vouée exclusivement au domaine de la prévention des conflits illustre l'importance majeure qu'accorde l'UA au volet préventif dans son APSA.

⁹⁰ Article 8 bis-1, Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Rome, 17 juillet 1998

⁹¹ Article 3-b, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

⁹² Article 34, Charte des Nations Unies, San Francisco, 26 juin 1945

⁹³ Article 39, Charte des Nations Unies, San Francisco, 26 juin 1945

⁹⁴ Article 9-1, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

La composition du Groupe des sages est traitée au sein du Protocole. L'article 11.2 dispose que le groupe est composé « *de cinq personnalités africaines, hautement respectées, venant des diverses couches de la société et qui ont apporté une contribution exceptionnelle à la cause de la paix, de la sécurité et du développement du continent.* » La variété des profils composant le Groupe des sages illustre la transversalité de la fonction préventive. En se référant au développement du continent comme critère de sélection, le Protocole ouvre un large éventails de profils pouvant apporter des expertises complémentaires pour évaluer une situation. La Groupe des sages fait remonter ces différentes observations au CPS. C'est par l'intermédiaire du CPS que la Conférence sera également avertit des différents travaux de ce groupe.⁹⁵

Le rapport spécial de la Cour des comptes européenne présente de manière concrète les différentes actions menées par le Groupe des sages. Il conviendra de relever que la prévention des conflits peut se faire de différente manière comme par le biais de l'organisation d'ateliers et de retraites de haut niveau. Les missions du Groupe des sages sont donc variées allant de mission préélectorale à des travaux de médiations. Ce même rapport relève qu'il « *ressort du rapport final concernant le contrat relevant du 2e accord de financement conjoint sur les rémunérations (couvrant la période allant du 1er avril 2013 au 1er juillet 2015) que le groupe des sages a ensuite réalisé neuf missions dans des pays qui préparaient des élections et qu'il a mené six missions de médiation.*⁹⁶» La notion de confiance abordé par Ghali Boutros dans sa définition parait comme la pierre angulaire de la diplomatie préventive. Une période d'élection est un moment charnier dans la vie démocratique d'un État. Ces périodes préélectorales peuvent donner lieu à des désaccords politiques aboutissant à un différend, à un accroissement de l'insécurité et à une potentielle rupture de la paix. Il parait dès lors nécessaire de multiplier les missions préélectorales visant à s'assurer de la régularité des procédures électorales et du respect de la volonté populaire.

Malgré l'importance et la diversité de ses missions, le Groupe des sages ne bénéficie pas d'aides supplémentaires d'ordres financières ou de ressources. Son action préventive est donc limitée aux situations urgentes nécessitant un traitement immédiat avant le passage à un conflit armé.

⁹⁵ Article 11-5, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

⁹⁶ Chambre III, Cour des comptes européenne, Audit - Rapport spécial : Aide de l'Union européenne à l'architecture africaine de paix et de sécurité : un recentrage s'impose, 2018, p.28

Le système continental d'alerte rapide agit également dans le domaine de la prévention conformément à l'article 12.1 du Protocole. C'est par le biais de la salle de veille que le système continental prévient des potentiels conflits en s'appuyant sur différents indicateurs : politiques, économiques, sociaux, militaires et humanitaire.

La Salle de veille récole différentes informations et procède à leur analyse afin de faciliter la prise de décision du CPS et des autres organes compétents. Afin de bénéficier d'un maximum d'informations, elle est en coordination avec plusieurs autres organisations. L'article 12.3 prévoit une collaboration avec « *les Nations Unies, leurs agences et d'autres organisations internationales compétentes, les centres de recherches, les institutions universitaires et les ONG.*» La présence d'une multitude d'acteurs dans la récolte des informations et données permet à la Salle de veille de croître en efficacité. Elle relève du département Paix et sécurité de la Commission. Au sein du département, on retrouve une division exclusivement destinée à la Prévention des conflits et alerte rapide. Elle permet de soutenir le CPS dans l'exercice de ses prérogatives liées à la prévention et la prévision. La prévention étant considérée par la Commission comme « *une condition préalable à la réalisation de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique.*⁹⁷»

L'actualité internationale offre l'occasion de se questionner sur l'efficacité de la politique préventive du CPS. Selon M. Boutros Ghali, ancien secrétaire général des Nations Unies, « *la diplomatie préventive a pour objet d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible.*⁹⁸» Une rupture de la paix peut être traduite comme un échec des initiatives prévues par le Protocole en matière de prévention.

Le 15 avril 2023, un conflit armé éclate au Soudan, opposant d'une part les forces armées soudanaises du général Al Burhan, à la tête du Conseil de souveraineté et d'autre part les forces para-militaire du général Hemeti. Le conflit prend donc la tournure d'une guerre civile qui correspond en droit international à un « *conflit armé non inter-étatique mettant aux prises soit un gouvernement établi avec un mouvement insurrectionnel, soit des groupes se disputant entre eux le pouvoir de l'État. Dans la guerre civile le mouvement insurrectionnel veut prendre le pouvoir du gouvernement en place.*⁹⁹» Plusieurs événements telles que des émeutes, des manifestations et des

⁹⁷ <https://au.int/fr/cps>, Site de l'Union africaine

⁹⁸ G.Boutros Boutros, *Agenda pour la paix, 1992, paragraphe 20*

⁹⁹ J.Salmon, *Dictionnaire de droit international public, Bruxelles, AUF, 2001, p.538*

refus de transitions démocratiques, contraires aux dispositions de l'article 3.f du Protocole, ont pourtant été relevés dès 2019, date à laquelle l'armée a mis fin au pouvoir de Omar El Bachir, ancien président du Soudan. En 2021, une tentative de transition démocratique a été empêchée par les forces armées, aboutissant à l'arrestation de Abdallah Hamdok alors premier ministre de la transition. Il paraissait dès lors clair que la junte militaire refuserait une transition pour la mise en place d'un gouvernement civil. Le CPS se devait donc de redoubler d'efforts pour une médiation entre les deux parties soudanaises et ce malgré le caractère à priori interne de ce conflit.

Quelques mois avant le début du conflit armé, la Commission, en la personne de son Président, a réaffirmé sa volonté « *d'accompagner le Soudan dans cette direction, qui est la seule à même de préserver l'unité et l'intégrité du pays et d'éviter la violence civile, le vide institutionnel et le chaos destructeur.*¹⁰⁰»

Au cours du mois de février 2022, le Président de la Commission a effectué un déplacement au Soudan dans le but d'échanger avec les différentes parties au différend afin de trouver « *les voies de solution de cette crise complexe, de façon à assurer le retour à la légalité et à l'ordre civil constitutionnel au service de la paix, la stabilité et le développement.*¹⁰¹» Cependant, malgré des tentatives et une situation particulièrement sensible sur le plan politique et sécuritaire, aucune mesure concrète ou sanction n'a été adoptée par le CPS à l'encontre de la junte militaire.

En cas d'échec de médiation, de prévention et d'anticipation, le CPS doit conformément à son Protocole, gérer et régler les conflits afin de rétablir la paix et la sécurité. Il paraît dès lors nécessaire de se pencher sur la gestion du conflit armé au Soudan et les efforts déployés par le CPS.

B. La gestion et le règlement des conflits

La gestion et le règlement des conflits relèvent des fonctions du CPS. Il paraît dès lors nécessaire de se pencher sur la gestion du conflit soudanais par le Conseil de paix et de sécurité (1) afin de comprendre les rapports entre le Conseil de paix et de sécurité et le Conseil de sécurité des Nations-Unies dans le cadre du rétablissement de la paix (2).

¹⁰⁰ Communiqué du Président de la Commission de l'Union Africaine sur les Dernières Évolutions de la Situation au Soudan, Addis Abéba, 3 janvier 2022

¹⁰¹ Communiqué sur la visite du Président de la Commission de l'Union Africaine au Soudan, Addis-Abeba, 14 février 2022

1. La gestion du conflit soudanais par le Conseil de paix et de sécurité

Au lendemain du conflit armé ayant éclaté au Soudan, le Président de l'Union des Comores, Président en exercice de l'UA a exigé une cessation du conflit, un respect des vies civiles ainsi que la reprise des négociations pour une sortie pacifique de la crise. Le CPS occupe désormais une autre fonction dans le cadre du conflit au Soudan. Son principal objectif est de mettre fin à ce conflit armé et de s'assurer d'un rétablissement de la paix dans la zone.

Le Soudan occupe une place importante sur l'échiquier continental. De part sa position, au carrefour de la Mer rouge du Sahel et de la Corne de l'Afrique, la situation sécuritaire actuelle pourrait déstabiliser l'ensemble de la région du nord-est africain et en premier lieu les sept États frontaliers. Le risque d'une internationalisation du conflit est d'autant plus probable en raison des divers soutiens dont bénéficient chaque partie au différend, faisant de ce conflit, une potentielle guerre par procuration. Cependant, force est de constater qu'aucune mesure adéquate n'a permis d'empêcher le déclenchement de ce conflit. Ainsi, la fonction de prévention n'a pas permis d'aboutir à un compromis pacifique entre les deux parties.

La communauté internationale et en premier lieu les États Unies, la ligue arabe, le Kenya et Djibouti ont proposé des médiations sans réel succès. L'UA tente également de parvenir à une cessation des combats et à un trêve humanitaire visant la protection des civils, sans résultats probants à ce jour. Il paraît dès lors intéressant de se pencher sur le rôle qu'occupe le CPS en période de conflit armé et les différentes missions qu'il lui incombe pour un rétablissement durable de la paix.

Dans la déclaration du 28 avril 2023, ce n'est pas par le biais du CPS que l'UA décide de s'exprimer sur la situation au Soudan mais bien par celui du Président en exercice de l'UA. L'engagement du président paraît nécessaire pour engager l'Organisation dans les efforts de rétablissements de la paix. Sa légitimité permet d'appuyer les efforts du CPS dans cette mission.

Le CPS occupe également un rôle majeur dans la gestion de ce conflit. L'organe s'est réuni le 16 avril 2023, soit le lendemain du début des hostilités armées entre les forces armées soudanaises et les forces para-militaire. Lors de cette réunion, le CPS a adopté un communiqué en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés à l'article 7 du Protocole qui dispose que conjointement avec le Président de la

Commission, le CPS « *entreprend des activités de rétablissement et de consolidation de la paix lorsque des conflits éclatent, pour faciliter leur règlement.*¹⁰²» Ainsi après avoir relevé les affrontements meurtriers entre les deux parties au différend, il condamne dans un premier temps la confrontation et « *appelle à un cessez-le-feu immédiat et sans conditions.*¹⁰³» Craignant une internationalisation du conflit, le CPS s'oppose avec fermeté « *à toute interférence extérieure qui pourrait compliquer la situation au Soudan*¹⁰⁴» tout en demandant au Président de la Commission de poursuivre l'utilisation des bons offices pour le règlement de ce différend.

Dans son communiqué en date du 16 avril 2023, le CPS prend la décision d'entreprendre une mission de terrain dans le but de « *de discuter avec tous les acteurs soudanais sur la situation du pays.* » Ainsi, dans le cadre de la gestion d'un conflit et de son règlement, le CPS « *autorise l'organisation et le déploiement de mission d'appui à la paix.*¹⁰⁵» Il doit dans le cadre de cette mission « *élaborer les directives générales relatives à la conduite de ces missions et procède à la révision périodique de ces directives*¹⁰⁶», ce qui justifie l'exigence d'être régulièrement informé de la situation au Soudan.

2. Les rapports entre le Conseil de paix et de sécurité et le Conseil de sécurité des Nations-Unies dans le cadre du rétablissement de la paix

Dans le cadre des différents événements politiques au Soudan, un mécanisme trilatéral a été créé. Il regroupe l'UA, l'autorité intergouvernementale pour le développement ainsi que les Nations unies. Ce mécanisme permet de coordonner les mesures adoptées entre les différents acteurs en charge du dossier soudanais par le biais de consultations entre le secrétaire générale des N-U, le secrétaire exécutif de l'IGAD et le Président de la Commission. Ce mécanisme avait vu le jour avant le déclenchement du conflit armé. Il reste cependant utile en temps de conflit armé pour assurer une meilleure efficacité et coordination entre les parties prenantes au conflit.

¹⁰² Article 7-1.b, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

¹⁰³ Exposé de la situation au Soudan - Communiqué du Conseil de paix et de sécurité lors de 1149e réunion, 16 avril 2023, Addis Abeba

¹⁰⁴ Exposé de la situation au Soudan - Communiqué du Conseil de paix et de sécurité lors de 1149e réunion, 16 avril 2023, Addis Abeba

¹⁰⁵ Article 7-1.c, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

¹⁰⁶ Article 7-1.d, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

Il convient dès à présent de se pencher sur la relation qu'entretiennent le CPS et le CS en période de conflit armé. Le chapitre VIII de la Charte porte sur les accords régionaux. Il permet d'organiser les rapports qu'entretiennent les organismes régionaux et l'ONU. Conformément aux dispositions de l'article 52 paragraphe 3 de la Charte, « *le Conseil de sécurité encourage le développement du règlement pacifique des différends d'ordre local par le moyen de ces accords ou de ces organismes régionaux, soit sur l'initiative des Etats intéressés, soit sur renvoi du Conseil de sécurité.* »

Au delà de la reconnaissance de ces organismes régionaux, la Charte encourage leurs interventions pour des règlements exclusivement pacifiques des différends locaux. Ainsi, malgré une compétence générale en matière de paix et de sécurité internationale, aucune disposition de la charte ne s'oppose à « *l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou ces organismes et leur activité soient compatibles avec les buts et les principes des Nations Unies.*¹⁰⁷»

Le chapitre VIII de la charte ne prévoit aucune définition de l'organisme régional. Cependant, Pierre Vellas déduit cette définition des conditions posées à l'article 52 de la Charte. Il considère que celui-ci doit prévoir une action pour régler les affaires touchant à la paix et la sécurité, être conclus entre États géographiquement contigus et être conformes aux buts et principes des Nations Unies.¹⁰⁸ En l'espèce, le Protocole prévoit la compétence du CPS pour régler les affaires touchant à la paix et la sécurité. En effet, le CPS est un « *organe de décision permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits.*¹⁰⁹» La seconde condition est également remplie en raison de la proximité géographique des États et du caractère continentale de l'Organisation. Enfin, la troisième condition est également remplie conformément à l'article 4 du Protocole qui dispose que le CPS « *est guidé par les principes énoncés dans l'Acte constitutif, la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme.*»

La mise en place du CPS a pour conséquence de créer une obligation internationale à la charge des membres des Nations Unies « *qui concluent ces accords ou constituent ces organismes* » et qui « *doivent faire tous leurs efforts pour régler d'une manière pacifique, par le moyen desdits accords*

¹⁰⁷ Article 34, Charte des Nations Unies, San Francisco, 26 juin 1945

¹⁰⁸ P. Vellas, *Le régionalisme international et l'Organisation des Nations Unies*, Paris, A.Pedone, 1948, p. 31

¹⁰⁹ Article 2-1, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

ou organismes, les différends d'ordre local, avant de les soumettre au Conseil de sécurité.¹¹⁰» Ainsi, cet article impose aux États à la fois signataire du Protocole et membre de les Nations Unies, « *un devoir de connaître, en premier lieu, des différends d'ordre local ; au surplus, il leur fait obligation de régler ces différends mais uniquement par des voies pacifiques.¹¹¹»*

Le CS peut « *utiliser, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité.¹¹²»* Ainsi, le CPS pourrait mettre en place des mesures coercitives uniquement si le CS le décide ou l'en autorise. Le CS utilise alors le CPS comme un instrument d'action pour l'application des mesures coercitives adoptées au niveau international.¹¹³

Les mesures coercitives sont plus encadrées par les dispositions de la Charte en raison de leur nature qui nécessite « *l'emploi de la force contre un État.¹¹⁴»* Le chapitre VIII révèle une subordination des organismes régionaux et donc du CPS vis à vis de l'ONU et plus précisément du CS des Nations Unies. Ainsi, malgré une prise en compte de ces organismes dans la Charte des Nations Unies, le CS procède à un contrôle strict des différentes interventions des organismes régionaux après l'adoption de mesures coercitives. Plus largement, « *le Conseil de sécurité doit, en tout temps, être tenu pleinement au courant de toute action entreprise ou envisagée, en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.¹¹⁵»*

Le CPS est tenu d'informer continuellement le CS des différentes actions entreprises ainsi que toute action uniquement envisagée.

Les différentes dispositions du Chapitre VIII consacrent en réalité « *une politique de partage des responsabilités qui a permis l'émergence d'une coopération inter-organisationnelle poussée entre l'UA et l'ONU en vue de l'appropriation de la gestion des crises par les acteurs africains. Les acteurs africains étant appelés à prendre leurs responsabilités en fournissant des troupes dans le cadre des missions onusiennes se déployant sur le continent mais aussi, et surtout en créant un*

¹¹⁰ Article 52 paragraphe 2, Charte des Nations Unies, San Francisco, 26 juin 1945

¹¹¹ E. Kodjo, *La Charte des Nations Unies Commentaires article par article - Article 52, 2e édition, Paris, Pellet, p.805*

¹¹² Article 53 paragraphe 1, Charte des Nations Unies, San Francisco, 26 juin 1945

¹¹³ E. Kodjo, *La Charte des Nations Unies Commentaires article par article - Article 52, 2e édition, Paris, Pellet, p.818*

¹¹⁴ J.Salmon, *Dictionnaire de droit international public, Bruxelles, AUF, 2001, p.36*

¹¹⁵ Article 54, Charte des Nations Unies, San Francisco, 26 juin 1945

système de défense collective crédible pouvant apporter une réponse rapide et ainsi, alléger le point considérable porté par le Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies.¹¹⁶»

Dans le cadre d'une analyse comparative des deux organes, il ne paraît pas pertinent de mettre en avant la suprématie du CS sur le CPS. Il convient de comprendre le rôle complémentaire qu'occupe les organismes régionaux dans le maintien de la paix et le sécurité internationale. Du point de vue juridique, la Charte des Nations Unies confère au CS « *la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales.*¹¹⁷ » Cette responsabilité n'est pas exclusive, elle permet l'intervention de tiers comme le CPS qui agit conformément aux buts et principes de la Charte.

Dans le cadre du conflit armé au Soudan, plusieurs missions ont été lancées afin de rétablir la paix . Le CS des Nations Unies a ainsi mis en place une mission intégrée des Nations Unies pour l'assistance à la transition au Soudan¹¹⁸ (MINUATS) conformément au Chapitre VI de la Charte relatif au Règlement pacifique des différends. Cette mission a débuté en amont du conflit armé opposant les forces armées soudanaises du général Al Burhan aux forces para-militaire du général Hemeti. Par ailleurs, dans le cadre du processus de transition politique voulu par l'UA, le CPS a mis en place plusieurs missions de terrains conformément aux dispositions de l'article 7 du Protocole afin d'observer les avancées relatives à l'Accord revitalisé sur le règlement du conflit en République du Soudan du Sud. (R-ARCSS) Par un communiqué en date du 27 mai 2023¹¹⁹, le CPS réaffirma les différents points de la feuille de route de l'Union pour le Soudan. Ainsi, afin de parvenir à un règlement de ce différend, le CPS agit en partenariat avec le CS des Nations Unies.

Le rétablissement ainsi que la consolidation de la paix font également partis des fonctions du CPS. Ainsi, au cours des hostilités et à la fin de ces dernières, le CPS doit procéder à un suivi visant à consolider la paix dans la zone concernée. L'article 14 du Protocole énumère les priorités visant la consolidation de la paix. Ainsi, « *dans les zones ou prévaut une paix relative, priorité doit être*

¹¹⁶ N. Desgrais, S. Le Gouriellec, *Stratégies d'extraversion : Les défis de la construction de l'Architecture africaine de paix et de sécurité*, IRSEM, 22 juillet 2016, p.4

¹¹⁷ Article 24 paragraphe 1, Charte des Nations Unies, San Francisco, 26 juin 1945

¹¹⁸ Communiqués de presse SC/ 15305, Conseil de sécurité, 2 juin 2023

¹¹⁹ Sommet du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Addis-Abeba, 27 mai 2023

donnée à la mise en oeuvre de politiques visant à arrêter la dégradation des conditions sociales et économiques découlant des conflits.¹²⁰»

À titre d'illustration, l'exposé de la situation au Soudan du CPS en date du 16 avril 2023 exige en premier lieu un cessez-le feu sans condition ainsi que l'utilisation des bons offices pour le règlement de ce différend afin d'arrêter « *immédiatement et sans condition¹²¹*» la dégradation des conditions sociales et économiques. Par ailleurs, lors des différentes déclarations du CPS, l'exigence centrale est la création de couloirs humanitaires visant à déplacer en toute sécurité les populations conformément à l'article 15 du Protocole qui exige au CPS de « *participer 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.¹²²*»

À la fin des hostilités, le CPS doit veiller à la « *consolidation d'accords de paix qui ont déjà été conclus* », créer des « *conditions pour la reconstruction politique, sociale et économique de la société* », s'assurer de la « *mise en oeuvre de programmes de désarmement de démobilisation et de réinsertion* » et enfin assister les personnes vulnérables, les réfugiés et les personnes déplacées.¹²³

L'UA accorde une importance majeure à la situation post-conflit dans les zones ayant été concernées par un conflit armé. Cette fonction de consolidation de la paix vise à mettre en place « *un modèle idéal de transition après une guerre, au sein duquel institutions internationales, États et acteurs civils, privés et associatifs œuvreraient ensemble pour surmonter les tensions et (re)construire une paix durable.¹²⁴*»

¹²⁰ Article 14-2, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

¹²¹ Exposé de la situation au Soudan - Communiqué du Conseil de paix et de sécurité lors de 1149^e réunion, 16 avril 2023, Addis Abeba

¹²² Article 15-1, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

¹²³ Article 14-3, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

¹²⁴ A.Cattaruzza, E.Dorier, *Postconflit : entre guerre et paix ? - Dans Hérodote 2015/3 (n° 158)*, p.6 à 15

Partie II : Le fonctionnement opérationnel du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine

Malgré un renforcement institutionnel et un développement des instruments juridiques de l'UA, on constate la multiplication de différends régionaux qui aboutissent parfois à une rupture de paix et à des conflits armés. L'accroissement de l'insécurité en Afrique constitue également un défi de taille pour le CPS et l'UA avec notamment une présence accrue des groupes terroristes en Afrique.

Le CPS doit donc conformément à son Protocole, son Règlement intérieur, l'Acte constitutif de l'UA et les conclusions de ses diverses retraites, fixer et fournir des directives opérationnelles aux organes de l'UA, compétents en matière de paix et sécurité. Ainsi, afin de mieux appréhender la place du CPS dans les opérations de maintien de la paix, il convient dans un premier temps de se pencher sur le rôle de cet organe dans la lutte contre le terrorisme en Afrique (chapitre 1). Il conviendra par la suite de démontrer que l'action du Conseil de paix et de sécurité est limitée dans le cadre du volet opérationnel (chapitre 2).

Chapitre I : Le rôle du Conseil de paix et de sécurité dans la lutte contre le terrorisme en Afrique

Dans le cadre de l'AAPS, l'UA a fait le choix de mettre en place des instruments juridiques spécifiques pour certaines thématiques en lien avec la paix et la sécurité. Ainsi, plusieurs politiques sectorielles se sont développées. Elles visent à appréhender de manière concrète les défis que posent certaines problématiques. À titre d'illustration, l'UA a consacré plusieurs instruments juridiques exclusivement destinés aux changements anticonstitutionnels en Afrique. Elle a également fait le choix de développer des outils spécifiques à la question du terrorisme en Afrique en raison des multiples conséquences néfastes que créent les foyers terroristes en Afrique.

L'actualité continentale nous pousse donc à nous interroger sur l'efficacité d'une telle politique au lendemain d'une attaque terroriste au Ouganda ayant causé la mort de plusieurs étudiants dans la zone frontalière à la République démocratique du Congo. La présence de groupes terroristes s'est multipliée en Afrique créant ainsi une situation d'insécurité et un défi majeur pour le CPS et l'UA.

« Le terrorisme n'est pas une menace nouvelle en Afrique car il s'est progressivement imposé sur le continent depuis le début des années 1990 et plus précisément en 1992 avec la première vague de

mouvance islamique au sein du Groupe islamique armé, après l'annulation par le pouvoir algérien des élections qui avaient consacré la victoire du Front Islamique du Salut.¹²⁵»

Il convient dès lors de revenir sur les différentes évolutions ayant entraîné l'avènement d'une politique africaine de lutte contre le terrorisme (A) tout en se penchant sur la consécration d'un nouvel organe en charge du terrorisme (B).

A. L'avènement d'une politique africaine de lutte contre le terrorisme

L'avènement d'une stratégie antiterroriste en Afrique se construit depuis plusieurs années. C'est par le biais d'un organe subsidiaire spécialisé dans le terrorisme que le CPS lutte contre ce fléau. Il convient donc de revenir sur les différents instruments juridiques mises en place dans la lutte contre le terrorisme (1) ayant abouti à un renforcement du rôle de Conseil de paix et de sécurité dans la lutte contre le terrorisme (2).

1. La mise en place d'instruments juridiques dans la lutte contre le terrorisme

La question du terrorisme occupe une place majeure dans l'architecture de paix et de sécurité consacrée par l'UA. L'intérêt que porte l'Organisation à ce phénomène n'est pas récent. En effet, l'OUA avait déjà fait le choix de consacrer un instrument juridique spécifique par le biais de la Convention de l'OUA sur la Prévention et la Lutte contre le Terrorisme. Cette convention adoptée à Alger le 14 juillet 1999 est entrée en vigueur le 6 décembre 2002. En se penchant sur les différents pays ayant signé et ratifié cet instrument, on remarque que plusieurs adhésions sont postérieures à la création de l'UA. La dernière adhésion est celle du Cameroun le 24 mai 2017. Ainsi, malgré un changement institutionnel de taille en 2002 permettant le passage de l'OUA à l'UA, la convention est restée en vigueur avec plus de cinquante signatures.¹²⁶

¹²⁵ J.NKALWO NGOULA, *L'Union Africaine à l'épreuve du terrorisme : forces et challenges de la politique africaine de sécurité*, avril 2016, Cameroun, p.2

¹²⁶ *Listes des pays ayant signé, ratifié/adhère Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, Union africaine, 15 juin 2017*

Face à « *l'ampleur et la gravité du phénomène du terrorisme et les dangers qu'il représente pour la stabilité et la sécurité des États*¹²⁷ », les États membres de l'OUA ont fait le choix de la coopération dans plusieurs domaines qui englobent la question du terrorisme. Ils se sont engagés à « *s'abstenir de tout acte visant à organiser, soutenir, financer, commettre, encourager des actes terroristes, directement ou indirectement, s'engagent à prendre toutes les mesures légales / importante de la législation.*¹²⁸» Dès 1999, la priorité est donnée au développement d'un arsenal juridique adapté aux défis que soulèvent cette question. La coopération s'étend également à l'extraction ainsi qu'aux enquêtes extra-territoriales par le biais d'une entraide judiciaire.

Le préambule de la convention fait référence à la Charte des Nations Unies ainsi qu'à des résolutions onusiennes. Cette référence illustre la nécessité d'agir dans ce domaine conformément aux dispositions de la Charte et aux résolutions des Nations Unies. Ainsi, la Convention vient en support à différents textes internationaux. On retrouve parmi eux, « *les principes du droit international, des dispositions des Chartes de l'OUA et des Nations Unies, ainsi que des résolutions pertinentes des Nations Unies sur les mesures visant à combattre le terrorisme international, en particulier la résolution 49/60 adoptée par l'Assemblée générale le 9 décembre 1994 (...), ainsi que la résolution 51/210 adoptée par l'Assemblée générale le 17 décembre 1996.*¹²⁹»

L'article premier de la Convention définit l'acte terroriste comme « *tout acte ou menace d'acte en violation des lois pénales de l'État* » visant à « *mettre en danger la vie, l'intégrité physique, les libertés d'une personne ou d'un groupe de personnes, qui occasionne ou peut occasionner des dommages aux biens privés ou publics, aux ressources naturelles, à l'environnement ou au patrimoine culturel.*¹³⁰» Cet acte ou menace doit s'accompagner de l'intention « *d'intimider, provoquer une situation de terreur, forcer, exercer des pressions ou amener tout gouvernement, organisme, institution, population ou groupe de celle-ci, d'engager toute initiative ou de s'en abstenir, d'adopter, de renoncer à une position particulière ou d'agir selon certains principes ; ou de perturber le fonctionnement normal des services publics, la prestation de services essentiels aux populations ou de créer une situation de crise au sein des populations ; ou de créer une*

¹²⁷ Préambule, Convention de l'OUA sur la Prévention et la Lutte contre le Terrorisme, 14 juillet 1999, Alger

¹²⁸ Article 4-1 Convention de l'OUA sur la Prévention et la Lutte contre le Terrorisme, 14 juillet 1999, Alger

¹²⁹ Préambule, Convention de l'OUA sur la Prévention et la Lutte contre le Terrorisme, 14 juillet 1999, Alger

¹³⁰ Article 1.3 Convention de l'OUA sur la Prévention et la Lutte contre le Terrorisme, 14 juillet 1999, Alger

*insurrection générale dans un État Partie.*¹³¹» La définition de l'acte terroriste posée à l'article 1 de la Convention de l'OUA sur la Prévention et la lutte contre le terrorisme constitue un apport majeur dans la mise en place d'une politique efficace car elle permet de délimiter ce qui relève du terrorisme et prévoit les différentes potentialités pouvant constituer ou participer à la commission d'un acte terroriste. Cette convention dispose également que le financement, la promotion et l'aide pour commettre les actes mentionnés ci-dessus sont constitutifs d'un acte terroriste. Ce premier accord continental relatif à la question du terrorisme constitue une avancée significative dans la lutte contre ces phénomènes engageant les états signataires à s'abstenir de tout soutien à des groupements terroristes.

Le passage de l'OUA à l'UA a été l'occasion de réitérer la coopération voulue par les États membres de la nouvelle institution. L'acte constitutif énonce à son article 4 les différents principes guidant l'action de l'UA. Parmi eux, on retrouve la condamnation et le rejet « *des actes de terrorisme et des activités subversives.*¹³²» L'UA devait donc mettre en place de nouveaux mécanismes permettant de mettre en oeuvre une politique de lutte contre le terrorisme.

2. Le rôle du Conseil de paix et de sécurité dans la lutte contre le terrorisme

C'est par le biais du Protocole que l'UA reviendra sur la question. Dès son préambule, le Protocole exprime son attachement « *à la convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, adoptée par la 35^{ème} session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA, tenue à Alger, du 12 au 14 juillet 1999.*¹³³» Le préambule du Protocole n'est pas normatif mais permet d'éclairer le sens des dispositions de la Convention.

Les rédacteurs du Protocole sont également revenus sur la question au sein de la partie normative consacrant une prérogative en la matière pour le CPS. Parmi les objectifs du CPS, on retrouve une volonté « *de coordonner et d'harmoniser les efforts du continent dans la prévention et la lutte contre le terrorisme international sous tous ses aspects.*¹³⁴»

¹³¹ Article 1.3 Convention de l'OUA sur la Prévention et la Lutte contre le Terrorisme, 14 juillet 1999, Alger

¹³² Article 4.o de l'Acte Constitutif de l'Union Africaine, Lomé (Togo), 11 juillet 2000

¹³³ Préambule, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002, p.2

¹³⁴ Article 3.d, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

La Conférence réitère sa volonté de coopérer dans ce domaine de lutte contre le terrorisme. Il convient également de relever que la prévention du terrorisme est également un objectif du CPS. Cette prévention passe par la mise en place de mesures sociales et sécuritaires importantes afin de relever les défis socio-économiques et sécuritaires, la précarité sociale et la faiblesse des appareils sécuritaires étatiques.

La politique de prévention et lutte contre le terrorisme franchira un nouveau pallier lors de la consécration du CPS. L'organe joue un rôle central dans cette stratégie antiterroriste car il doit conformément au Protocole « *s'assurer de la mise en œuvre de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme et des autres Conventions et instruments internationaux, continentaux et régionaux pertinents.*¹³⁵ » Le CPS agit donc comme le garant de cet instrument.

Le CPS est également chargé d'« *harmoniser et coordonner les efforts visant à combattre le terrorisme international, au niveau continental et régional.* » Il doit également construire une véritable stratégie antiterroriste¹³⁶ malgré l'intervention de divers acteurs et divers instruments juridiques. Afin de parvenir à cet objectif, les états membres doivent soumettre « *des rapports au CPS à des intervalles régulières, sur les mesures qu'ils ont prises pour prévenir et lutter contre le terrorisme, ainsi que sur toutes les attaques terroristes survenues sur leurs territoires.*¹³⁷ »

Dans le cadre de ses prérogatives, le CPS a créé dès 2014 un sous comité sur la lutte contre le terrorisme. Cet « *organe subsidiaire composé de cinq membres du Conseil assure la mise en oeuvre des instruments pertinents africains et internationaux, élabore, vulgarise et examine régulièrement la liste des personnes, groupes et entités impliqués dans des actes terroristes (...) et s'acquitte d'autres tâches connexes.*¹³⁸ » La décision de l'UA de nommer un représentant spécial de l'UA pour la coopération contre le terrorisme en 2011 et l'adoption d'une loi type en juillet 2011 sur la lutte antiterroriste constituent une évolution majeure dans l'appréhension de ce défi sécuritaire.

On peut donc relever une réelle avancée dans l'adoption d'instruments juridiques malgré plusieurs insuffisances dans leur mise en oeuvre qui dépend principalement du CPS, conformément à l'article

¹³⁵ Article 7.1.i, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

¹³⁶ J.NKALWO NGOULA, *L'Union Africaine à l'épreuve du terrorisme : forces et challenges de la politique africaine de sécurité*, avril 2016, Cameroun, p.1

¹³⁷ J.NKALWO NGOULA, *L'Union Africaine à l'épreuve du terrorisme : forces et challenges de la politique africaine de sécurité*, avril 2016, Cameroun, p.3

¹³⁸ J.NKALWO NGOULA, *L'Union Africaine à l'épreuve du terrorisme : forces et challenges de la politique africaine de sécurité*, avril 2016, Cameroun, p.4

7.1.i du Protocole. La multitude d'acteurs régionaux et continentaux ne permet pas une circulation fluide de l'information posant un réel problème de coordination.

B. La consécration d'un nouvel organe en charge du terrorisme

L'UA a fait le choix de mettre en place un organe subsidiaire qui permet d'assister le CPS dans sa lutte contre le terrorisme en Afrique. Ce choix aboutira en 2004 à la création d'un centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme (1), qui servira d'outil au service du CPS (B).

1. La création d'un centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme

La définition de l'acte terroriste posée à l'article 1 de la Convention de l'OUA sur la Prévention et la lutte contre le terrorisme semble prendre en compte une multitude de possibilités pouvant constituer un acte terroriste. De manière plus générale, le terrorisme doit être entendu comme « *un fait illicite de violence grave commis par un individu ou un groupe d'individus, agissant à titre individuel ou avec l'approbation ou le soutien d'un État, contre des personnes ou des biens, dans la poursuite d'un objectif idéologique, et susceptible de mettre en danger la paix et la sécurité internationale.* »¹³⁹

Sur la base de la décision prise lors du 2^{ème} sommet de l'Union tenu à Maputo en juillet 2003, le Conseil exécutif adopte une décision relative au centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme, première structure continentale destinée à la question du terrorisme. Par la décision de juillet 2002 et la décision sur le CAERT, l'Union met en exergue l'importance de la question et de ces conséquences sur la paix et la sécurité en Afrique. Le Conseil exécutif rappelle en premier lieu que la naissance de cette structure est le fruit de « *la décision prise par le 2^{ème} sommet de l'Union tenu à Maputo en juillet 2003, relative à l'adoption du Plan d'action. d'Alger sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, visant, notamment à doter le continent d'un instrument opérationnel commun pour lutter efficacement contre ce fléau.*¹⁴⁰» La décision sur le CAERT doit donc être étudiée sur la base de la convention d'Alger ainsi que le plan d'action adopté en 2002.

¹³⁹ J.Salmon, *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, AUF, 2001, p.1081

¹⁴⁰ Ex.CL/Dec.82, Conseil exécutif, *Décision sur le centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme*, Addis-Abeba, 2004

Ce centre, basé à Alger « *est une Institution de la Commission de l'Union africaine et du Conseil de paix et de sécurité.*¹⁴¹» Dans le cadre de ses prérogatives, le CAERT doit fournir toutes les informations nécessaires au CPS et à la Commission pour qu'ils soient en capacités de prendre toute décision relative à la prévention et la lutte contre le terrorisme. Par cette décision, la Conseil exécutif demande à la Commission, « *de prendre les mesures nécessaires, en liaison avec l'Algérie, pays hôte du Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme, en vue de la mise en place effective du Centre.*¹⁴²» On relève que cette décision fait suite à l'adoption de plusieurs instruments et insiste sur la nécessité de veiller à l'effectivité et l'opérationnalisation de ce centre, ce qui passe par l'élaboration des modalités de son fonctionnement.

Le CAERT est une structure de l'UA, conformément au Protocole de la Convention de l'OUA sur la Prévention et la Lutte Antiterroriste. Afin de venir en aide au CPS, elle publie des revues africaines sur le terrorisme. Ces publications visent à informer les organes de l'Union sur le terrorisme en Afrique. Ainsi, « *la Revue Africaine sur le Terrorisme est stratégiquement positionnée pour servir d'outil permettant de réaliser les objectifs du Centre et de l'Union Africaine guidés par la perspective d'une Solution Africaine pour les Problèmes Africains.*¹⁴³» Ce centre illustre donc la volonté de l'UA de s'approprier les problèmes du continent et les régler par le biais de la coopération de ses États membres et des divers organes compétents en la matière.

Les différents travaux du CAERT ont pour objectif de proposer des recherches portant sur « *le terrorisme, l'extrémisme violent, l'insurrection et la radicalisation ainsi que les questions liées à la sécurité humaine au renforcement de la résilience communautaire en Afrique.*¹⁴⁴» Ils permettent de guider le CPS dans ses prises de décisions relatives au terrorisme.

¹⁴¹ Ex.CL/Dec.82, Conseil exécutif, *Décision sur le centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme*, Addis-Abeba, 2004

¹⁴² Ex.CL/Dec.82, Conseil exécutif, *Décision sur le centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme*, Addis-Abeba, 2004

¹⁴³ *Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme, Revue africaine sur le terrorisme, Volume 10 n°1, décembre 2020, Algérie, p.1*

¹⁴⁴ *Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme, Revue africaine sur le terrorisme, Volume 10 n°1, décembre 2020, Algérie, p.1*

2. L'utilisation du centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme comme outil au service du Conseil de paix et de sécurité

Le CAERT doit être appréhendé comme « *organe d'appui à la Commission, notamment, dans les domaines d'élaboration d'études sur les voies et moyens de lutte contre le terrorisme, et de la formation, ainsi que comme banque de données.*¹⁴⁵» Le CAERT pourrait donc être perçu comme un équivalent de la Salle de veille du CPS exclusivement destiné au terrorisme. Tout comme la Salle de veille, le CAERT récole différentes informations, procède à leur analyse et élabore des études afin d'assister la Commission et le CPS dans leur prise de décision.

Le Protocole prévoit à son article 12.3 une collaboration avec les Nations Unies, leurs agences et d'autres organisations. Ce partenariat est réitéré dans la décision sur le centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme qui énumère les partenaires de l'Afrique en matière de lutte contre le terrorisme. Ainsi, « *le Centre des Nations unies sur le crime, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et le Gouvernement autrichien* » fournissent « *une assistance matérielle et technique*¹⁴⁶ » au CAERT.

Par la création de cet organe spécifique, l'UA met en place un dispositif institutionnel d'envergure « *avec un réseau de 47 points focaux et 7 points focaux régionaux.*¹⁴⁷» Le création de ce centre aura permis un « *renforcement des capacités techniques, scientifiques et opérationnelles de lutte contre le terrorisme des États membres de l'UA, à travers des programmes et des séminaires de formation, l'élaboration d'un modèle d'évaluation de la menace terroriste et de la publication d'un Journal africain pour la prévention et la lutte contre le terrorisme.*¹⁴⁸»

¹⁴⁵ Ex.CL/Dec.82, Conseil exécutif, *Décision sur le centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme*, Addis-Abeba, 2004

¹⁴⁶ Ex.CL/Dec.82, Conseil exécutif, *Décision sur le centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme*, Addis-Abeba, 2004

¹⁴⁷ J.NKALWO NGOULA, *L'Union Africaine à l'épreuve du terrorisme : forces et challenges de la politique africaine de sécurité*, avril 2016, Cameroun, p.4

¹⁴⁸ J.NKALWO NGOULA, *L'Union Africaine à l'épreuve du terrorisme : forces et challenges de la politique africaine de sécurité*, avril 2016, Cameroun, p.4

Le CAERT n'a donc pas vocation à se substituer au rôle du CPS. Bien au contraire, il accompagne l'organe central de l'AAPS dans la mise en oeuvre de sa politique de lutte contre le terrorisme. Le CPS doit donc conformément aux dispositions du Protocole, exercer des missions d'appui à la paix dans les zones occupées par des groupes terroristes. Ces missions permettent « *l'observation et le contrôle, l'intervention dans un État membre afin de rétablir la paix et la sécurité, le déploiement préventif afin d'éviter l'aggravation, l'extension ou la résurgence d'un conflit et pour consolider la paix, l'assistance humanitaire, etc.*¹⁴⁹»

Malgré un développement institutionnel ayant abouti à la création du CAERT, le continent africain demeure un foyer de terrorisme important avec l'émergence de plusieurs groupes terroristes dans diverses régions du continent.

¹⁴⁹ Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme, *Revue africaine sur le terrorisme*, Volume 10 n°1, décembre 2020, Algérie, p.1

Chapitre II : L'action limitée du Conseil de paix et de sécurité dans le volet opérationnel

L'UA tente ardemment de contenir les menaces terroristes qui pèsent sur le continent africain. Comme il a été abordé précédemment, le CPS occupe une place importante dans la stratégie de l'UA et se place comme le principal organe en charge de cette lutte, notamment dans le cadre des opérations menées par l'Union africaine. (A) Les différents efforts menés par le CPS sont contenus en raison de certains obstacles venant limiter l'action effective de l'organe. (B)

A. La place du Conseil de paix et de sécurité dans les opérations menées par l'Union africaine

Les groupes terroristes sévissent dans plusieurs régions du continent. Ils se multiplient et se pérennisent malgré l'intervention de plusieurs acteurs à l'échelle régionale, continentale et internationale. Il convient dès lors de se pencher sur le cas du terrorisme au Sahel (1) afin de comprendre quels sont les effets concrets de l'action du Conseil de paix et de sécurité sur le maintien de la paix et la sécurité (2).

1. Étude de cas : Le terrorisme au Sahel

Depuis plusieurs années, on observe une expansion des foyers terroristes en Afrique. La multiplication de ces foyers se traduit par une multiplication d'attaques terroristes, de massacres de populations, de déstabilisations politiques et de déplacement de populations. Le Sahel n'est pas épargné par cette tendance et se classe comme l'un des principaux foyers du terrorisme en Afrique. Ce territoire s'étend sur plus de 15 États allant de l'ouest et la côte atlantique à l'est de l'Afrique pour y inclure des parties de pays de la Corne de l'Afrique. L'UA délimite et définit cet espace de deux manières. *«D'une part, l'espace géographique de la zone sahélo-saharienne. Il s'agit là de l'ensemble des pays situés sur la bande sahélienne séparant l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne. Cela inclut les pays suivants : l'Algérie, le Burkina Faso, la Libye, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Soudan et le Tchad. Il y a, d'autre part, des pays qui sont en dehors de cette zone mais qui méritent, tout de même, une attention particulière, notamment la Côte d'Ivoire, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Nigeria et le Sénégal.¹⁵⁰»*

¹⁵⁰ 449 réunion du CPS, *Stratégie de l'Union Africaine pour la Région du Sahel, PSC/PR/3(CDXLIX), 12 août 2014, paragraphe 1*

La situation sécuritaire s'est considérablement dégradée au Sahel ces dernières années en raison de la présence de l'état islamique. Le groupe terroriste est actif dans la zone des trois frontières qui sépare le Mali, le Burkina Faso et le Niger. Dans cette zone, appelée Liptako Gourma, les populations sont délaissées par les autorités publiques qui n'arrivent pas à contenir la menace terroriste. En 2007, le groupe local Al-Qaïda au Maghreb islamique est créé (AQMI). Les menaces terroristes et l'insécurité augmentent fortement avec l'implantation de ce groupe dans la zone des trois frontières. Ils s'allieront en 2012 avec des rebelles touaregs du Mouvement national pour la libération de l'Azawad et au mouvement salafiste Ansar Dine pour lancer une insurrection contre le pouvoir central au Mali. Ils s'empareront alors d'une partie entière du nord du Mali.

Aujourd'hui, la situation est instable et les groupes terroristes sont actifs dans la région. Les conséquences de leur présence sont multiples avec une augmentation des attaques, des déplacés internes et des zones touchées par des actes terroristes. Leur présence a également pour conséquence l'accroissement de l'instabilité politique dans les pays concernés. C'est dans ce contexte que le Burkina Faso a connu deux coups d'état en janvier et septembre 2022 motivés selon le mouvement insurrectionnel par l'inaction de l'ex-président en exercice, Roch Marc Christian Kaboré et par sa gestion des Forces armées du Burkina Faso. Les différents renversements sont donc la conséquence directe de la présence djihadiste sur le territoire national.

L'insécurité que connaît le Mali s'est généralisée pour toucher plusieurs zones frontalières de pays côtiers comme la Côte d'Ivoire, le Togo ou encore le Bénin. Ces trois États connaissent depuis 2020 plusieurs incidents au niveau de leur zone frontalière avec le Burkina Faso. L'évolution de la situation n'est donc pas positive car elle s'étend à plusieurs frontières et touchent différents États, compliquant ainsi l'intervention des forces armées et celle de l'UA par le biais du CPS.

Comme il l'a été précédemment rappelé, le CPS doit, conformément à son protocole, « *coordonner et harmoniser les efforts du continent dans la prévention et la lutte contre le terrorisme international sous tous ses aspects.*¹⁵¹ Il doit également s'assurer dans la mise en œuvre de la Convention d'Alger.¹⁵² Il convient dès lors de se pencher sur l'action menée par le CPS et les autres organes compétents en matière de lutte contre le terrorisme dans la zone des trois frontières.

¹⁵¹ Article 3.d, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

¹⁵² Article 7-1.i, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

Lors de la réunion du CPS relative à la stratégie pour la Région du Sahel de 2014, l'UA a présenté la mission de l'Union africaine pour le Mali et le Sahel comme une structure de l'UA chargée de la mise en oeuvre effective de la stratégie de l'UA pour la région du Sahel. Cette stratégie repose sur « *trois volets : la gouvernance, le développement et la sécurité. Le volet de la sécuritaire comprend la lutte contre le terrorisme et le crime transfrontalier organisé qui se sont sanctuarisés dans la région.*¹⁵³ » Cette mission est transversale et a pour objectif central la réduction des facteurs pouvant développer l'extrémisme. En matière sécuritaire, il est précisé que la MISAHÉL doit coordonner ses différentes actions avec le CAERT.¹⁵⁴ Le volet sécuritaire de la stratégie repose sur plusieurs instruments juridiques, au premier plan le Protocole du CPS ainsi que « *l'ensemble des structures de l'Architecture africaine de paix et de sécurité, (...) la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme (1999), au Plan d'Action de l'UA sur la Prévention et la lutte contre le terrorisme en Afrique (2002), à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme de 1999, à la Politique africaine commune de défense et de sécurité...*¹⁵⁵ »

2. Les effets concrets de l'action du Conseil de paix et de sécurité sur le maintien de la paix et la sécurité

Dans le cadre de cette stratégie de l'UA pour la Région du Sahel de 2014, le CPS tient de manière périodique des réunions afin de suivre l'évolution de la situation au Sahel ainsi que la mise en place des mesures et recommandations adoptées. À titre d'illustration, le CPS exigea de l'UA et des organismes spécialisés comme le CAERT, d'intensifier « *les actions à travers les structures existantes. Elle a aussi entrepris des missions d'évaluation dans les pays les plus touchés (Mali, Mauritanie, Niger, Libye et Tchad) et organisé des consultations avec les pays concernés pour impulser la coopération régionale dans le domaine de la sécurité.*¹⁵⁶ »

¹⁵³ J.NKALWO NGOULA, *L'Union Africaine à l'épreuve du terrorisme : forces et challenges de la politique africaine de sécurité*, avril 2016, Cameroun, p.7

¹⁵⁴ 449 réunion du CPS, *Stratégie de l'Union Africaine pour la Région du Sahel*, PSC/PR/3(CDXLIX), 12 aout 2014, paragraphe 3

¹⁵⁵ 449 réunion du CPS, *Stratégie de l'Union Africaine pour la Région du Sahel*, PSC/PR/3(CDXLIX), 12 aout 2014, paragraphe 8

¹⁵⁶ 449 réunion du CPS, *Stratégie de l'Union Africaine pour la Région du Sahel*, PSC/PR/3(CDXLIX), 12 aout 2014, paragraphe 27

Le CPS organise également des réunions exclusivement destinées à la lutte contre le terrorisme. La réunion du 22 octobre 2021 relatif au Rapport du Président de la Commission portant sur les efforts déployés par le continent pour prévenir et combattre le terrorisme et l'extrémisme violent en Afrique aura permis d'apprécier l'évolution de la stratégie de l'UA en matière de terrorisme et d'exiger l'adoption de certaines mesures par les organes de l'UA compétents en la matière. Au cours de cette réunion, le CPS a demandé « à la Commission de l'UA, en collaboration avec les États membres, les CER/MR, (...) de dresser d'urgence une liste continentale des personnes, groupes et entités impliqués dans des actes terroristes...¹⁵⁷» Le CPS demanda « également à la Commission de l'UA de « continuer à aider les États membres à renforcer leurs capacités en matière de sécurité nationale, afin de leur permettre de prévenir et de combattre plus efficacement le fléau du terrorisme et de l'extrémisme violent.¹⁵⁸»

Lors de cette réunion, le CPS s'est également adressé aux États membres en demandant à ces derniers de déployer « des efforts plus concertés et coordonnés pour priver effectivement les terroristes et leurs organisations de toute source de financement.¹⁵⁹» Cette demande fait allusion aux dispositions de Convention de l'OUA sur la Prévention et la Lutte contre le Terrorisme qui considère que le financement, la contribution, ou encore l'aide constituent des actes terroristes.¹⁶⁰

Comme il l'a été rappelé précédemment, le CPS doit « s'assurer de la mise en œuvre de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme et des autres Conventions et instruments internationaux, continentaux et régionaux pertinents.¹⁶¹» La réitération de la mise en place de certaines mesures par le CPS paraît dès lors nécessaire au vu des différentes dispositions de son Protocole relatif à la Convention de l'OUA sur la Prévention et la Lutte contre le Terrorisme.

¹⁵⁷ Communiqué de la 1040^{ème} réunion du Conseil de Paix et de Sécurité relatif au Rapport du Président de la Commission portant sur les efforts déployés par le continent pour prévenir et combattre le terrorisme et l'extrémisme violent en Afrique, 22 octobre 2021, Addis-Abeba, paragraphe 8

¹⁵⁸ Communiqué de la 1040^{ème} réunion du Conseil de Paix et de Sécurité relatif au Rapport du Président de la Commission portant sur les efforts déployés par le continent pour prévenir et combattre le terrorisme et l'extrémisme violent en Afrique, 22 octobre 2021, Addis-Abeba, paragraphe 8

¹⁵⁹ Communiqué de la 1040^{ème} réunion du Conseil de Paix et de Sécurité relatif au Rapport du Président de la Commission portant sur les efforts déployés par le continent pour prévenir et combattre le terrorisme et l'extrémisme violent en Afrique, 22 octobre 2021, Addis-Abeba, paragraphe 5

¹⁶⁰ Article 1.3, Convention de l'OUA sur la Prévention et la Lutte contre le Terrorisme, 14 juillet 1999, Alger

¹⁶¹ Article 7.1.i, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

L'article de cette même convention dresse une série de mesures auxquelles les États se sont engagés. Parmi ces mesures, les États se sont engagés à « réviser leur législation nationale et à établir comme crimes les actes terroristes tels que définis dans la présente Convention et pénaliser ses actes en tenant compte de leur gravité ; mettre en application les actions requises notamment légiférer en vue de la pénalisation de ces actes (...) et notifier au Secrétaire général de l'OUA de toutes les mesures législatives qui ont été prises et les sanctions prévues pour les actes terroristes.¹⁶²» Le CPS doit donc régulièrement rappeler aux États leurs obligations internationales. À titre d'illustration, lors de la 1040ème réunion du CPS relative au Rapport du Président de la Commission portant sur les efforts déployés par le continent pour prévenir et combattre le terrorisme et l'extrémisme violent en Afrique, l'organe a « réitéré son appel aux États membres, qui ne l'ont pas encore fait, à signer et à ratifier, sans plus tarder, le protocole de 2004 à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme.¹⁶³»

Les réunions du CPS permettent donc d'établir les priorités et d'adopter une série de mesures destinées à la fois aux organes de l'UA et aux États membres. Il se doit donc conformément à son Protocole à veiller au respect et à la mise en oeuvre des dispositions relatives au terrorisme.

B. Les limites à l'action efficace du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine

Le CPS bénéficie de plusieurs instruments juridiques et d'un ensemble d'organes à sa disposition. Cependant, il est limité par plusieurs considérations principalement d'ordres politiques et financières. Il convient dès lors de se pencher sur le financement du Conseil de paix et de sécurité (1) pour déceler les principales problématiques liées à cette question. Par la suite, il conviendra de relever les autres facteurs freinant l'efficacité de cet organe (2).

¹⁶² Article 2 Convention de l'OUA sur la Prévention et la Lutte contre le Terrorisme, 14 juillet 1999, Alger

¹⁶³ Communiqué de la 1040ème réunion du Conseil de Paix et de Sécurité relatif au Rapport du Président de la Commission portant sur les efforts déployés par le continent pour prévenir et combattre le terrorisme et l'extrémisme violent en Afrique, 22 octobre 2021, Addis-Abeba, paragraphe 12

1. Le financement du Conseil de paix et de sécurité

Dans le cadre de l'étude du fonctionnement du CPS, la question de son financement paraît centrale. Elle est traitée par le Protocole à son article 21. Le financement d'un organe en charge du maintien de la paix et de la sécurité continentale exige un budget conséquent afin de pouvoir assurer sa mission de prévention, de maintien et le cas échéant de rétablissement de la paix.

Afin de répondre aux besoins financiers du CPS, le Protocole crée « *un Fonds Spécial dénommée Fonds de la paix.* » Ce Fond doit servir aux « *missions de soutien à la paix et d'autres activités opérationnelles liées à la paix et à la sécurité.*¹⁶⁴ » L'article 21.1 est la seule disposition faisant référence à des missions de soutien à la paix. En effet, tout au long du protocole, il est question de mission d'appui à la paix.¹⁶⁵ Malgré un sens commun entre les deux termes, le choix fait à l'article 21.1 paraît équivoque. Par ailleurs, il est fait allusion aux autres activités opérationnelles liées à la paix et la sécurité. Ce terme pourrait donc englober les différentes missions du CPS, à savoir la prévention, la gestion et le règlement des conflits. Le Protocole procède à un renvoi au règlement financier de l'Union concernant les opérations du Fonds de la paix.¹⁶⁶ Ainsi, malgré un doute concernant le type d'opération pouvant être financée par le CPS, ce dernier doit nécessairement se conformer aux différentes dispositions prévues par le règlement financier de l'UA. Cependant, aucune règle dans le règlement ne définit des principes clairs de gestion financière et de responsabilisation.¹⁶⁷

L'article 21.4 prévoit également la création d'un autre fond au sein du Fonds de la paix : Fonds d'affectation spécial auto-renouvelable. Cependant, le paragraphe 4 ne comporte aucune précision concernant l'utilité de ce fond. Il revient aux organes délibérants de l'Union d'approuver le montant approprié pour ce fond d'affectation spécial auto-renouvelable. Néanmoins, le CPS joue un rôle

¹⁶⁴ Article 21-1, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

¹⁶⁵ Articles 7-1.c, 10-3.a, 13-1, 13-6, 13-15, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

¹⁶⁶ Article 21-1, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

¹⁶⁷ <https://au.int/fr/financement-durable>, Site de l'Union africaine

déterminant dans la fixation du montant approprié car c'est sur recommandation de ce dernier que les organes délibérants pourront approuver le montant.¹⁶⁸

Afin de favoriser l'alimentation du fond, la Conférence a fait le choix de diversifier les sources de contributions. En premier lieu, « *le Fonds de la paix est alimenté par des crédits prélevés sur le budget ordinaire de l'Union, y compris les arriérés de contributions.*¹⁶⁹» Ainsi, lors du vote annuel du budget de l'UA, les organes délibérants prévoient une part de ce budget au département de paix et de sécurité qui en collaboration avec le CPS pourra financer les différentes opérations.

Le choix d'intégrer les arriérés de contributions permet de prendre en compte les retards de paiement des membres de l'Union dans le calcul du budget alloué par l'Union au fond. Le fonds de paix est également alimenté par des « *contributions volontaires des Etats membres et d'autres sources en Afrique, y compris le secteur privé, la société civile et les particuliers, ainsi que par des fonds provenant d'activités de mobilisation de ressources.*¹⁷⁰» Ainsi, parallèlement à la contribution obligatoire de chaque État membre de l'Union, il est possible de contribuer volontairement au Fonds de la paix. La contribution volontaire s'étend également aux personnes morales et aux particuliers à la seule condition d'être ressortissant d'un État africain. Concernant la détermination de la nationalité d'une personne physique et morale, le droit international général procède à un renvoi aux conditions fixés par les droits nationaux des membres de l'UA.

Le fonctionnement de l'Organisation panafricaine est majoritairement alimenté par des contributions extérieures d'États étrangers ou d'Organisations internationales comme les Nations Unies ou encore l'Union européenne. Ce constat s'explique par les retards et refus de certains États à participer pleinement au processus d'établissement du budget de l'UA et de régler les contributions fixées par la Conférence lors de l'adoption du budget.¹⁷¹ Ces irrégularités sont contraires à l'Acte constitutif de l'Union qui prévoit que « *la Conférence détermine (...) les*

¹⁶⁸ Article 21-4, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

¹⁶⁹ Article 21-3, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

¹⁷⁰ Article 21-3, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

¹⁷¹ Article 9-1(f) de l'Acte Constitutif de l'Union Africaine, Lomé (Togo), 11 juillet 2000

*sanctions appropriées à imposer à l'encontre de tout Etat membre qui serait en défaut de paiement de ses contributions au budget de l'Union.*¹⁷²»

Cependant, force est de constater que plusieurs États ne sont pas sanctionnés par la Conférence pour la violation de leurs obligations financières vis à vis de l'Union. Il a été relevé que durant l'année budgétaire 2016, plus de la moitié des 54 membres de l'Union africaine n'avaient pas versé la totalité de leurs contributions.¹⁷³ Ces multiples retards ont une conséquence néfaste sur le long terme avec des amputations budgétaires¹⁷⁴ impactant nécessairement le budget de l'UA et donc par ricochet le budget du Fonds de la paix.

La violation des engagements financiers est également sanctionnée par le Protocole qui impose à son article 5 alinéa 2(f) le critère de la contribution au Fond de la paix et/ou à un fonds spécial pour devenir membre et « *l'engagement à honorer les obligations financières vis à vis de l'Union.*¹⁷⁵» Ainsi, le retard du versement des contributions, voir le versement partiel impacte automatiquement l'AAPS qui ne peut parvenir à remplir pleinement les objectifs énoncés à l'article 3 du Protocole.

Parallèlement aux problématiques des contributions, la portion du budget alloué par l'UA au Fonds de la paix reste insuffisante. Malgré un accord entre les différents membres de l'Union visant à augmenter la dotation allouée au Fonds de la paix à 12% du budget ordinaire de l'UA en 2014, « *le montant versé en 2016 correspondait à 7% du budget ordinaire (soit 6 millions d'euros*¹⁷⁶).¹⁷⁷» À ce jour, « *le financement de l'architecture africaine de paix et de sécurité dépend des contributions des donateurs.*¹⁷⁸»

¹⁷² Article 23-1 de l'Acte Constitutif de l'Union Africaine, Lomé (Togo), 11 juillet 2000

¹⁷³ S.E.M. Paul Kagame, *Rapport sur les propositions de recommandations relatives à la réforme institutionnelle de l'Union africaine*, 29 janvier 2017, p.13

¹⁷⁴ Union africaine, *Background Paper on implementing the Kigali Decision on Financing the Union*, Septembre 2016 : « *Amputation de 33% sur la période 2011-2015* »

¹⁷⁵ Article 5-2 (i), *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine*, Durban, 9 juillet 2002

¹⁷⁶ *Fonds de l'UA pour la paix, Assurer un financement prévisible et durable pour la paix en Afrique*, 2016

¹⁷⁷ *Chambre III, Cour des comptes européenne, Audit - Rapport spécial : Aide de l'Union européenne à l'architecture africaine de paix et de sécurité : un recentrage s'impose*, 2018, p.8

¹⁷⁸ *Chambre III, Cour des comptes européenne, Audit - Rapport spécial : Aide de l'Union européenne à l'architecture africaine de paix et de sécurité : un recentrage s'impose*, 2018, p.15

Face à ces difficultés de financement et à l'important coût des missions de soutien à la paix ainsi que des autres activités opérationnelles liées à la paix et à la sécurité, le Protocole a prévu une disposition permettant des contributions étrangères afin de financer le Fonds de la paix.

Ces contributions sont cependant conditionnées à un contrôle en amont opéré par la Commission par le biais de son Président qui « *mobilise et accepte des contributions volontaires provenant de sources extérieures à l'Afrique, conformément aux objectifs et aux principes de l'Union.*¹⁷⁹» Ces contributions doivent être conformes aux objectifs et principes énoncés à l'article 3 et 4 de l'Acte constitutif de l'Union. Le président bénéficie d'une large autonomie d'appréciation pour considérer les contributions conformes aux principes précités. L'UE considère la question de la paix et de la sécurité en Afrique comme une de ses priorités. C'est donc pas le biais du Fonds européen de développement que l'Organisation européenne achemine son aide qui a vocation à soutenir l'ensemble de l'architecture. Le président de la Commission accepte conformément à ces dispositions les contributions de l'Union européenne à l'AAPS.

Dans un rapport spécial publié par le Cour des comptes européenne en vertu de l'article 287.4 deuxième alinéa du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il est énoncé que l'aide de l'UE « *avait pendant longtemps été centrée sur la participation aux coûts opérationnels de base étant donné le faible appui financier de l'Union africaine à l'AAPS.*¹⁸⁰» Malgré une contribution importante, l'aide de l'UE aux différentes composantes de l'AAPS a eu peu d'effets car elle se concentrait majoritairement sur les coûts opérationnels de base, omettant ainsi la prévention et la reconstruction. L'UA doit donc impérativement revoir son modèle de redistribution des contributions au sein de l'AAPS afin de pouvoir assumer ses différentes missions qui ne se cantonnent pas exclusivement à l'aspect opérationnel des missions de paix et de sécurité.

Dès juillet 2016, la Conférence adopte une décision relative au financement du Fonds de la paix. Elle instaure une taxe de 0,2 % sur toutes les marchandises éligibles importées en Afrique.¹⁸¹ Cette réforme aura permis à 14 États membres de l'UA de percevoir dès 2018 la dite taxe.¹⁸²

¹⁷⁹ Article 21-4, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002

¹⁸⁰ Chambre III, Cour des comptes européenne, Audit - Rapport spécial : Aide de l'Union européenne à l'architecture africaine de paix et de sécurité : un recentrage s'impose, 2018, p.2

¹⁸¹ Conférence de l'Union, Décision sur les conclusions de la retraite de la Conférence de l'Union africaine, 27^e session ordinaire, Kigali (Rwanda), 17 - 18 juillet 2016, paragraphe b

¹⁸² Chambre III, Cour des comptes européenne, Audit - Rapport spécial : Aide de l'Union européenne à l'architecture africaine de paix et de sécurité : un recentrage s'impose, 2018, p.16

La question du financement des différentes missions du CPS doit donc être au centre de toute réforme afin de pouvoir assurer à cet organe un financement durable, prévisible et responsable. La dépendance de l'UA vis à vis d'états étrangers posent également plusieurs questions relatives à l'indépendance politique, financière et décisionnel de cet organe. Cette question constitue à ce jour « *le principal frein à l'appropriation de la gestion des conflits par les acteurs africains.*¹⁸³» Cependant, on constate que « *les acteurs africains ne montrent aucun intérêt envers l'appropriation financière et dépendent des ressources des autres.*¹⁸⁴»

2. Les autres facteurs d'inefficacité à l'action du CPS

Le CPS se heurte à certaines entraves qui freinent l'efficacité de l'organe et de ses décisions. Ces entraves sont multiples et ont pour conséquence de retarder les objectifs fixés au sein du Protocole. Au delà des problèmes de financement, le CPS peut être freiné dans son élan en raison d'entraves juridiques, politiques ou encore diplomatiques.

Il convient tout d'abord d'aborder les entraves juridiques. Comme il a été démontré précédemment, le CPS ne bénéficie pas d'une compétence absolue en matière de rétablissement de la paix et de la sécurité. Ainsi, il se doit de coopérer avec le CS des Nations Unies tout en respectant les dispositions de la Charte. Cette coopération est exigée par la Charte des Nations Unies ainsi que par le Protocole. L'article 54 de la Charte dispose que « *le Conseil de sécurité doit, en tout temps, être tenu pleinement au courant de toute action entreprise ou envisagée, en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationale.* » Cette exigence pourrait entrer en contradiction avec l'essence même du CPS qui peut parfois être amené à exercer ses prérogatives dans le cadre d'une situation d'urgence extrême où le maintien de la paix et la stabilité d'un État sont en compromis. Le CPS devra en amont de toute action ou décision avertir le CS qui pourrait de manière discrétionnaire refuser la mise en place des mesures adoptées par l'organe de l'UA. Il paraît dès lors nécessaire de prendre en compte un fait juridique établi qui est celui du partage des responsabilités entre le CPS et le CS des Nations Unies, consacré par le Chapitre VIII de la Charte.

¹⁸³ N. Desgrais, S. Le Gouriellec, *Stratégies d'extraversion : Les défis de la construction de l'Architecture africaine de paix et de sécurité*, IRSEM, 22 juillet 2016, p.5

¹⁸⁴ Ambrosetti D. et Esmenjaud R., "Whose money funds African peace operations? Negotiating influence and autonomy with external partners", Tardy T. et Wÿss M., *Peacekeeping in Africa: The evolving security architecture*, Routledge, 2014, pp. 73-90

Par ailleurs, le Protocole ainsi que les divers instruments mentionnés font référence à la présence de plusieurs organes qui gravitent autour du CPS. Cette coopération permet de venir en aide au CPS mais elle peut également freiner son intervention qui se veut efficace et rapide en période de crise. La coopération, la transparence et le partage d'informations constituent un défi important pour améliorer l'efficacité de l'organe. À titre d'illustration, la Commission et le CPS doivent constamment échanger et s'informer des divers situations de crise en Afrique, eu égard à l'article 7 paragraphe 1 du Protocole qui énumère les pouvoirs du CPS et précise qu'ils sont exercés « *conjointement avec le Président de la Commission.* » Ainsi, la multiplication des organes et la nécessité d'une coordination et coopération entre eux pourraient dans certaines situations bloquer l'action efficace du CPS. L'UA doit donc veiller à ne pas multiplier les instruments juridiques et les organes en charge du maintien de la paix.

Il a aussi été relevé que plusieurs engagements internationaux ne sont pas respectés par les États membres. À titre d'illustration, la Convention de l'OUA sur la Prévention et la Lutte contre le Terrorisme exige des États membres qu'ils révisent « *leur législation nationale et à établir comme crimes les actes terroristes tels que définis dans la présente Convention et pénaliser ses actes en tenant compte de leur gravité.*¹⁸⁵ » Cependant, comme il a été démontré lors la 1040ème réunion du CPS relatif au Rapport du Président de la Commission portant sur les efforts déployés par le continent pour prévenir et combattre le terrorisme et l'extrémisme violent en Afrique, plusieurs États n'ont pas respecté cet engagement et n'ont subi aucune sanction de la part de l'UA. Par ailleurs, le non respect des engagements financiers devraient en principe aboutir à des sanctions. Cependant, aucune sanction n'est prise à l'encontre des États en cas de retard ou de non paiement. Il paraît dès lors nécessaire de se questionner sur la nature des obligations internationales souscrites par les États membres. L'engagement d'un État devrait avoir pour corollaire l'opposabilité de ses obligations en cas de violation de ces dernières. Les dispositions sont contraignantes et leur violation devrait en principe entraîner des sanctions.

Comme dans toute Organisation régionale ou internationale, les entraves politiques sont multiples. L'UA se doit de « *trouver une solution durable aux entraves politiques et au manque de volonté de certains membres pour la résolution de différentes situations d'instabilité sur le continent.*¹⁸⁶ »

¹⁸⁵ Article 2.a, Convention de l'OUA sur la Prévention et la Lutte contre le Terrorisme, 14 juillet 1999, Alger

¹⁸⁶ Institut d'études de sécurité, rapport n°90 sur le CPS : *Denialism plagues Africa's early warning system*, 19 avril 2017

Les entraves politiques peuvent être le résultat d'un processus voulu par un État pour garder un statu quo dans une situation qui l'arrange ou l'avantage. L'entrave peut également être le résultat d'un manque de volonté commun pour parvenir à un objectif prévu par un instrument juridique. Il convient ainsi de relever que la responsabilité des États est primordiale dans le processus de mise en oeuvre de l'AAPS. En l'absence de volonté politique, aucun objectif prévu dans l'Agenda 2063, dans le Protocole, dans la stratégie de l'UA pour la région du Sahel ne pourra être atteint.

Enfin, il est primordial de comprendre que l'utilisation de la force ne peut être la seule arme efficace. Comme il a été établi au sein de la stratégie de l'Union Africaine pour la Région du Sahel, il convient de renforcer les actions de l'UA dans des domaines n'ayant pas un rapport direct avec la paix et la sécurité. La promotion de la paix passe par l'amélioration des conditions sociales et économiques des africains. Ainsi, lors de la 1040^{ème} réunion du CPS, il a été demandé aux États membres « *de s'attaquer aux causes fondamentales, aux moteurs et aux catalyseurs du terrorisme et de l'extrémisme violent, tels que la pauvreté et le sous-développement, le chômage des jeunes, la marginalisation et l'appartenance ethnique, et à mettre en place des plateformes pour un dialogue interconfessionnel régulier, en vue de promouvoir la tolérance et le respect mutuels entre les communautés de différentes convictions religieuses.*¹⁸⁷ »

¹⁸⁷ Communiqué de la 1040^{ème} réunion du Conseil de Paix et de Sécurité relatif au Rapport du Président de la Commission portant sur les efforts déployés par le continent pour prévenir et combattre le terrorisme et l'extrémisme violent en Afrique, 22 octobre 2021, Addis-Abeba, paragraphe 5

Bibliographie :

Documents :

- Charte des Nations Unies, San Francisco, 26 juin 1945
- Charte de l'Organisation de l'unité africaine, Addis Ababa, 25 mai 1963
- Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Rome, 17 juillet 1998
- Convention de l'OUA sur la Prévention et la Lutte contre le Terrorisme, 14 juillet 1999, Alger
- Acte Constitutif de l'Union Africaine, Lomé, 11 juillet 2000
- Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, juillet 2002
- Résolution 3314 (XXIX), Assemblée générale des Nations Unies, 14 décembre 1974
- Conférence des chefs d'état et de gouvernement, 28e session ordinaire, Déclaration sur la création au sein de l'OUA d'un mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, Caire, 28 - 30 juin 1993
- Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, 29 session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, Caire, 28 - 30 juin 1993
- Plan d'action sur la transformation de l'Afrique en zone exempte de mines, 17-19 mai 1997
- Décision AHG/Dec.141-142 sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement, 12-14 juillet 1999
- Déclaration solennelle AHG/Dec.4, Conférence de la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique, 10-12 juillet 2000

- Décision AHG/Dec.5 sur le cadre pour une réaction de l'OUA aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, 4ème session ordinaire de l'AEC, Lomé, 10-12 juillet 2000
- Décision AHG/Dec.160, 37e session ordinaire de la Conférence, Lusaka, 9-11 juillet 2001
- Ex.CL/Dec.82, Conseil exécutif, Décision sur le centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme, Addis-Abeba, 2004
- 449 réunion du CPS, Stratégie de l'Union Africaine pour la Région du Sahel, PSC/PR/3(CDXLIX), 12 août 2014
- Communiqué de la 1040ème réunion du Conseil de Paix et de Sécurité relatif au Rapport du Président de la Commission portant sur les efforts déployés par le continent pour prévenir et combattre le terrorisme et l'extrémisme violent en Afrique, Addis-Abeba, 22 octobre 2021
- Communiqué du Président de la Commission de l'Union Africaine sur les Dernières Évolutions de la Situation au Soudan, Addis Abeba, 3 janvier 2022
- Exposé de la situation au Soudan - Communiqué du Conseil de paix et de sécurité, 1149e réunion, 16 avril 2023, Addis Abeba

Ouvrages :

- P.M Dupuy, Y. Kerbrat, Droit international public, Paris, Dalloz, 15e édition
- J.Salmon, Dictionnaire de droit international public, AUF, Bruxelles, 2001
- Th. de Montbrial, J. Klein, Dictionnaire de stratégie, PUF, Paris, 2000
- D.Battistella, F.Petiteville, M.C. Smouts, P. Vennesson, Dictionnaire des relations internationales, Dalloz Paris, 3e édition

- S.Sur, Relations internationales, Paris, Montchrestien, 5e édition, Paris
- La Charte des Nations Unies Commentaires article par article, 2e édition, Pellet, Paris,
- Recueil des cours de l'Académie de la Haye, 1954, Tome I

Thèse :

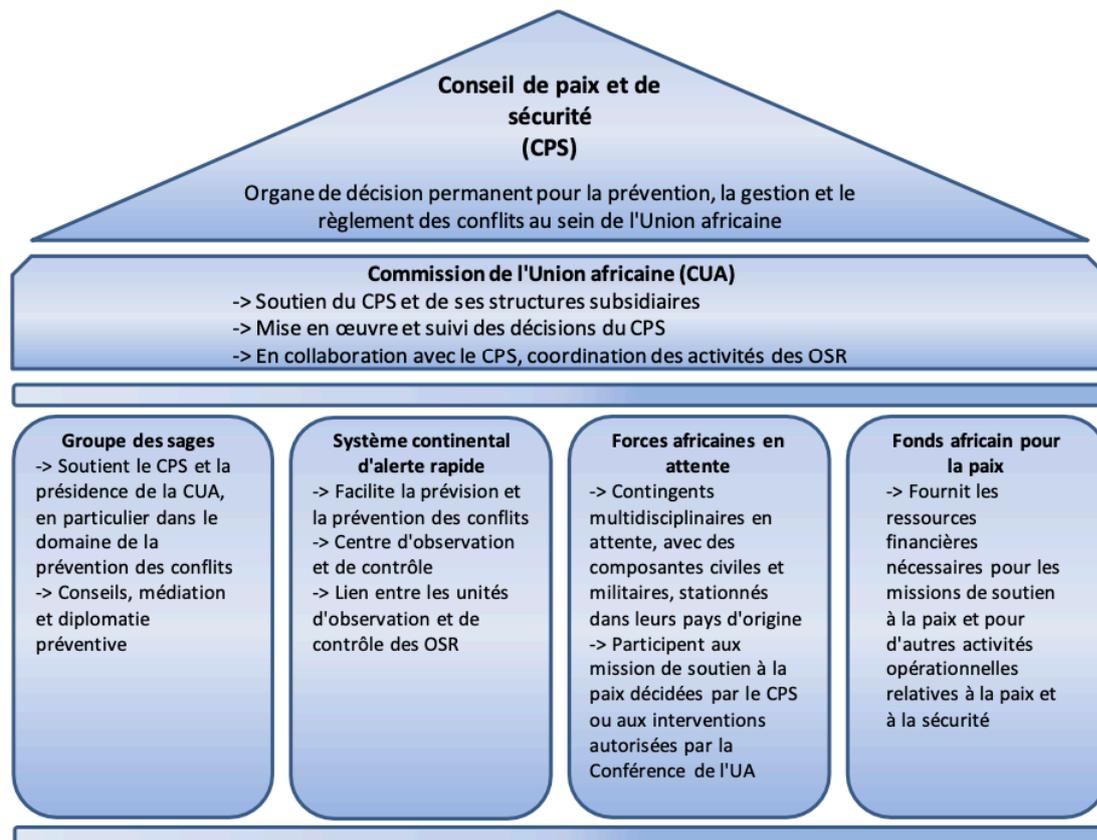
- D. Lecoutre, Le fonctionnement du Conseil de paix et de sécurité : jeux de puissance et d'influence dans le cadre multilatéral de l'Union africaine, 2016

Doctrine :

- N. Desgrais, S. Le Gouriellec, Stratégies d'extraversion : Les défis de la construction de l'Architecture africaine de paix et de sécurité, IRSEM, 22 juillet 2016
- Chambre III, Cour des comptes européenne, Audit - Rapport spécial : Aide de l'Union européenne à l'architecture africaine de paix et de sécurité : un recentrage s'impose, 2018
- P. Vellas, Le régionalisme international et l'Organisation des Nations Unies, Paris, A.Pedone, 1948
- J.Nkalwo Ngoula, L'Union Africaine à l'épreuve du terrorisme : forces et challenges de la politique africaine de sécurité, Cameroun, avril 2016
- Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme, Revue africaine sur le terrorisme, Volume 10 n°1, Algérie, décembre 2020
- African Journal of International & Comparative Law , 2005, Vol. 13 Issue 1, p199-218, 20p. Publisher: Edinburgh University Press., Base de données: Complementary Index
- P. Oumba., L'effectivité du rôle du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine dans la résolution des conflits, Revue africaine d'études politiques et stratégiques, 2014

Document 1. Composantes de l'architecture africaine de paix et de sécurité au niveau de l'Union africaine, Cour des comptes européenne, Rapport spécial : Aide de l'Union européenne à l'architecture africaine de paix et de sécurité : un recentrage s'impose, 2018.

Figure 1 – Composantes de l'architecture africaine de paix et de sécurité au niveau de l'Union africaine



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du Protocole de l'UA de 2002.

Document 2. Composition du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Union africaine, 4 avril 2022

No.	PAYS	MOIS	NOMBRE DE MANDAT	FIN DU MANDAT	RÉGION
1.	Burundi	Avril 2022	2	31 mars 2024	Afrique centrale
2.	Cameroun	Mai 2022	3	31 mars 2025	Afrique centrale
3.	Congo	Juin 2022	2	31 mars 2024	Afrique centrale
4.	Djibouti	Juillet 2022	2	31 mars 2024	Afrique de l'Est
5.	Gambie	Août 2022	2	31 mars 2024	Afrique occidentale
6.	Ghana	Septembre 2022	2	31 mars 2024	Afrique occidentale
7.	Maroc	Octobre 2022	3	31 mars 2025	Afrique du Nord
8.	Namibie	Novembre 2022	3	31 mars 2025	Afrique australe
9.	Nigeria	Decembre 2022	3	31 Mars 2025	Afrique occidentale
10.	Sénégal	Janvier 2023	2	31 mars 2024	Afrique occidentale
11.	Afrique du Sud	Février 2023	2	31 mars 2024	Afrique australe
12.	Tanzanie	Mars 2023	2	31 mars 2024	Afrique de l'Est
13.	Tunisie	Avril 2023	2	31 mars 2024	Afrique du Nord
14.	Ouganda	Mai 2023	2	31 mars 2024	Afrique de l'Est
15.	Zimbabwe	Juin 2023	2	31 mars 2024	Afrique australe

L'élection des 10 États membres du CPS pour un mandat de deux ans aura lieu lors de la session du Conseil exécutif de janvier/février 2024, et sera suivie de l'approbation par la Conférence de l'Union des membres élus du CPS. Après l'élection, les nouveaux membres prendront leurs fonctions le 1er avril 2024.

Source: <https://www.peaceau.org/fr/page/88-composition-du-cps>

Partie I. Le fonctionnement institutionnel du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine

Chapitre I. La structure institutionnelle du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine

A. La consécration d'un organe propre à la paix et la sécurité continentale

1. L'utilisation du Protocole comme instrument de création d'un organe en charge de la paix et le sécurité en Afrique
2. La place du Conseil de paix et de sécurité dans l'architecture africaine de paix et de sécurité

B. Le fonctionnement interne du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine

1. L'application du principe de la représentation régionale et de la rotation au sein du Conseil de paix et de sécurité
2. Les relations entre le Conseil de paix et de sécurité et les autres organes de l'UA : Commission, Groupes de sages et Force africaine proportionnée

Chapitre II. Les diverses fonctions du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine

A. La prévention des conflits

1. Les thématiques propres à la prévention des conflits
2. Les acteurs de la prévention

B. La gestion et le règlement des conflits

1. La gestion du conflit soudanais par le Conseil de paix et de sécurité
2. Les rapports entre le Conseil de paix et de sécurité et le Conseil de sécurité des Nations-Unies dans le cadre du rétablissement de la paix

Partie II : Le fonctionnement opérationnel du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine

Chapitre I. Le rôle du Conseil de paix et de sécurité dans la lutte contre le terrorisme en Afrique

A. L'avènement d'une politique de lutte contre le terrorisme

1. La mise en place d'instruments juridiques dans la lutte contre le terrorisme
2. Le rôle du Conseil de paix et de sécurité dans la lutte contre le terrorisme

B. La consécration d'un nouvel enjeu en charge du terrorisme

1. La création d'un centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme
2. L'utilisation du centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme comme outil au service du Conseil de paix et de sécurité

Chapitre II. L'action limitée du Conseil de paix et de sécurité dans le volet opérationnel

A. La place du Conseil de paix et de sécurité dans les opérations menées par l'Union africaine

1. Étude de cas : Le terrorisme au Sahel
2. Les effets concrets de l'action du Conseil de paix et de sécurité sur le maintien de la paix et la sécurité

B. Les limites à l'action efficace du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine

1. Le financement du Conseil de paix et de sécurité
2. Les autres facteurs d'inefficacité freinant l'action du Conseil de paix et de sécurité