

Th. 1751

UNIVERSITE DE NEUCHÂTEL

FACULTE DE DROIT

**LES SOLUTIONS MULTILATERALES ET REGIONALES DANS  
LA QUESTION DE LA PREVENTION ET DE LA RESOLUTION  
DES CONFLITS REGIONAUX : LE CAS DE L'OUA**

THESE

PRESENTEE A LA FACULTE DE DROIT  
POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

PAR

AUGUSTIN KARAMAGE

2004

**THESE DE DOCTORAT  
DE LA FACULTE DE DROIT DE L'UNIVERSITE  
DE NEUCHÂTEL, 2004**

## Table des matières

Avant-propos .....	p.5
Introduction.....	p. 6
 <b>Première partie: Les solutions multilatérales dans la question de la prévention et de la résolution des conflits.</b> .....	 p. 11
 <i>Chapitre I: Définitions et présentation des organisations internationales multilatérales et régionales.</i> .....	 p. 11
Section 1: Définitions .....	p. 11
Section 2: Bref aperçu des organisations universelles et régionales.....	p. 13
I. Organisations universelles.....	p. 13
A. La Société des Nations (SDN) .....	p. 13
B. L'Organisation des Nations Unies (ONU) .....	p. 17
II. Quelques organisations régionales typiques .....	p. 19
A. Le Conseil de L'Europe.....	p. 19
B. L'Organisation des Etats Américains (OEA) .....	p. 23
C. L'Organisation de l'Unité Africaine (OUA).....	p. 25
D. L'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN).....	p. 26
Section 3: Collaboration entre les organisations multilatérales et régionales dans la prévention et la résolution des conflits régionaux.....	p. 27
 <i>Chapitre II: Le rôle spécifique de l'ONU dans la prévention et la résolution des conflits régionaux.</i> .....	 p. 31
Section 1: Historique de la fondation de l'ONU .....	p. 31
Section 2: Contenu de la Charte de l'ONU.....	p. 33
I. Règlement pacifique des différends .....	p. 35
A. Règlement non juridictionnel.....	p. 36
1. La négociation. ....	p. 36
2. L'enquête.....	p. 38
3. La médiation .....	p. 40
4. La conciliation .....	p. 41
B. Règlement juridictionnel.....	p. 42
1. De la Cour internationale de Justice .....	p. 42
2. Composition et compétence de la CIJ .....	p. 44
3. Fonctionnement de la CIJ.....	p. 45
4. Rapports entre la CIJ et les autres organes de l'ONU.....	p. 48

5. L'arbitrage international .....	p. 52
II. Le recours au chapitre VII de la Charte de l'ONU .....	p. 54
Section 3: Rapports entre l'ONU et d'autres organisations non politiques dans la prévention et la résolution des conflits.....	p. 60
I. L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) .....	p. 60
II. L'Organisation du Pacte de Varsovie .....	p. 66
Section 4: Essai de présentation du bilan des activités de l'ONU dans la prévention et la résolution des conflits régionaux.....	p. 69
I. En Europe.....	p. 69
II. En Afrique.....	p. 70
III. En Amérique.....	p. 73
IV. En Asie.....	p. 74
Section 5. Conclusion de la première partie.....	p. 75
 <b>Deuxième partie: Le rôle de l'OUA dans la prévention et la résolution des conflits régionaux .....</b>	<b>p. 76</b>
 <i>Chapitre III: Présentation générale de l'OUA.....</i>	<i>p.76</i>
Section 1: Rappel historique: Des Etats-Unis d'Afrique à l'OUA.....	p.76
Section 2: Contenu de la Charte de l'OUA.....	p.80
I. Buts de l'OUA.....	p. 81
II. Organes et composition de l'OUA.....	p. 85
 <i>Chapitre IV: Moyens juridiques et politiques mis ou à mettre à la disposition de l'OUA pour la prévention et la résolution des conflits.....</i>	<i>p. 89</i>
Section 1: Les causes des conflits en Afrique.....	p. 89
I. Dictature .....	p. 90
II. Absence de démocratie .....	p. 93
III. Revendications territoriales.....	p. 95
Section 2: Conséquences des conflits en Afrique.....	p. 95
Section 3: La commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage .....	p. 96
I. Composition.....	p. 97
II. Pouvoirs.....	p. 98
A. La médiation .....	p. 99
B. La conciliation .....	p. 99
C. L'arbitrage.....	p. 100
Section 4: Le mécanisme de prévention, de résolution et de gestion des conflits.....	p. 102

Section 5: Indépendance du Secrétaire général vis-à-vis des Etats .....	p. 108
Section 8: Engagement des Etats à respecter leurs obligations.....	p. 110
Section 7: Non ingérence des Puissances étrangères.....	p. 114
<i>Chapitre V: L'OUA face à la persistance des foyers de tension en Afrique: présentation de quelques cas concrets</i> .....	p. 117
Section 1: Le Sahara occidental .....	p. 119
Section 2: L'Angola .....	p. 124
Section 3 : Le Burundi.....	p. 133
Section 4: La République démocratique du Congo.....	p. 143
Section 5: Le Rwanda .....	p. 155
Section 6: Conclusion de la deuxième partie .....	p. 171
<i>Chapitre VI: Pour une action plus efficace de l'ONU et de l'OUA dans la prévention et la résolution des conflits régionaux</i> .....	p. 173
Section 1: Proposition de révision de la Charte de l'ONU.....	p. 173
Section 2: De l'Organisation de l'Unité africaine à l'Union africaine.....	p. 179
I. Objectifs de l'Union africaine .....	p. 180
II. Organes de l'Union africaine .....	p. 181
<b>Conclusion générale</b> .....	p. 189
<b>Bibliographie</b> .....	p. 191
<b>Liste des abréviations et sigles utilisés</b> .....	p. 201

## Avant - propos

Le présent travail a bénéficié du concours combien appréciable d'un certain nombre de personnes que je ne pourrai pas nommer mais qui se reconnaîtront, et à qui je dois rendre un hommage appuyé.

Mes remerciements s'adressent tout d'abord aux autorités académiques de l'Université de Neuchâtel qui, malgré mon âge et la longue distance qui me séparait des bancs de l'école, m'ont offert cette opportunité de perfectionner mes connaissances et ainsi remettre à jour mon intellect.

Une mention toute particulière va au Professeur Petros C. MAVROIDIS, Directeur de cette thèse, qui, malgré ses multiples occupations et sollicitations de toutes parts, a toujours trouvé le temps nécessaire pour me corriger, me conseiller et m'orienter dans mes recherches. La chaleur de son accueil, doublée de ses qualités pédagogiques a constitué pour moi un stimulant qui me poussait à aller de l'avant dans la poursuite de mes objectifs.

Qu'il me soit également permis de remercier le Professeur Pascal MAHON, coreporteur interne, pour son inestimable contribution à la rédaction de la présente thèse. La profondeur et la pertinence de ses observations m'ont aidé à produire un texte clair, cohérent et équilibré. Que le Professeur André J.J. DE HOOGH, coreporteur externe de l'Université de Groningen aux Pays-Bas, veuille bien trouver, à travers ces lignes, l'expression de ma très vive reconnaissance à son égard.

Je m'en voudrais de ne pas citer mon épouse Xavéra ainsi que mes enfants Solange, Jean-Pierre, Victor et Jean-Baptiste dont l'appui moral et psychologique a été plus que déterminant tout au long de mes recherches. Sans leurs encouragements quotidiens, ce travail n'aurait jamais vu le jour et n'aurait, par conséquent, pas connu cet heureux aboutissement.

Puisse cette thèse devenir un outil de recherche et de documentation pour les générations présentes et futures!

## Introduction

"Nous, peuples des Nations Unies, résolus à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances..."<sup>1</sup>.

Tel était et reste le vœu le plus cher des fondateurs de l'Organisation des Nations Unies en 1945. Ce texte deviendra par la suite comme un code de conduite pour les membres de cette organisation qui, au vu des circonstances, rêvaient d'un monde de paix et de stabilité.

En effet, après les deux conflits qui ont ensanglanté le monde et qui, malheureusement, n'ont pas mis fin aux antagonismes entre les peuples, les Etats<sup>2</sup>, sujets de droit international, ont pris conscience de la gravité de la situation et ont initié des actions visant à réduire, voire à faire échec à toute situation qui pouvait engendrer de nouvelles tensions entre eux. L'objectif primordial de telles actions était sans conteste de contenir les dangers d'une nouvelle confrontation. Et pour cause: le coût aussi bien humain qu'économique qu'avaient entraîné la Première et la Seconde Guerres Mondiales (1914-1918 & 1939-1945) avait été de loin supérieur à toutes les prévisions les plus optimistes. D'où l'idée de mettre en place une organisation qui pouvait coordonner les efforts des Etats qui s'inscrivaient dans cet objectif. C'est ainsi qu'a été créée la Société des Nations (SDN) qui, au grand regret de ses fondateurs, assista, impuissante, à l'éclatement de la Seconde Guerre Mondiale et à laquelle elle ne surviva pas. La Société des Nations sera ainsi remplacée par l'Organisation des Nations Unies (ONU) en 1945, suite à son échec enregistré dans le maintien de la paix internationale et dans la prévention d'une nouvelle catastrophe.

Néanmoins, les rédacteurs de la Charte fondatrice de l'ONU se sont inspirés de cette amère expérience de la SDN pour confectionner un texte qui devait permettre aux Etats membres et aux autres adhérents ultérieurs d'avoir à leur disposition un outil efficace pour la prévention d'un nouveau conflit, et ce à très court, à moyen et à long terme. Comme l'a bien noté J. P. DE CUELLAR, ancien Secrétaire Général de l'ONU, en préfaçant l'ouvrage de J.P. COT et A. PELLET,

"les objectifs de cette organisation restent, bien sûr, le maintien de la paix et de la sécurité internationales, le développement des relations amicales entre les nations et la mise en oeuvre de leur coopération"<sup>3</sup>.

Aussi le comportement des membres de cette organisation doit-il être jugé en fonction de leur attitude vis-à-vis des prescriptions ci-dessus.

Cela étant, force est de constater qu'aujourd'hui, ces objectifs n'ont pas été entièrement atteints. En effet, la naissance de l'ONU s'est accompagnée de la division du monde en deux blocs politico-militaires (est et ouest), ainsi que de l'apparition du phénomène "guerre froide", qui allait nécessairement entraîner de nouvelles tensions. Bien plus, les luttes pour le recouvrement des indépendances nationales à travers le monde devaient aussi s'accompagner de nouveaux troubles à la paix et à la sécurité internationales. C'est pourquoi des voix se sont élevées et se font encore entendre pour dire que l'ONU, cette

<sup>1</sup>Jean Pierre COT et Alain PELLET, "La Charte des Nations Unies", Commentaire article par article, Economica & Bruylant, 2ème Ed. 1991, préambule, page 1

<sup>2</sup> "L'Etat est communément défini comme une collectivité qui se compose d'un territoire et d'une population soumis à un pouvoir politique organisé et se caractérise par la souveraineté", Nguyen QUOC DINH (+), Patrick DAILLIER et Alain PELLET, "Droit International Public", LGDJ, 5ème Ed. 1994, p.399

<sup>3</sup> J.P. COT & A. PELLET, op. cit., Préface de Mr. Javier Pérez DE CUELLAR, ancien Secrétaire Général des Nations Unies

organisation multilatérale par excellence, a échoué dans la mission qui lui a été assignée depuis sa création. A ce propos, REUTER et COMBACAU ont relevé que:

"On n'a pas attendu la révélation de l'impuissance de l'organisation universelle à régler les relations internationales pour lui contester tout monopole en ce domaine; c'est ainsi que l'Organisation des Etats américains (OEA) e très vite imposé la règle suivant laquelle la paix et la sécurité sur le continent américain relevaient en priorité de sa compétence et de celle de ses membres, et n'a accepté du Conseil de Sécurité que des interventions insignifiantes..."

Cette critique adressée à l'organisation universelle est d'autant plus pertinente que les nouveaux conflits ne cessent d'éclater dans les quatre coins de la planète et que les solutions souvent proposées ne produisent pas les effets escomptés. Il suffit de rappeler la persistance du conflit israélo-palestinien, la tension entre l'Inde et le Pakistan, la crise dans les Balkans et l'implosion de la région des grands lacs africains...

A l'instar de l'ONU ou sous son impulsion, certains pays se sont regroupés en entités régionales afin de présenter un front uni et de conjurer ainsi les affres d'une éventuelle confrontation et d'asseoir une vraie paix. Telle était du moins l'intention clairement affichée dans les textes constitutifs desdits groupements. A cet égard, les Etats américains ont créé l'Organisation des Etats Américains (OEA), les Etats d'Afrique ont mis sur pied l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) qui deviendra plus tard l'Union Africaine, l'Europe occidentale s'est constituée en Conseil de l'Europe tandis que certains Etats d'Asie ont fondé l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN). Toutes ces organisations internationales, appelées aussi "organisations régionales", tentent de compléter les efforts de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Certaines organisations régionales couvrent plusieurs domaines, dont celui de la prévention et de la résolution des conflits qui fait l'objet de notre étude. Néanmoins, ces organisations régionales en général, et l'OUA en particulier, n'échappent pas aux critiques dont l'ONU est l'objet, vu que leurs performances dans le domaine susvisé sont loin d'être satisfaisantes. Le continent africain enregistre en effet le triste record de tous les foyers de tension qui sont constatés çà et là à travers le monde.

Toutefois, même si ces drames persistent toujours et que certains ne se résorberont pas de si tôt, l'on ne saurait affirmer que ces organisations multilatérales et régionales n'ont rien fait ou n'entreprennent rien pour leur trouver des solutions à la hauteur des attentes des populations concernées. L'ONU et l'OUA ont même tenté, dans les limites des moyens tracés par leurs chartes respectives, de colmater les brèches, pour prévenir de tels cataclysmes et ainsi sauvegarder la paix et la sécurité internationales. En témoignent les multiples conférences au sommet tenues sous les auspices de ces organisations et qui appellent à l'arrêt des hostilités en direction des belligérants ou les différentes opérations de maintien de la paix éparpillées sur les cinq continents.

Dans tous les cas, les organisations internationales multilatérales et régionales demeurent indispensables, car même si elles n'inspirent pas confiance à certains de leurs membres, elles servent au moins de cadre et de tribune où peuvent être menées des discussions relatives au maintien de la paix dans le monde. Ceux qui préchent le démantèlement pur et simple de ces organisations à causa de leurs échecs, ont des arguments qui ne nous convainquent guère. Nous sommes plutôt d'avis qu'au lieu d'adhérer à ces solutions simplistes, il faut au contraire rechercher les origines des maux dont souffrent ces organisations, pour proposer ensuite des remèdes appropriés.

<sup>4</sup> Paul REUTER, Jean COMBACAU, "Institutions et Relations internationales", Collection Thémis, Presses Universitaires de France, 1982, pp. 352-353

Il faut extirper le mal par les racines, pensons-nous, au lieu de verser dans le pessimisme qui conduit fatalement à l'impasse.

Aussi, il est dans l'intérêt de chaque pays, de chaque organisation multilatérale ou régionale, et même de chaque personne physique ou morale de se coaliser pour explorer ensemble toutes les pistes pouvant servir à restituer à l'ONU, à l'OUA et à bien d'autres la place qui leur revient dans le domaine de la prévention et de la résolution des conflits régionaux.

La responsabilité du bon ou du mauvais fonctionnement d'une organisation multilatérale ou régionale (quel que soit son objet) incombe au premier chef aux Etats membres. Il ne suffit pas en effet de rédiger le texte de la charte d'une organisation, de le faire adopter et de conclure hâtivement que le travail est terminé en applaudissant des deux mains. Ledit texte prévoit généralement des moyens humains et matériels importants, nécessaires à son fonctionnement. La plupart du temps, c'est l'insuffisance de ces moyens, doublée de l'absence de volonté manifeste de certains Etats membres, qui rend inopérante l'action de ces organisations. D'autres facteurs, tels que les guerres ou les catastrophes naturelles (tremblements de terre, inondations, etc.), fragilisent encore plus l'intervention des organisations internationales.

Ainsi, l'ONU ne peut pas déployer des casques bleus partout où la situation l'exige si elle ne dispose pas de fonds pour le financement d'une telle opération qui émerge de son budget et à laquelle chaque Etat doit apporter sa contribution. Or l'on sait aujourd'hui que pour son budget ordinaire, les arriérés de contributions de certains pays (et pas les moins bien lotis) atteignent des sommes faramineuses de plusieurs millions de dollars américains. L'OUA souffre de la même situation d'insolvabilité. Et pourtant que de critiques à l'égard de ces deux organisations, que l'on rend (parfois à tort) responsables de la dégradation de la situation en matière de prévention et de résolution des conflits alors que les moyens leur font cruellement défaut!

Il est donc souhaitable que les organisations multilatérales et régionales en général, l'ONU et l'OUA en particulier, bénéficient de l'appui sans équivoque de leurs Etats membres afin qu'elles soient de véritables instruments au service de la paix et des outils efficaces pour la prévention et la résolution des conflits régionaux.

### Intérêt du choix du sujet

Le droit international public, dont relève ce sujet, est une matière en constante évolution, tout comme l'est l'étude des organisations internationales qui en font partie. Précisons aussi que notre but n'est pas de faire le descriptif de ces organisations, mais de déterminer dans quelles conditions certaines d'entre elles interviennent dans la prévention et la résolution des conflits au niveau régional, et plus spécifiquement l'ONU et l'OUA.

L'on assiste de plus en plus à une intense activité de la part des sujets du droit international visant à élaborer de nouvelles règles régissant les rapports entre eux, et l'on envisage même de revoir certains principes du droit international qui étaient jadis immuables. Chaque Etat doit se sentir interpellé, dans le strict respect des règles du droit international existantes (égalité souveraine, respect mutuel, non recours à la force, etc.), pour qu'il apporte sa contribution, si modeste soit-elle, à cet effort de consolidation de la paix et de la stabilité internationales.

L'ONU et d'autres organisations internationales sont chaque jour confrontées à de nouveaux défis, le rôle du Conseil de sécurité de l'ONU est constamment remis en cause quand ses résolutions ne sont pas purement et simplement ignorées par eux-là mêmes qui les ont initiées, tandis que ses membres se regardent en chiens de faïence

en attendant l'occasion de sortir leur carte maîtresse appelée "veto". L'OUA, quant à elle, a semblé, pendant longtemps, plongée dans une profonde léthargie et ne savait plus quelle solution proposer aux acteurs des conflits qui se déroulent sous ses yeux.

En tant qu'Africain et surtout Rwandais qui a assisté à l'effondrement du tissu social de son pays, nous voulons participer à cette œuvre de réhabilitation de l'ONU et de l'OUA, mais tout en maintenant notre cap sur le domaine qui fait l'objet de notre étude. Nous ne saurions en effet rester indifférent devant ces guerres qui emportent chaque jour des milliers de vies humaines par le simple fait de quelques potentats mégalomanes.

Quelles que soient les difficultés dans lesquelles se débat l'ONU, celle-ci ne peut-elle pas "prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix"<sup>5</sup>.

Et l'OUA, pourquoi n'est-elle pas parvenue à convaincre ses Etats membres à "coordonner et intensifier leur coopération et leurs efforts pour offrir de meilleures conditions d'existence aux peuples d'Afrique"<sup>6</sup>?

Au fur et à mesure que nous avancerons dans notre étude, nous présenterons des propositions susceptibles d'apporter des réponses à ces questions tout en indiquant quelques pistes de solutions qui nous semblent plus proches de la réalité. C'est ainsi que nous pensons apporter notre pierre à la construction de cet édifice chargé de la prévention et de la résolution des conflits.

### **Méthodologie**

Cette étude est composée de deux parties d'importance inégale, à savoir: "les solutions multilatérales dans la prévention et la résolution des conflits régionaux" et "le rôle de l'OUA dans la prévention et la résolution des conflits régionaux".

Après avoir donné la définition d'une organisation internationale universelle ou multilatérale et d'une organisation régionale, et expliqué dans quel but elles sont créées, nous essaierons de voir comment ces types d'organisations interviennent dans le domaine de la prévention et de la résolution des conflits régionaux. Précisons d'ores et déjà que nous utiliserons les termes "organisation universelle" et "organisation régionale" pour désigner respectivement l'ONU ou la SDN et l'OUA ainsi que d'autres organisations du même genre.

Parmi les organisations internationales multilatérales, nous nous intéresserons plus particulièrement à la défunte SDN et à l'ONU qui lui a succédé. Quant aux organisations régionales, nous ferons un bref survol de l'Organisation des Etats américains, du Conseil de l'Europe, de l'Association des Nations d'Asie du Sud-est et enfin de l'OUA, tout en signalant que cette dernière sera étudiée en détail dans la deuxième partie. Ces définitions feront donc l'objet du premier chapitre de la première partie.

Le deuxième chapitre sera consacré à une analyse plus ou moins détaillée de la SDN et de l'ONU, mais en mettant l'accent sur leur rôle respectif dans la prévention et la résolution des conflits régionaux. Sera également abordée la question de la collaboration entre l'ONU et quelques organisations internationales militaires connues, comme

<sup>5</sup> Charte des Nations Unies, article 1

<sup>6</sup> Charte de l'OUA, article 2

l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et l'ancien Pacte de Varsovie. Nous aurons, bien entendu, donné au préalable quelques indications sur ces dernières pour en faciliter la compréhension. La conclusion de cette première partie fera la synthèse de tous les thèmes développés et permettra de se faire une idée de l'efficacité de ces organisations multilatérales à prévenir ou à résoudre les conflits régionaux.

La deuxième partie, qui constitue par ailleurs l'épine dorsale de notre travail, permettra de mieux comprendre les enjeux qui sont à la base de la plupart des conflits en Afrique. Nous donnerons d'abord quelques repères historiques de la fondation de l'OUA, avant d'analyser succinctement sa Charte constitutive. Ce sera l'objet du chapitre trois.

Nous tenterons ensuite de déterminer les causes de la prolifération des conflits en Afrique et les raisons de l'impuissance de l'OUA à les endiguer. Ce qui nous conduira à examiner les moyens juridiques et politiques mis ou à mettre à sa disposition pour l'aider à mieux appréhender cette problématique, d'où le quatrième chapitre. Cette étude est intéressante à plus d'un titre, dans la mesure où l'Afrique est le continent qui enregistre le plus grand nombre de conflits qui demeurent sans solution et où d'autres ne cessent d'éclater.

Le chapitre cinq nous amènera à juger le comportement de l'OUA face aux conflits qui continuent de déchirer l'Afrique, en nous appuyant sur des cas concrets.

Ainsi seront traitées successivement les actions de l'OUA dans les conflits du Sahara Occidental, de l'Angola, du Rwanda, du Burundi et de la République Démocratique du Congo, tout en espérant qu'à la fin de notre travail, certains de ceux-ci auront trouvé des solutions définitives.

Signalons par ailleurs que malgré les efforts qu'elle a déployés pour prévenir (cas du Rwanda et du Burundi) ou pour résoudre pacifiquement certains conflits, l'OUA n'a pas été en mesure d'imposer une solution acceptable par toutes les parties belligérantes. C'est ainsi que dans la plupart des pays en question (Sahara occidental, Burundi, Somalie et RDC), la guerre est loin de s'achever, tandis que dans d'autres (Rwanda et Liberia), la fin du conflit s'est accompagnée d'un bain de sang, la voix des armes ayant été la plus forte à se faire entendre.

Nous procéderons par la présentation aussi détaillée que possible de la situation dans chaque pays examiné (genèse du conflit et identité des parties belligérantes), décrirons le rôle qu'y a joué l'OUA et les effets produits, pour conclure à la réussite ou à l'échec de l'organisation panafricaine en matière de prévention et de résolution des conflits.

Nous ferons la synthèse de cette deuxième partie sous forme de conclusion partielle.

Un chapitre tout à fait à part (chapitre six), qui n'entre ni dans la première, ni dans la deuxième partie sera réservé à notre propre réflexion sur la façon de rendre plus efficaces les actions de l'ONU et de l'OUA dans le domaine susvisé. Nous tenterons de faire des propositions quant à la révision des Chartes de ces Organisations.

Nous terminerons notre travail par une conclusion générale dans laquelle nous exposerons les principaux résultats de nos recherches.

Mais disons-le d'emblée: même si des tensions persistent çà et là à travers le monde et que des affrontements entre pays ne cessent d'éclater, le rôle de l'ONU en matière de prévention et de résolution des conflits régionaux s'est fortement consolidé au fil des ans. En témoignent le nombre de ses Etats membres qui s'est considérablement accru et les diverses demandes d'intervention émanant des pays en crise. Les organisations régionales se sont également renforcées pour mieux répondre aux impératifs tant politiques que de sécurité pour lesquels elles ont été créées. C'est dans cette optique que l'OUA a subi de profondes mutations pour se transformer, dès juillet 2000, en Union Africaine dont l'objectif principal demeure "la nécessité de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité..."

## **PREMIERE PARTIE: LES SOLUTIONS MULTILATERALES DANS LA PREVENTION ET LA RESOLUTION DES CONFLITS REGIONAUX**

### **Chapitre I : Définitions et présentation des organisations internationales multilatérales et régionales**

Pour mieux saisir les contours et l'importance du sujet qui sera traité, il convient de se placer dans le cadre général du droit international public où les organisations internationales à caractère universel et régional opèrent. Dans le cas présent, ce sont ces deux types d'organisations qui cadrent bien avec le domaine qui nous occupe, à savoir celui de la prévention et de la résolution des conflits régionaux, même si elles n'en détiennent pas le monopole. D'autres acteurs en effet (comme les organisations non gouvernementales ou les personnes privées) peuvent intervenir sur ce terrain, mais leur action n'aura pas la même portée, même si le résultat peut être identique.

#### **Section 1.: Définitions**

Aucune définition d'une organisation internationale multilatérale et régionale n'ayant pu s'imposer comme la seule valable, nous nous référerons à la doctrine pour donner quelques indications concernant cette matière. Ainsi:

"Une organisation internationale est une association d'Etats, constituée par traité, dotée d'une constitution et d'organes communs et possédant une personnalité distincte de celle des Etats membres"<sup>7</sup>

"Une organisation internationale est un être créé par traité entre plusieurs Etats pour gérer leur coopération dans un certain domaine et dotée d'organes propres chargés de mener une action autonome"<sup>8</sup>.

"Les organisations régionales sont des organisations internationales ayant une compétence matérielle variée, s'étendant parfois à des domaines presque aussi nombreux que ceux dont l'ONU a la charge, mais n'ont pas de vocation universelle et même ne réunissent par essence qu'un nombre limité d'Etats"<sup>9</sup>.

Au vu de ces définitions doctrinales, l'on peut déduire que toutes les organisations internationales, universelles ou régionales, sont créées par un traité, c'est-à-dire

"un accord conclu entre Etats ou autres sujets de la société internationale (comme le Saint-Siège ou les Organisations internationales) au vue de produire des effets de droit dans leurs relations mutuelles"<sup>10</sup>.

Il apparaît aussi que c'est le critère d'universalité qui distingue une organisation internationale multilatérale (ou universelle) d'une organisation régionale, cette dernière "ne se limitant qu'à un certain nombre d'Etats, réunis par un objectif commun"<sup>11</sup>

<sup>7</sup> N. QUOC DINH, P. DAILLIER & A. PELLET, op. cit. p.557

<sup>8</sup> Paul REUTER et Jean COMBACAU: "Institutions et relations Internationales", Thémis, PUF, 1980, p.278

<sup>9</sup> P. REUTER & J. COMBACAU, op.cit., p.351

<sup>10</sup> Raymond GUILLIEN et Jean VINCENT, "Lexique des termes juridiques", Dalloz, Edit. 10ème, Paris, 1995

<sup>11</sup> W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, "Organisations Européennes", Etablissements Emile-Bruylant, Ed. Sirey, Paris, 1966, p. 34

L'on pourrait également dire que l'organisation régionale couvre une aire géographique plus restreinte que l'organisation universelle.

K. KOUASSI ajoute même le critère d'inclusion pour la première catégorie et celui d'exclusion pour la seconde en indiquant que l'organisation universelle admet en principe tous les Etats sans aucune distinction tandis que pour l'organisation régionale, tous les Etats sont en principe tenus en dehors et l'admission en son sein ne se fait que sur la base de critères bien établis à l'avance. C'est pourquoi cet auteur parle également d'"organisations mondiales" pour la première catégorie et d'"organisations partielles" pour la deuxième catégorie<sup>12</sup>.

L'on remarquera par ailleurs le caractère autonome des organisations universelles et régionales, ce qui leur confère une certaine liberté d'action dans les domaines où elles sont appelées à intervenir, comme celui de la prévention et de la résolution des conflits régionaux qui fait l'objet de notre étude. Les membres des organisations internationales sont principalement les Etats qui en sont les créateurs, ainsi que d'autres entités politiques reconnues comme telles par la communauté internationale, mais ne possédant pas tous les attributs d'un Etat (ex. l'Organisation pour la libération de la Palestine).

Avant de faire le survol de ces différentes organisations, il importe de donner encore quelques définitions qui nous semblent nécessaires pour la compréhension de la suite. Ainsi, le terme

- " Conflit " désigne une opposition d'intérêts entre les Etats<sup>13</sup>. En d'autres mots, il s'agit d'un différend ou d'un litige qui naît entre les Etats.

Quant à l'utilisation des termes "prévention et résolution des conflits", il faut rechercher leur explication dans les chartes constitutives des organisations multilatérales et régionales ainsi que dans la pratique qui traduit leur application à des situations concrètes.

Cela étant, les organisations multilatérales et régionales sont créées dans un but précis et dans des circonstances bien déterminées. Ainsi, l'ONU a été fondée pour maintenir la paix à travers le monde après les indicibles souffrances de la Seconde Guerre Mondiale. La mise sur pied de l'OUA a été dictée par le souci des Etats africains de se doter d'un instrument pouvant maintenir et favoriser le rapprochement entre eux, afin de mieux combattre le colonialisme, le sous-développement et l'apartheid.

Pour ces deux organisations, aussi bien le maintien de la paix que la réalisation de l'unité ne peuvent être atteints que dans un monde où chaque pays s'efforce de vivre en harmonie avec les autres et où des mécanismes de règlement des situations conflictuelles ont été prévus. Et ce sont ces mécanismes qui sont mis en œuvre lorsque des mésententes surgissent et que la paix est troublée.

Dans cette optique, et pour répondre à cet impératif de prévention et de résolution des conflits, les organisations multilatérales et régionales prendront toutes les mesures nécessaires pour empêcher l'éclatement des situations conflictuelles ou pour y apporter une solution si, malgré tout, celles-ci venaient à se produire.

<sup>12</sup> E. KWAM KOUASSI: "Organisations Internationales africaines", Collection Mondes en devenir, Berger-Levrault, 5, rue Auguste Comte, 75006 Paris, 1987, p.26

<sup>13</sup> Raymond GUILLIEN et Jean VINCENT, op. cit.

## Section 2. Bref aperçu des organisations universelles et régionales

Dans cette rubrique, nous présenterons successivement la Société des Nations et l'Organisation des Nations Unies pour les organisations universelles. Pour les organisations régionales, nous prendrons un exemple de chaque continent, à l'exception de l'Océanie, celle-ci ne disposant pas, à proprement parler d'organisations régionales comparables à celles que nous nous proposons d'étudier.

### I. Les Organisations universelles

#### A. La Société des Nations (SDN)

La Première Guerre Mondiale (1914-1918) a provoqué des blessures profondes et difficiles à cicatriser, ce qui a incité les Etats à penser aux moyens susceptibles de leur épargner de nouveaux troubles à la paix et à la sécurité internationales. C'est ainsi qu'au lendemain de ce conflit, la Société des Nations (SDN) a été créée, plus précisément le 28 avril 1919, date à laquelle son Pacte constitutif a été adopté par les 32 Etats signataires<sup>14</sup>.

Première véritable organisation internationale à caractère universel, la SDN a été mise sur pied dans le but, sinon de conjurer à jamais la répétition d'une nouvelle guerre, du moins de la régler. Une telle initiative était dans tous les cas souhaitée, car le monde venait de vivre une expérience malheureuse sans précédent, celle de voir la presque totalité des pays de notre planète impliqués dans un conflit dont l'issue est demeurée incertaine jusqu'au bout. Aussi les survivants de cette hécatombe ont-ils estimé qu'il était temps d'adopter des règles pouvant servir à faire échec à toute nouvelle tentative de ce genre.

Comme l'ont constaté par la suite les membres de la SDN, "pendant quatre ans, des nations parmi les plus civilisées du monde s'entre-tuaient. Le bilan de cette lutte fut effroyable: dix millions de morts sur le champ de bataille, un chiffre incalculable de victimes des privations, de grands blessés et de mutilés, une diminution de la population, un affaiblissement de la moralité publique, une destruction de richesses difficile à évaluer, une dislocation du système monétaire, le chômage, les épidémies et la famine, des souffrances de toutes sortes après d'inconcevables horreurs. Mais dans l'agonie des batailles, ceux-là mêmes qui luttèrent appelaient de tous leurs vœux la paix bienfaisante et définitive qui devait justifier leurs souffrances et les ennoblir."<sup>15</sup>

L'on touche ici à la motivation réelle qui a servi de fondation pour la construction de cet édifice international, à savoir la paix et la sécurité de tous les pays et peuples du monde après la terrible épreuve. C'est le sens même du préambule du Pacte de la SDN où il est dit:

"Les Hautes Parties Contractantes,

Considérant que, pour développer la coopération entre les nations et pour leur garantir la paix et la sûreté, il importe

D'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre....."

<sup>14</sup> Il s'agit de: Etats-Unis d'Amérique, Belgique, Bolivie, Brésil, Empire britannique, Afrique du Sud, Australie, Canada, Inde, Nouvelle-Zélande, Chine, Cuba, Equateur, France, Grèce, Guatemala, Haïti, Hedjaz, Honduras, Italie, Japon, Libéria, Nicaragua, Panama, Pérou, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, Siam, Tchécoslovaquie, Uruguay

<sup>15</sup> Secrétariat de la Société des Nations, "La SDN", Genève, 1929, p.14

Quel autre vœu pouvait être clairement exprimé après tant de souffrances? Les termes "ne pas recourir à la guerre" et "paix et sécurité" deviendront ainsi des expressions favorites de cette période de l'après-guerre, afin de marquer la différence avec ce qui s'était passé. La plupart des organisations internationales qui naîtront par la suite prendront aussi le soin de se démarquer de toute idéologie belliciste en inscrivant dans leurs chartes constitutives la condamnation sans équivoque du recours à la guerre comme moyen de régler les problèmes, ainsi que la primauté du règlement pacifique des différends sur toute autre solution.

Le Pacte de la SDN, un texte relativement court (26 articles), détermine les règles de fonctionnement de cette organisation, les droits et les devoirs des Etats membres, et indique les voies et moyens de parvenir à une paix juste et durable pour tout le monde.

Ainsi, l'article premier définit les membres de l'organisation, à savoir les signataires du Pacte au moment même de son adoption ainsi que les Etats qui y accéderont par la suite. L'article 2, quant à lui, énumère les organes de l'organisation, qui sont une Assemblée, un Conseil et un Secrétariat permanent.

Le siège de la SDN a été fixé à Genève, avec possibilité d'être transféré en tout autre lieu sur décision du Conseil (art. 7).

Les articles 3 et 4 traitent respectivement des attributions et des compétences de l'Assemblée et du Conseil ainsi que de leur composition. Signalons que le Conseil s'est réuni pour la première fois le 16 janvier 1920 tandis que la première Assemblée a tenu ses assises en novembre-décembre 1920.

S'agissant de leurs compétences respectives,

" l'Assemblée connaît de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société ou qui affecte la paix du monde" (art. 3, 3°); tandis que

" le Conseil connaît de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde" (art. 4, 4°).

Les deux organes concentrent ainsi leurs efforts sur tout ce qui touche à la paix et à la stabilité internationales, au vu des circonstances dans lesquelles la SDN a été créée.

Dans le domaine de la prévention et de la résolution des conflits, le Pacte de la SDN impose la nécessité de collaboration de tous les membres pour le maintien de la paix enfin retrouvée et consacre la primauté des moyens pacifiques pour la résolution des conflits. C'est ce qui ressort de ses articles 11 et 12 qui disposent que :

"Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre des mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations..." (art. 11); et

"Tous les membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire, ou le rapport du Conseil..." (art. 12).

Il y a lieu de rappeler que l'article 12 est le résultat d'un amendement entré en vigueur le 24 septembre 1924, conformément à l'article 26 du Pacte.

Sans condamner expressément la guerre, ces dispositions du pacte obligent chaque Etat membre de la SDN à souscrire à cet idéal de règlement pacifique afin que chacun se sente en sécurité sans crainte d'être victime d'un quelconque acte de violence d'où qu'il vienne. C'était là, du moins, l'intention clairement affichée par les membres fondateurs de la SDN.

En commentant l'article 12 ci-dessus, J. RAY a estimé que: "Ainsi le texte adopté en 1919 est moins visiblement un texte destiné à supprimer certains recours à la guerre; ce qu'il met au premier plan, c'est l'engagement d'essayer une procédure pacifique; l'engagement de pas faire la guerre vient compléter le précédent, par la portée duquel il se trouve exactement limité"<sup>16</sup>.

Toutefois, cette absence de condamnation de la guerre comme moyen de résoudre les problèmes entre les Etats constituera un handicap pour cette organisation et donnera lieu à pas mal d'interprétations parfois excessives. A ce propos, KURZ a noté que :

"L'article 12 n'interdit que les guerres illicites et admet donc des guerres légales: il autorise les Etats à reprendre leur liberté d'action soit trois mois après une décision arbitrale ou judiciaire, ou après le rapport du Conseil, soit si cette décision n'est pas rendue dans un délai raisonnable ou si le rapport du Conseil n'est pas établi dans les six mois à dater du jour où il a été saisi du différend. Il en découle que même les guerres offensives ne sont pas interdites"<sup>17</sup>.

Après son entrée en vigueur, le Pacte de la SDN a vite révélé non seulement des faiblesses, mais aussi des imperfections, voire des contradictions qui devaient nécessairement influencer sur l'action de l'Organisation.

Ainsi, par exemple, suite au refus du Sénat américain de ratifier le Pacte, les Etats-Unis d'Amérique ne devinrent jamais membres de la SDN alors qu'ils étaient parmi les premiers pays qui avaient milité pour sa création et faisaient partie de ceux qu'on appelait alors "les principales Puissances alliées et associées", c. à. d. les Etats victorieux de la première Guerre mondiale et qui étaient, *de jure*, membres permanents du Conseil. L'absence des Etats-Unis au sein de la SDN se fera toujours sentir tout au long de son existence car l'on ne peut pas ignorer le poids tant politique, économique que militaire de ce pays et le rôle qu'il jouait et continue de jouer dans les relations internationales. Ceci se retrouve dans le commentaire de la SDN elle-même où il est indiqué: "Bien que les conséquences de cette décision (non ratification du Pacte par le Sénat

américain) semblent parfois exagérées, on doit reconnaître que l'effet moral fut considérable sur le moment, et il est d'ailleurs certain que l'absence des Etats-Unis d'Amérique a rendu plus difficile et plus lent le développement de la Société des Nations"<sup>18</sup>.

Quant aux contradictions constatées dans le texte, des auteurs comme YEPES et DA SILVA ont relevé que:

"Vouloir garantir la paix entre les nations et prévoir en même temps qu'on a le droit de la rompre, c'est plus qu'une contradiction, c'est un non-sens"<sup>19</sup>.

Selon eux, et c'est aussi notre avis, si l'on voulait une paix totale et durable, il fallait purement et simplement bannir la guerre et ne pas se contenter de souscrire à certaines règles la concernant. Cela aurait été logique, surtout en cette période de l'après-guerre où les plaies ouvertes par cette catastrophe n'étaient pas encore refermées.

Face à ces lacunes, certains Etats ont inventé des mécanismes pour y remédier. D'où, entre autres initiatives, l'élaboration du Pacte de Paris, connu sous la dénomination de "Pacte Briand-Kellog" de 1928.

<sup>16</sup> Jean RAY, "Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société", Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1930, p. 402

<sup>17</sup> Dr. Norbert KUNZ, "L'article 11 du Pacte et la Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre", Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1933, p. 52

<sup>18</sup> Secrétariat de la Société des Nations, "Dix ans de coopération internationale", 1930, p. 2

<sup>19</sup> J.M. YEPES et Pereira DA SILVA, "Commentaire et Pratique du Pacte de la Société des Nations et des Statuts de l'Union panaméricaine", Ed. A. Pédone, Paris, 1934, p. 14

Du nom des Ministres des Affaires Etrangères français et américain qui en ont été les initiateurs, ce Pacte (qui est entré en vigueur le 24 juillet 1929), se voulait être un véritable instrument au service de la paix, en condamnant, d'une façon ferme et catégorique, le recours à la guerre comme moyen de résoudre les problèmes qui se posent. A la fin de 1930, 63 pays y avaient adhéré.

Parlant de l'importance que revêtait ce Pacte pour la communauté internationale, BASDEVANT a souligné:

"Quand 63 Etats prennent l'engagement solennel de renoncer à la guerre, leur décision vaut aussi pour tous les autres Etats, surtout lorsque la nouvelle réglementation répond à la conscience juridique de l'humanité entière"<sup>20</sup>.

L' on remarquera que la majorité des Etats membres de la SDN ont adhéré à ce Pacte et que seuls n'ont pas répondu à l'appel l'Argentine, la Bolivie, le Salvador et l'Uruguay, tous appartenant au continent américain.

Cependant, le Pacte contenait aussi certaines lacunes, comme l'absence de sanctions ou celle de l'interdiction du recours à la force en dehors de la guerre.

Mais "l'importance fondamentale du Pacte Briand-Kellog n'est pas affectée par ces imperfections. La guerre n'est plus seulement interdite dans certains cas, comme dans le Pacte de la SDN. Elle a cessé - et c'est là un événement capital - d'être un moyen reconnu de régler les conflits internationaux"<sup>21</sup>.

L'on peut donc dire que le Pacte Briand-Kellog a constitué un bon complément au Pacte de la SDN en ce sens qu'il a osé franchir le pas de renoncer publiquement à la guerre pour régler les problèmes existants. Seulement ce Pacte avait ses propres limites liées au fait qu'il n'avait pas la même portée internationale que celui de la SDN.

Toutefois, malgré la volonté manifeste des Etats membres de faire de cette organisation un modèle pour la sauvegarde de la paix, des moyens conséquents ne lui ont pas été fournis pour lui permettre de remplir pleinement cette mission. Ainsi, au moment où certains Etats membres critiquaient ouvertement son action, d'autres optaient pour le retrait pur et simple en arguant que les problèmes qu'ils lui avaient soumis n'avaient pas reçu de réponse satisfaisante. Tel fut le cas de l'Italie dont la SDN n'avait pas avalisé la mainmise sur l'Ethiopie en 1937.

En effet, "en décembre 1937, l'Italie quitte avec éclat la Société des Nations, où un zèle extrême a été déployé pour empêcher la reconnaissance de "l'Empire", cette reconnaissance étant considérée comme une prime à l'agression par de nombreuses puissances, fâchées de principes. Dans l'amertume qui l'a amenée depuis septembre 1935 à ne plus participer aux réunions de Genève, elle poursuit avec passion le dénigrement d'une "boutique d'utopies", centre de ralliement suspect, à laquelle s'oppose avec succès une idéologie "anti-sociétaire"<sup>22</sup>.

La SDN ne put pas non plus trancher qui, de la Chine ou du Japon, était l'agressé ou l'agresseur, alors qu'il semblait bien clair que c'était le Japon qui avait déclenché les hostilités.

"Les politiques nationalistes des Etats qui devaient constituer l'axe germano-italo-japonais entrèrent en conflit avec l'organisation à la suite de leurs politiques d'expansion territoriale par la force. Ils furent amenés à quitter la S.D.N., mettant ainsi fin à l'universalisme qu'elle poursuivait"<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Bastid Suzanne BASDEVANT, "La Jurisprudence de la Cour Internationale de Justice", recueil des cours, 1951, I, Paris, p. 44

<sup>21</sup> B.S. BASDEVANT, op. cit. p. 50

<sup>22</sup> Maurice BAUMONT, "La faillite de la paix", 2ème Ed. PUF, 1946, pp. 678-679

<sup>23</sup> Pierre VELLAS, "Droit international public, Institutions Internationales- LGDJ, 20, rue Soufflot, Paris V, 1967, p. 363

En définitive, la SDN n'a pas pu atteindre tous les objectifs pour lesquels elle a été créée, faute du soutien sans faille de ses membres qui n'ont pas su résister à l'épreuve du temps. Cela étant, si elle ne peut pas être auréolée pour ses performances, l'on doit toutefois lui reconnaître le rôle de pionnier qu'elle a joué sur un terrain aussi mouvant et le mérite d'avoir été la première organisation à s'occuper des problèmes de la paix et de la sécurité dans le monde. Bref, l'échec de la SDN dans l'accomplissement de sa mission aura servi de détonateur dans la prise de conscience, par les Etats, d'une structure plus outillée susceptible de répondre plus efficacement à leur désir de paix et de sécurité entre les peuples.

### **B. L'Organisation des Nations Unies (ONU)**

En dépit des efforts déployés par la Société des Nations pour préserver le monde d'une nouvelle confrontation, moins de deux décennies après sa création, la terre entière entraîna dans une guerre plus destructrice et plus meurtrière que la précédente. Depuis la Première Guerre Mondiale en effet, plusieurs pays avaient développé leur arsenal militaire en prévision d'un éventuel conflit, qui ne tarda pas à se produire. Cette guerre a vu l'irruption d'un phénomène jusque là inconnu mais aussi horrible, à savoir le génocide des Juifs par l'Allemagne nazie.

"Les origines de la guerre de 1939, beaucoup plus simples, remontent essentiellement aux insatiables appétits d'Adolf Hitler. Il a voulu reconquérir une force militaire considérable, qu'il utiliserait à plein, face à toutes les questions que l'Allemagne tenterait de régler à son avantage, sans souci d'une conflagration mondiale. Le réarmement massif et incontrôlable d'une puissance qui bientôt s'est libérée de toute contrainte et de tout engagement faisait courir à la paix des risques énormes, moins par la décision de réviser le traité de Versailles que par une expansion offensive issue de la féroce volonté d'un homme, Hitler : tant de destructions, tant de morts dépendent de cet homme"<sup>24</sup>.

Traumatisés par ces événements aussi insensés que sanglants, les Etats essayèrent par tous les moyens de colmater les brèches ouvertes par ce cataclysme mondial. Ce fut l'une des raisons majeures de la fondation de l'Organisation des Nations Unies, le 24 octobre 1945, date d'entrée en vigueur de sa charte constitutive, et ce en lieu et place de la SDN. Cette dernière n'a donc pas pu survivre à la Seconde Guerre Mondiale et a été dissoute officiellement le 31 juillet 1947.

Mais bien avant la création effective de l'ONU,

"dès les premières années de la deuxième guerre mondiale, des principes de coopération internationale et de renonciation à la guerre en même temps que de progrès économique et social furent proclamés qui sont à la base de la doctrine des Nations Unies"<sup>25</sup>.

Sans entrer dans les détails, la Charte de l'ONU se devait de corriger les erreurs et combler les lacunes constatées dans le Pacte de la SDN et qui, estimait-on, avaient conduit à ce nouveau drame.

Ainsi, à la différence de sa devancière, le préambule de la Charte de l'ONU commence par ces mots : "Nous, peuples des Nations Unies...", expression pleine de signification et d'engagement. On a l'impression que les rédacteurs de la Charte de l'ONU ont voulu marquer leur différence avec le caractère plus ou moins abstrait des termes comme "Les Hautes Parties Contractantes", afin de délivrer un message clair à tous ceux qui y adhèreraient. A notre avis, le terme "Nous" se réfère à la présence physique des pays qui

<sup>24</sup> Maurice BAUMONT, " Les origines de la deuxième guerre mondiale ", Paris, Payot, 1969, p. 13

<sup>25</sup> P. VELLAS, "Droit International public, Institutions internationales", op. cit. p. 365

ont participé à l'élaboration de ce texte et qui ont pris l'engagement d'adhérer sans réserve aux termes de son contenu.

Tout en s'inspirant des grandes lignes du Pacte de la SDN, la Charte de l'ONU est allée au delà des domaines couverts par celui-ci en corrigeant les erreurs éventuelles qui auraient été à la base de ses déconvenues.

Les buts poursuivis par l'ONU sont clairement énoncés dans l'article premier de sa Charte: "Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin: prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix...".

Pour imprimer un cachet particulier à leur désir de sauvegarder à tout prix la paix et la sécurité internationales, les fondateurs de l'ONU ont introduit, dès le départ, dans la Charte, la notion de "répression" à l'égard de quiconque serait tenté par des velléités bellicistes. Chaque membre de la famille onusienne et tout candidat à son adhésion doivent s'imprégner de cet idéal, à défaut de quoi ils encourront les sanctions prévues.

Les fondateurs de l'ONU, instruits par l'expérience de la SDN, ont estimé que le monde en avait assez des guerres et qu'il était temps de construire la paix.

C'est ce qu'a constaté VELLAS quand il a écrit:

"Lorsque l'on considère les buts poursuivis par l'ONU, on ne doit jamais méconnaître qu'elle est, après le bref précédent de la SDN, la première organisation universelle à compétence générale, qui vise à apporter ordre, paix et coopération dans la société internationale, après des siècles d'anarchie et d'oppositions souvent sanglantes entre Etats; d'autre part que l'action des Nations Unies est étendue à l'ensemble des activités économiques et sociales et non pas seulement politiques, que l'essentiel de la contribution qu'elle apporte réside dans ce domaine"<sup>26</sup>.

En ce milieu du XXème siècle, les rédacteurs de la Charte fondatrice de l'ONU semblent avoir opté pour la création d'une organisation capable d'épargner à l'humanité de nouvelles souffrances dues à la guerre. Pour cela, ils ont préféré remplacer purement et simplement la SDN, mais en puisant dans son Pacte constitutif des éléments qui pouvaient servir à la confection du nouveau texte tout en sachant que de grandes différences demeurent entre ces deux organisations universelles, tant du point de vue de leurs structures, que de leurs objectifs.

Du point de vue de la structure, la SDN se composait de deux organes, à savoir l'Assemblée et le Conseil, assistés d'un Secrétariat (art. 2 du Pacte). L'ONU, quant à elle, comprend six organes principaux qui sont l'Assemblée Générale, le Conseil de Sécurité, le Conseil Economique et Social, le Conseil de Tutelle, la Cour Internationale de Justice et le Secrétariat; bien plus, la Charte prévoit la création d'organes subsidiaires (art. 7). L'on constate ici que la structure de l'ONU est plus étoffée, ce qui rend peut-être son action plus efficace que ne l'a été celle de sa devancière. On remarque aussi que dans la Charte de l'ONU, le Secrétariat constitue un organe à part entière alors que dans le Pacte de la SDN, il s'agissait d'un "organe intégré"<sup>27</sup> à l'Assemblée et au Conseil, donc dépourvu d'autonomie vis-à-vis d'eux.

<sup>26</sup> P. VELLAS, op. cit. p. 386

<sup>27</sup> Innocent SEMUHIRE, "Les organisations internationales, le régionalisme international, le régionalisme international africain", Peter Lang, Publications Universitaires Européennes, Bern, Paris, 1996, p. 83

Dans la SDN, la composition du Conseil a varié suite au refus du Sénat américain de ratifier son Pacte, et au retrait de l'Italie et du Japon (comme vu plus haut), alors que ces trois pays étaient membres, *de jure*, de ce Conseil. En outre, c'était le Conseil lui-même qui désignait les pays dont la représentation était permanente avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée (art. 4). La Charte de l'ONU, quant à elle, énumère les pays membres permanents du Conseil de sécurité, définit les procédures de désignation des autres membres non permanents (art. 23) et détermine les compétences de chacun des organes.

Tandis que l'action de la SDN était essentiellement tournée vers la paix et la sécurité internationales, la charte de l'ONU est allée plus loin en y ajoutant les domaines économiques, culturels, techniques et des droits de l'homme. C'est ce que l'un des auteurs appelle "la globalité des objectifs"<sup>29</sup>.

Il est à souligner aussi que les rédacteurs de la Charte de l'ONU ont voulu produire un texte aussi complet que possible (111 articles) pour régir la vie internationale, plus que ne l'avait été le Pacte de la SDN avec ses 26 articles.

Signalons enfin que s'il est aujourd'hui plus facile de juger l'action de la SDN (puisqu'elle n'existe plus et que son bilan peut être évalué), il n'en est pas de même pour l'ONU qui est toujours en activité, et qui poursuit, contre vents et marées, l'exécution des tâches que lui assigne la Charte.

## II. Quelques organisations régionales typiques

### A. Le Conseil de l'Europe

Au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, l'Europe s'est retrouvée plus meurtrière et plus exsangue que les autres nations qui avaient participé au conflit. Et pour cause: l'épicentre de ce séisme mondial étant situé au cœur même de l'Europe, il était normal que les pays de cette région en ressentent les effets plus que les autres. Seuls quelques pays ne seront pas touchés, comme la Suisse, la Bulgarie ou la Suède, mais le flux des réfugiés en provenance des pays en guerre pesera lourdement sur leurs équilibres tant politique qu'économique.

Dans ces conditions, même si chaque pays était avant tout préoccupé par sa propre reconstruction et le bien-être de sa population traumatisée, l'idée d'un éventuel regroupement n'était pas absente du débat.

Ainsi, "le 19 septembre 1946, au cours d'une allocution prononcée à l'Université de Zurich, Sir Winston CHURCHILL, qui venait d'abandonner aux travaillistes la direction du gouvernement, avait déclaré: nous devons construire une sorte d'Etats-Unis d'Europe. Sous son égide, un mouvement pour l'Europe unie se développa en Grande Bretagne"<sup>30</sup>.

Suite aux dégâts causés par la guerre, tout regroupement éventuel entre européens devait avant tout revêtir un caractère économique, même si un hypothétique réarmement de l'Allemagne hantait encore les esprits.

Dans ces circonstances difficiles, les Européens trouvèrent un allié de taille qui les aida à traverser cette crise, à savoir les Etats-Unis d'Amérique, qui avaient été aussi à leurs côtés durant la guerre et grâce à qui la victoire avait été acquise. C'était le moment du lancement du fameux "Plan Marshall" en 1946. Du nom du Secrétaire d'Etat américain de l'époque, ce plan visait à mettre à la disposition des Etats européens qui le désiraient (l'URSS ayant en effet décliné l'offre américaine) les crédits nécessaires à leur reconstruction.

<sup>29</sup> I. SEMUHIRE, *op. cit.*, p. 89

<sup>30</sup> Roger PINTO, "Les organisations européennes", Payot, Paris, 1963, p. 35

"Le 5 juin 1947, le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis d'Amérique, le général MARSHALL, dans son discours prononcé à l'Université de Harvard, offre à l'Europe de prolonger et de développer l'aide économique américaine (antérieurement accordée par le Prêt Bail, l'U.N.R.R.A. et l'aide intérimaire). Il demande aux pays européens de dresser collectivement le plan de leurs besoins et les modalités d'une action commune. Les lois américaines d'aide qui suivirent ont pour objectif avoué "l'unification de l'Europe"<sup>30</sup>.

Afin de mieux canaliser l'aide ainsi reçue et de stabiliser leurs économies, les pays bénéficiaires de cette manne américaine, sous l'impulsion des Etats-Unis, mirent sur pied une organisation économique permanente, connue sous le nom de "Organisation Européenne de Coopération Economique (OECE)". La convention de sa création a été signée le 16 avril 1948. Celle-ci cédera sa place, en 1960, à une organisation intercontinentale économique plus forte, dont feront désormais partie les Etats-Unis d'Amérique, le Canada, le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Il s'agit de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) qui regroupe aujourd'hui tous les pays industrialisés à économie de marché.

L'idée d'une Europe unie remonte loin dans le temps, car "au XVIIIème siècle par exemple, Montesquieu, Voltaire se satisfont d'une Europe dont ils constatent l'existence, l'Europe "des lumières". Selon Voltaire, les "Européens chrétiens sont ce qu'étaient les Grecs: ils se font la guerre entre eux; mais ils conservent dans ces dissensions tant de bienséance, et d'ordinaire tant de politesse, que souvent un Français, un Anglais, un Allemand qui se rencontrent paraissent nés dans la même ville"<sup>31</sup>.

Toutefois, le véritable mouvement européen fut lancé au XXème siècle "au cours duquel l'idée européenne est moins l'objet d'approfondissement théorique que d'efforts de réalisation", avec notamment la publication d'un ouvrage de M. Coudenhove-Kalergi, intitulé: "Pan-Europe"<sup>32</sup> qui prévoyait entre autres, "la constitution d'une fédération européenne fondée sur des abandons de souveraineté consentis par les Etats européens". Dans cette entreprise visant la construction européenne, "l'initiative la plus spectaculaire de l'époque fut celle prise par Aristide Briand devant la SDN, le 7 septembre 1922, quand il proposa à l'Assemblée générale de créer, entre les Etats européens, un lien fédéral, mais sans porter atteinte aux souverainetés de ces Etats"<sup>33</sup>.

En rapprochant les deux thèses, l'on constate que l'idée principale qui les sous-tendait était avant tout la mise sur pied d'une Europe unie, avec ou sans abandon de souveraineté de la part des Etats.

Dans tous les cas, l'entrée en guerre de l'Europe mettra fin à tous ces efforts et ce n'est qu'en plain milieu de la Seconde Guerre Mondiale que l'idée retera surface avec W. CHURCHILL qui déclarait déjà en 1942:

"Si éloigné que puisse paraître aujourd'hui cet objectif, j'ai le ferme espoir que la famille européenne agira un jour en étroite union au sein d'un Conseil de l'Europe. J'attends et j'appelle de mes vœux des Etats-Unis d'Europe où il sera possible de voyager sans entrave. J'espère voir l'économie de l'Europe étudiée comme un tout. J'espère voir un Conseil regroupant peut-être dix nations, parmi lesquelles les anciennes Grandes Puissances"<sup>34</sup>. Quelques mois plus tard, le même Homme d'Etat britannique réitérait sa vision de création d'une Europe unie, dans un discours radiodiffusé:

<sup>30</sup> R. PINTO, op. cit. p. 33

<sup>31</sup> Louis CARTOU, "Les organisations européennes", Dalloz, 3ème Ed. p. 35

<sup>32</sup> L. CARTOU, op. cit. p. 41

<sup>33</sup> L. CARTOU, op. cit. p. 41

<sup>34</sup> Secrétariat du Conseil de l'Europe, "Manuel du Conseil de l'Europe", Ed. A. Pédone Paris, 1970, p. 9

"On peut s'imaginer que, sous l'égide d'une institution mondiale incorporant ou représentant les Nations Unies, un Conseil de l'Europe vienne à l'existence. Nous devons essayer de transformer ce Conseil de l'Europe en une Ligue douée d'une efficacité réelle, en intégrant dans sa contexture toutes les forces les plus puissantes, en le dotant d'une Haute Cour pour le règlement des différends, de forces armées, soit nationales ou internationales soit à la fois nationales et internationales, tenues en alerte pour assurer la mise en vigueur des décisions prises et prévenir un retour d'une agression et la préparation de guerres futures. Ce Conseil, une fois créé, doit finir par englober la totalité de l'Europe et un jour doit venir où toutes les branches principales de la famille européenne doivent y participer"<sup>35</sup>.

Le 5 mai 1959, son vœu deviendra en partie réalité, car à cette date, le Conseil de l'Europe verra le jour. Le traité portant sa création fut signé à Londres par dix Etats (Belgique, Danemark, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Royaume-Uni et Suède).

"Le Conseil de l'Europe est l'organisation la plus ancienne et celle qui a la plus grande extension géographique, puisqu'elle comprend une zone de 320 millions d'habitants, qui va de l'Islande à la Turquie, du Spitzberg à la Sicile, à Malte et à Chypre, de l'Irlande jusqu'à Berlin-Ouest"<sup>36</sup>.

Avec l'admission des Etats issus de la désintégration de l'Empire soviétique, les données ci-avant ont été dépassées, le Conseil de l'Europe comptant aujourd'hui une quarantaine de pays membres, avec une population de plus de cinq cent millions d'habitants.

L'article premier du Statut énonce le but assigné au Conseil de l'Europe, à savoir, "réaliser une union plus étroite entre ses Membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social. Ce but sera poursuivi au moyen des organes du Conseil, par l'examen des questions d'intérêt commun, par la conclusion d'accords et par l'adoption d'une action commune dans les domaines économique, social, culturel, scientifique, juridique et administratif, ainsi que par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales". Le même article précise que "les questions relatives à la Défense nationale ne sont pas de la compétence du Conseil de l'Europe".

"Les gouvernements signataires avaient la ferme intention de laisser à l'O.T. A. N. les questions militaires et il est de notoriété publique que quatre Etats membres (Irlande, la Suède, l'Autriche et la Suisse) n'auraient pas été disposés à adhérer au Conseil si les questions de défense n'avaient pas été exclues de sa compétence"<sup>37</sup>.

C'est dire combien les Etats signataires étaient soucieux de voir les pays du continent européen adhérer au Statut du Conseil de l'Europe.

"Les buts poursuivis sont la paix internationale, la promotion de l'idéal démocratique, la défense des droits de l'homme, par l'union plus étroite de ses membres. En conséquence les compétences de l'Organisation sont de nature politique et sociale, le Conseil de l'Europe ayant laissé à d'autres organisations l'exercice des compétences économiques"<sup>38</sup>.

Le Conseil de l'Europe a donc été la première organisation européenne à s'occuper des problèmes politiques, dont la paix, la stabilité, et bien entendu les droits de l'homme sur le continent européen.

Cependant, les Etats membres de cette organisation n'avaient pas la même conception de l'unité de l'Europe. C'est pourquoi des tensions ne manqueront pas de naître entre les

<sup>35</sup> Cité par A. H. ROBERTSON, "Le Conseil de l'Europe: sa structure, ses fonctions et ses réalisations", A.W. Sythoff-Leyde, 1962, p. 20

<sup>36</sup> Heinz MEDEFIND, "L'organisation de l'Europe", Europa Union Verlag GmbH, 1975, p. 10

<sup>37</sup> Secrétariat du Conseil de l'Europe, op. cit. p. 21

<sup>38</sup> P. VELLAS, op. cit. p. 421

partisans d'une Europe confédérale impliquant l'abandon de souveraineté des Etats, avec des compétences dans tous les domaines (politique, économique et militaire) et ceux qui ne voulaient pas entendre parler de céder ne fût-ce qu'un pouce de leur souveraineté. Les défenseurs de cette dernière thèse, animés par la Grande Bretagne et les pays scandinaves, auront raison sur les autres, d'où des problèmes d'évolution positive de cette organisation, qui verra ses ambitions freinées par les mécontentes de ses propres membres.

Les organes du Conseil de l'Europe sont: une assemblée consultative composée de parlementaires désignés par les Parlements des Etats membres proportionnellement à leur population; le Comité des Ministres des Affaires Etrangères issus des pays membres et un secrétariat dirigé par un Secrétaire Général, nommé par l'Assemblée Consultative sur recommandation du Conseil des Ministres (articles 10 et 36 du Statut). L'Assemblée consultative et le Comité des Ministres des Affaires Etrangères exercent un pouvoir de recommandation et leurs décisions ne sont exécutoires qu'après ratification par les Etats membres (articles 15 et 22 du Statut).

"L'innovation fondamentale du Conseil de l'Europe est, néanmoins, l'introduction dans l'organisation internationale de l'élément parlementaire, qui apparaît pour la première fois en droit international"<sup>39</sup>.

Cependant, l'institution parlementaire internationale dont il est question n'exerce pas les mêmes compétences que celles d'une assemblée parlementaire prévue par les constitutions des pays à régime démocratique.

En pratique, cette organisation s'est investie dans le domaine politique, et plus spécifiquement dans celui des droits de l'homme; ce qui est assez louable surtout en cette période de l'après-guerre, où ce sujet n'avait pas encore fait l'objet d'une étude sérieuse.

"Il est intéressant d'observer que le Conseil de l'Europe, fruit d'une transaction entre les thèses interétatique et superétatique, a heureusement abouti à la création d'organes de nature superétatique dans le domaine des droits de l'homme, la Commission Européenne et la Cour Européenne des Droits de l'Homme. En dehors de cette réalisation politique et juridique remarquable, constituée par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et par la Charte Sociale Européenne, le Conseil de l'Europe n'a pu mettre à son activité que des réalisations assez modestes. Ce qui ne saurait faire méconnaître le rôle diplomatique et politique considérable qu'il joue du point de vue des initiatives européennes et de la relance permanente de l'entreprise d'unification"<sup>40</sup>.

Bien avant la fondation du Conseil de l'Europe, des pourparlers avaient été menés pour la création d'une organisation économique proprement européenne, capable de se mesurer aux économies des autres régions du monde. Ce fut là l'une des raisons de la signature, le 25 mars 1957 à Rome, du traité instituant le Marché Commun européen ou "Communauté Economique Européenne", dont le but principal était l'intégration économique entre les pays membres. L'article 2 du Traité de Rome stipule en effet: "La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit". Au fil des jours, cette Communauté s'est élargie à de nouveaux membres et de six pays signataires de sa Charte fondatrice, on en est aujourd'hui à quinze membres.

<sup>39</sup> Conférences de W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH: "Organisations européennes", Association internationale pour l'enseignement du droit comparé, Strasbourg, 1963, p. 8

<sup>40</sup> P. VELLAS, op. cit. p. 423

Après la ratification du traité de Maastricht de 1992, la Communauté est devenue l'«Union Européenne», dont la première étape vers l'union monétaire a été le lancement de l'Euro comme monnaie unique à partir du 1er janvier 1999, mis en circulation le 1er janvier 2002.

Avec la naissance de l'Union Européenne, le rôle et l'importance du Conseil de l'Europe se sont plus ou moins effilochés, spécialement au sein des pays membres des deux organisations. Il se trouve en effet que les quinze Etats membres de l'Union Européenne, dont le poids économique est très considérable (ex. Allemagne, France, Royaume-Uni et Italie), font aussi partie du Conseil de l'Europe. Par ailleurs, le texte instituant l'Union Européenne couvre, dans les Etats membres, tous les domaines de la vie nationale et englobe les anciens traités instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA-Titre III) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA-Titre IV). Ainsi sont traités successivement la citoyenneté de l'Union, la politique économique et monétaire, la politique commerciale commune, la libre circulation des personnes, des biens et des services, la promotion de la recherche et du développement technologique. D'où le transfert d'un grand nombre de domaines, jadis régis par le Conseil de l'Europe vers l'Union Européenne. Il s'avère donc aujourd'hui que l'Union Européenne a damé le pion au Conseil de l'Europe sur la scène internationale.

Cependant, l'éclatement de la guerre en ex-Yougoslavie et la persistance de la tension entre la Grèce et la Turquie (à propos de Chypre) ont montré les limites des deux Organisations européennes en matière de prévention et de règlement des conflits. Ni l'une ni l'autre n'a pu mettre fin au conflit des Balkans, alors qu'il se déroulait devant leur porte. Il faudra attendre l'initiative tardive mais énergique des Etats-Unis et à laquelle les Européens s'associeront pour qu'une lueur d'espoir de paix naisse dans cette région.

Dans tous les cas, quelles qu'aient été les motivations des Etats européens à se constituer en ensembles économiques ou politiques, ils étaient aussi «persuadés que la consolidation de la paix fondée sur la justice et la coopération internationale est d'un intérêt vital pour la préservation de la société humaine et de la civilisation»<sup>41</sup>. Aussi, tout en reconstruisant leurs économies anéanties par la guerre, et en disposant que «la participation des Membres aux travaux du Conseil de l'Europe ne doit pas altérer leur contribution à l'œuvre des Nations Unies et des autres organisations ou leurs internationales auxquelles ils sont parties» (art.1 c) du Statut), les membres du Conseil de l'Europe appuyaient ainsi les initiatives de l'Organisation universelle dans le domaine de la prévention et de la résolution des conflits régionaux.

### **B. L'Organisation des Etats Américains (OEA)**

L'Organisation des Etats Américains est l'une des plus vieilles organisations régionales de notre planète. Initialement appelée «Union internationale des Républiques Américaines», cette organisation, fondée le 14 avril 1890, avait un but essentiellement économique, à savoir réunir et distribuer des données commerciales à travers le continent américain. Les Etats-Unis d'Amérique étaient le pilier de cette organisation dont le bureau central se trouvait à Washington. En 1910, sa dénomination devint «Union des Républiques Américaines». La charte et la dénomination actuelle ont été adoptées à Bogotà le 30 avril 1948, c.à.d. après la seconde guerre mondiale. Il s'agissait surtout d'adapter les dispositions de cette organisation à celles de l'ONU, spécialement en ce qui concernait les organisations régionales. D'autres modifications de la charte ont été enregistrées en 1967 (27 février 1967) et en 1985 (5 décembre 1985), suivant les besoins et les souhaits des

<sup>41</sup> Préambule du Statut du Conseil de l'Europe

Etats membres. Il faut préciser que même si au départ cette organisation se voulait un mouvement de rassemblement de tous les pays des deux Amériques, le Canada est toujours resté en dehors de ce groupement continental (peut-être en raison de son rattachement à l'Empire Britannique).

Comme la plupart des organisations régionales nées après l'entrée en vigueur de la Charte de l'ONU, l'OEA adhère aux buts et principes de cette organisation universelle et se déclare prête à les sauvegarder. L'article 2 de sa charte, tout en précisant qu'il s'agit d'une organisation régionale en conformité avec la Charte des Nations Unies, énonce ses buts essentiels qui sont entre autres:

- a) Garantir la paix et la sécurité du continent;
- b) Encourager et consolider la démocratie représentative, compte dûment tenu du respect du principe de non-intervention;
- c) Prévenir les causes possibles de difficultés et assurer le règlement pacifique des différends qui surgissent entre les Etats membres;
- d) Organiser l'action solidaire de ces derniers en cas d'agression.

Partant de ce qui précède, ROLLAND a ajouté que:

"l'OEA vise à garantir la paix et la sécurité du continent, à assurer et à harmoniser le développement économique, social et culturel entre autres buts"<sup>42</sup>.

Une organisation régionale se doit d'assurer aux Etats membres une certaine stabilité qui leur permet d'offrir à leurs populations respectives de meilleures conditions de vie.

C'est pour cette raison que la plupart des organisations régionales prévoient dans leurs chartes des mécanismes pour assurer la paix et la sécurité à l'intérieur de leurs frontières, ce qui est le cas pour l'OEA.

Dans le cadre de la prévention et de la résolution des conflits, l'article 23 du texte fondateur de l'OEA stipule que "les différends internationaux entre les Etats membres doivent être soumis aux procédures pacifiques indiquées dans la présente Charte". L'article 24 énumère, quant à lui, ces procédures pacifiques qui sont: la négociation directe, les bons offices, la médiation, l'enquête, la conciliation, la procédure judiciaire, l'arbitrage et celles sur lesquelles les parties tombent d'accord spécialement à n'importe quel moment<sup>43</sup>.

Il s'agit ici de toutes les procédures mises en oeuvre pour prévenir la survenance des situations conflictuelles entre les Etats membres de l'organisation, et dans le cas contraire, pour y mettre fin, et ce d'une façon pacifique. En ce domaine, l'OEA a pris pour modèle la Charte de l'ONU dont elle a recopié tous les moyens de règlement pacifique des différends. De la sorte, personne ne pourra reprocher à l'Organisation interaméricaine de ne pas se conformer aux buts et principes des Nations Unies, du moins sur le papier.

Au sein de l'OEA, les Etats-Unis d'Amérique, de par leur puissance politique, économique et militaire, ont joué un rôle prépondérant dans la prise de certaines décisions concernant sa marche générale. C'est pourquoi certains pays se sont sentis dépouillés de leur souveraineté, d'où des positions souvent contradictoires sur des sujets pourtant simples. C'est ce qu'a relevé P. VELLAS quand il affirme que:

"malgré sa vieille structure, l'OEA a toujours été très sensible aux manifestations de souveraineté des Etats membres qui ont empêché la ratification d'un grand nombre de conventions adoptées dans son cadre depuis 1890"<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Denis ROLLAND, "L'Amérique latine: Guide des organisations internationales et de leurs publications", L'Harmattan, Paris, 1983, p. 93

<sup>43</sup> Pour plus de précisions sur ces termes, se reporter au chapitre II

<sup>44</sup> P. VELLAS, op. cit. pp. 415-416

Comme les Etats-Unis ont été le principal architecte de la construction de l'OEA, ceci explique en partie la raison de leur position dominante au sein de l'organisation. Par ailleurs, la fin de la Seconde Guerre Mondiale ayant vu l'émergence de deux blocs opposés, (USA et URSS), toute organisation régionale dont faisait partie l'un d'eux devait nécessairement subir son influence. C'est pourquoi l'OEA veillera à ce que le communisme ne pénètre pas à l'intérieur des frontières de ses Etats membres en raison d'une opposition presque obsessionnelle des Etats-Unis à cette idéologie. Et cet état de fait a parfois donné lieu à des interventions flagrantes de cette superpuissance dans les affaires intérieures d'un Etat membre de l'OEA, ce qui engendrait un malaise, voire un embarras chez les autres partenaires. Mais le revers de cette situation n'était pas mauvais, car cette organisation a su imposer une certaine stabilité dans la région que d'aucuns attribuent justement à la présence, en son sein, des Etats-Unis d'Amérique.

Quand une organisation régionale parvient à maintenir la paix et la stabilité dans son aire géographique, cela a des répercussions positives sur les autres régions du monde qui s'en inspirent dans leurs politiques. Dans ce cadre, l'OEA peut se targuer d'avoir établi un filet de sécurité parmi ses membres et avoir ainsi répondu au vœu exprimé par les fondateurs de l'Organisation des Nations Unies.

### C. L'Organisation de l'Unité Africaine (OUA)

Créée dans la foulée des indépendances de la plupart des pays du continent, l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) se voulait avant tout un vaste mouvement de rassemblement de tous les Etats africains en un groupement politique. Comme son nom l'indique, l'objectif principal qui a été à la base de la création de cette organisation était la réalisation de l'unité des Etats du continent africain, afin de mieux mener le combat pour la libération des pays encore sous domination coloniale, et contre l'apartheid qui sévissait en Afrique du Sud. Sa charta constitutive a été adoptée par la première Conférence au Sommet de 32 Chefs d'Etat et de Gouvernement, tenue à Addis-Abeba le 25 mai 1963.

Avant la mise sur pied de cette organisation, diverses initiatives avaient été amorcées pour la mise en place de certains groupements au sein desquels des Etats africains pouvaient engager des discussions concernant leur continent, mais dans le cadre des affinités géographiques, linguistiques, ou religieuses.

Au cours de la conférence d'Addis-Abeba mentionnée plus haut, des divergences sont apparues quant à la forme que devait revêtir l'organisation. Certains Chefs d'Etat ou de Gouvernement préconisaient un fédéralisme africain qui impliquait l'abandon, par les Etats, d'une partie de leur souveraineté, tandis que d'autres défendaient, "mordicus", cette même souveraineté récemment acquise au prix de sacrifices humains et matériels importants. Ces divergences ont pu être surmontées grâce à la détermination de certains leaders africains qui ont privilégié l'unité du continent en laissant à chacun le soin de réfléchir et d'exposer ultérieurement son point de vue sur les problèmes posés.

Des plus amples développements seront faits à ce sujet au chapitre troisième.

### **D. L'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN)**

Comme son nom l'indique, l'Association des Nations d'Asie du sud-est regroupe les Etats de cette région du continent asiatique, mais non communistes. Il s'agit de l'Indonésie, de la Malaisie, des Philippines, de la Thaïlande et du Singapour. Le Brunei a adhéré à l'organisation le 7 janvier 1984, tandis que le Cambodge et le Vietnam ont attendu la stabilisation de leurs situations politiques intérieures pour en devenir membres. Fondée le 6 août 1967, l'Association des Nations du sud-est asiatique avait, entre autres, pour buts et objectifs "de promouvoir la paix et la stabilité régionales par le respect de la justice et du droit dans les relations entre les pays de la région et par l'adhésion aux principes de la Charte des Nations Unies" (deuxième point de la déclaration de fondation du 8 août 1967). "Bien que profondément différents par leur superficie, leur situation géostratégique, leur histoire, leurs ethnies et leurs religions, les cinq pays co-fondateurs estiment que la similitude de leurs problèmes économiques peut les aider à vaincre ensemble leurs difficultés et favoriser ainsi le développement régional et leur propre croissance"<sup>45</sup>. L'idée première qui a prévalu pour la création de cette organisation sous-continentale semble ainsi avoir été d'ordre économique.

Toutefois, étant donné la situation géographique de la région dans son ensemble et l'instabilité qui régnait aux frontières de certains pays membres, l'on peut déduire que la mise en commun de leurs forces politiques et diplomatiques devait contribuer à une relative stabilisation. En effet, la guerre qui faisait rage au Cambodge et au Vietnam et dont les effets néfastes étaient ressentis en Thaïlande, ainsi que la présence des pays communistes (spécialement la Chine et le Vietnam) ne pouvaient pas rassurer les autres membres. Aussi la mise sur pied de l'organisation constituait une sorte de garde-fou qui devait préserver l'indépendance politique et économique des Etats membres, en leur assurant également paix et stabilité.

En déclarant leur adhésion aux principes de la Charte des Nations Unies, les Etats membres de l'ASEAN ont ainsi marqué leur accord aux modes de règlement pacifique des différends aussi bien entre eux qu'avec les pays tiers. De cette façon, l'ASEAN apporte sa contribution active au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Dans cette optique, grâce aux efforts conjugués de l'ONU et de la Thaïlande, appuyée par cette organisation, la guerre au Cambodge a pris fin, tandis que les anciens régimes communistes de la région se démocratisent petit à petit, même si le chemin à parcourir par ces derniers reste encore long et parsemé de pas mal de goulets d'étranglement.

L'action de l'ASEAN dans le domaine de la prévention et de la résolution des conflits n'est certes pas encore éclatante, mais elle mérite un soutien accru de la part des autres membres de la communauté internationale car elle s'avère déjà prometteuse.

En conclusion de l'étude de ces quelques organisations régionales et de l'ONU, l'on peut retenir les observations suivantes:

- Aussi bien l'ONU que les organisations régionales ci-dessus ont été créées après la Seconde Guerre Mondiale, même si pour certaines (comme l'OEA et le Conseil de l'Europe), l'idée de leur fondation avait été projetée avant ce drame.
- L'élément moteur de la création de l'ONU était le rassemblement des pays de la planète en un vaste mouvement pour faire échec à toute nouvelle confrontation entre les pays à peine sortis de la guerre. Les motivations des pères fondateurs des organisations régionales mentionnées étaient essentiellement économiques et/ou politiques. Dans le

<sup>45</sup> Sophie BOISSEAU DU ROCHER, "L'ASEAN, vingt ans d'existence", la documentation française, Paris, 1987, p. 5

cas précis de l'OUA, la ligne directrice de sa création était avant tout la libération du continent africain de toute domination coloniale.

Alors que l'ONU avait pour ambition de rassembler tous les pays imbus des idéaux de paix et prêts à défendre ces valeurs (critère d'inclusion évoqué plus haut), les organisations régionales semblent préoccupées par l'unité de leurs membres qui appartiennent à une sphère géographique bien déterminée (critère d'exclusion).

- La Charte de l'ONU couvre tous les domaines (politique, économique, social, etc.) et a prévu des organes chargés de coiffer les activités de chacun d'eux (Assemblée générale, Conseil de sécurité et Conseil économique et social). Les textes des organisations régionales, tout en réaffirmant leur adhésion aux buts et principes de l'ONU, consacrent une large part au domaine qui a été à la base de la création de chacune d'elles, d'où les limites de leur action dans certains autres domaines.

- Aussi bien l'ONU que les organisations régionales ont été créées par des traités internationaux, mais le caractère universaliste de la première fixe la ligne de démarcation entre elles. L'objectif primordial de certaines organisations régionales demeure, à court terme, la réalisation de l'unité entre les membres de la région concernée, et à moyen et à long terme l'amélioration du niveau de vie de leurs populations respectives.

Enfin, si l'ONU bénéficie de l'apport et de l'appui de la presque totalité des pays de la planète, grands ou petits, l'on ne peut pas en dire autant pour les organisations régionales, dont l'une d'elles, en l'occurrence l'OUA, englobe en son sein les pays parmi les plus pauvres du monde.

### **Section 3 : Collaboration entre les organisations universelles et régionales dans le domaine de la prévention et de la résolution des conflits régionaux**

Aussi bien la Société des Nations que l'Organisation des Nations Unies ont été créées au lendemain de la guerre. La raison principale était évidemment la mise en place des moyens susceptibles d'empêcher la répétition de tels événements dramatiques à travers lesdites organisations.

La Charte des Nations Unies traite des organisations régionales dans son chapitre VIII sous le titre: "Accords régionaux". Comme mentionné ci-dessus, les organisations régionales ont été créées par des accords internationaux, mais avec cette spécificité de se conformer aux buts et principes de la Charte de l'ONU, spécialement en ce qui concerne le règlement pacifique des différends. C'est le sens même de l'article 52, §1 et 2 de la Charte de l'ONU qui dispose :

" 1. Aucune disposition de la présente 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.

2. Les membres des Nations Unies qui concluent ces accords ou constituent ces organismes doivent faire tous leurs efforts pour régler d'une manière pacifique, par le moyen desdits accords ou organismes, les différends d'ordre local, avant de les soumettre au Conseil de sécurité."

En commentant cet article, E. KODJO a souligné:

"Le phénomène fondamental que consacre le chapitre VIII de la Charte de l'ONU reste l'intégration des accords régionaux et des organismes régionaux dans la structure et les activités de l'organisation mondiale en vue de maintenir la paix et la sécurité internationales. Cela constitue sans conteste un progrès considérable par rapport au

Pacte de la Société des Nations, mais ne laisse pas de poser des problèmes quant à la répartition des compétences entre l'organisation universelle et les organisations régionales<sup>46</sup>.

L'article 52 ci-dessus impose aux organisations régionales de se conformer au mode de règlement pacifique des différends institué par la Charte des Nations Unies. Il ne s'agit pas, pour ces organisations, de se substituer à l'ONU dans ce processus de règlement des conflits, ni d'empiéter sur ses compétences, mais plutôt d'épauler ses efforts là où cela s'avère nécessaire.

Par ailleurs, avant de porter le cas devant l'ONU via son Conseil de sécurité, les organisations régionales doivent tenter son règlement par les voies que prescrit la Charte de l'organisation universelle. En cas de difficultés persistantes, c'est l'ONU qui intervient pour appuyer l'action de l'organisation régionale en lui fournissant, par exemple, les moyens humains et matériels nécessaires pour le règlement du cas en question. Aussi estimons-nous que le problème de la répartition des compétences ne devrait pas se poser pour la simple raison que l'article 52 a tracé les limites de chaque intervenant (ONU / organisation régionale).

A défaut de pouvoir prévenir l'éclatement des conflits, l'ONU et les organisations régionales participent à leur règlement de manière pacifique afin d'en limiter les effets néfastes, et ce pour sauvegarder la paix internationale, comme le prévoit le chapitre VIII. Pour marquer leur collaboration et leur attachement à l'ONU dans ce processus de règlement pacifique des différends, les organisations régionales ont pris l'habitude d'inscrire dans leurs chartes constitutives la façon dont elles entendent s'y prendre.

Ainsi la Charte de l'OUA, dans son préambule, affirme son adhésion aux buts et principes des Nations Unies tandis que l'article 2 renchérit en indiquant : "a, b, c, d, e...favoriser la coopération internationale en tenant dûment compte de la Charte des Nations Unies..."

Il en est de même des Chartes respectives du Conseil de l'Europe du 5 mai 1959 (article 1, c), de l'Organisation des Etats Américains (Protocole d'amendement de la Charte de l'OEA signé à Carthagène, Colombie, le 5 décembre 1985, article 1, §2, point 3), ainsi que de l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (Déclaration de Bangkok du 8 août 1967 fondant l'ASEAN, §2, point 2).

Et quand on sait que l'un des buts de l'ONU est le maintien de la paix et de la sécurité internationales par le règlement pacifique des différends, l'on comprend aisément le sens de la souscription des organisations régionales à un tel engagement.

Cependant, l'existence même des organisations régionales ne constitue pas un obstacle à l'éclatement des conflits, mais sert plutôt à aider l'organisation universelle à mieux appréhender la problématique de ce genre de situations. Ainsi par exemple, si un conflit éclate dans une région donnée et que l'organisation régionale ne parvient pas à le régler et s'en réfère à l'ONU, elle transmettra à cette dernière toutes les données de la question pour lui permettre de s'en occuper en toute connaissance de cause.

Dans ce contexte, même la SDN, qui n'a pas enregistré des succès éclatants en ce domaine, avait prévu dans son Pacte quelques dispositions appelant les organisations régionales à agir selon la voie tracée ci-dessus. C'est le sens même de l'article 21 ainsi libellé: "Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroe, qui assurent le maintien de la paix ne sont

<sup>46</sup> Edem KODJO, "Commentaire de l'article 52 de la Charte des Nations Unies", in J.P. COT & A. PELLET, op.cit. p. 798

considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte". Les ententes régionales dont il est question sont des accords que les Etats, membres ou non de la SDN, voudront conclure pour former des ensembles régionaux à caractère politique, économique, technique, etc. Dans tous les cas, le désir du maintien de la paix et du règlement pacifique des différends devait apparaître clairement lors de la conclusion de telles ententes.

Néanmoins, lorsqu'une organisation régionale ne parvient pas à assurer la bonne entente entre ses membres et qu'il y a menace à la paix, la SDN et l'ONU ont prévu, dans leurs chartes respectives, des dispositions de nature à apporter leur concours pour empêcher la dégradation éventuelle de la situation.

L'article 17 du Pacte de la SDN stipulait à ce propos:

"En cas de différend entre deux Etats, dont un seulement est membre de la Société des Nations, ou dont aucun n'en fait partie, l'Etat ou les Etats étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses membres aux fins de règlement du différend, aux conditions estimées justes par le Conseil..."

Quant à la charte de l'ONU, l'article 33 dispose: "Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix..."

Nous reviendrons longuement sur cet article dans le chapitre suivant.

En tout état de cause, en rapprochant ces deux textes (même si le deuxième semble plus compréhensible que le premier), l'on constate qu'il s'agit des situations où, non seulement les Etats n'ont pas pu résoudre eux-mêmes leur différend, mais aussi où les organisations régionales ne sont pas parvenues à mettre fin aux tensions nées entre leurs membres. C'est dire que l'ONU et les organisations régionales ne restent pas bras croisés lorsque survient une menace à la paix dans n'importe quelle région du monde et qu'elles mettent tout en oeuvre pour trouver une solution appropriée et ainsi mettre fin, si possible, au conflit.

De toute évidence, en acceptant de créer des organisations régionales en conformité avec la Charte de l'ONU, les Etats membres collaborent ainsi à l'élaboration des règles qui régissent la société internationale, fondées sur la paix et la sécurité internationales.

Dans la pratique courante, nombreuses sont les organisations régionales qui invitent régulièrement le Secrétaire général de l'ONU à leurs Conférences au sommet ou à d'autres occasions destinées à célébrer un événement important (anniversaire par exemple). Le Secrétaire général saisit ainsi l'occasion pour livrer son message de paix et rappeler qu'à défaut de prévenir l'éclatement des conflits, les pays présents au forum doivent s'impliquer dans la recherche des solutions aux problèmes de leur région. Bien plus, lorsque éclate un conflit dans n'importe quelle région du monde, le Secrétaire général de l'ONU est presque la première personnalité à réclamer aussitôt un cessez-le-feu afin de permettre à l'organisation régionale concernée d'entamer les démarches pour le régler. Cela ne veut pas dire que le Secrétaire général de l'ONU intervient directement dans les affaires d'une organisation régionale ou lui donne des injonctions, mais plutôt qu'il lui apporte son concours pour que la paix et la sécurité internationales soient sauvegardées.

Ainsi, lors du XXème Sommet France-Afrique à Paris (les 25 et 26 novembre 1998), n'est-ce pas le Secrétaire général de l'ONU qui a arraché aux parties belligérantes en République Démocratique du Congo la promesse d'un accord de cessez-le-feu (qui,

malheureusement, n'a pas été respectée) alors que ni l'OUA ni d'autres organisations sous-régionales africaines n'avaient réussi à en faire autant?

Ajoutons aussi que le prestige dont jouit cette personnalité explique en partie son ascendant sur les protagonistes du conflit car aucun de ceux-ci ne voudrait endosser seul la responsabilité d'avoir provoqué le trouble à la paix et à la sécurité internationales. Dans la plupart des cas, c'est après ce geste du Secrétaire général de l'ONU que les organisations régionales tentent, par tous les moyens, de parachever l'œuvre ainsi entamée.

L'on peut cependant distinguer deux types de situations où la collaboration entre les organisations universelles et régionales se présente différemment.

Lorsqu'il s'agit d'un différend opposant deux ou plusieurs Etats et portant sur des revendications claires (par exemple contestation du tracé des frontières), la solution semble plus facile à envisager même si le résultat final peut se faire attendre.

Dans ce cas est mise en œuvre toute la palette des mesures prévues par la Charte de l'ONU pour le règlement des différends, et qui seront détaillées dans le chapitre suivant. Parfois entrent aussi en scène le Conseil de sécurité de l'ONU sur saisine du Secrétaire Général ou de l'une des parties belligérantes, l'organisation régionale ou sous-régionale concernée, voire des personnalités jouissant d'une renommée internationale indéniable (exemple: Prix Nobel de la Paix).

La situation semble plus compliquée quand il s'agit d'une guerre civile, d'un soulèvement populaire portant sur la contestation du pouvoir politique en place et dont les parrains extérieurs ne veulent pas montrer leur visage. Dans ce cas d'espèce, l'ONU et l'organisation régionale concernée doivent faire preuve de beaucoup d'entregent et de tact pour trouver un compromis acceptable et par les parties, et par ceux-là qui tirent les ficelles, dont les thèses sont diamétralement opposées. Chaque acteur impliqué y déploie ses talents de négociateur et la solution trouvée est le résultat de maints efforts de pourparlers qui peuvent parfois se prolonger au-delà de toute espérance.

En tout état de cause, à défaut de pouvoir empêcher l'éclatement des conflits dans le monde, les organisations universelles et régionales prévoient des moyens de travailler main dans la main aussi bien pour éteindre les foyers de tension qui s'allument que pour en circonscrire l'étendue. Ces organisations internationales sont ainsi devenues, au fil des jours, des "pompiers" dont l'action est marquée par une étroite collaboration pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

---

## **Chapitre II : Rôle spécifique de l'ONU dans la prévention et la résolution des conflits régionaux**

L'échec de la Société des Nations dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales a incité la communauté internationale à mettre en place une structure capable de lui épargner une nouvelle catastrophe. D'où l'idée de la fondation de l'Organisation des Nations Unies (ONU).

### **Section 1. Historique de la fondation de l'ONU<sup>47</sup>**

Comme il a été signalé précédemment, l'action de la SDN dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales a été, en partie, fragilisée par l'absence des Etats-Unis d'Amérique en son sein. Partant, c'est ce pays qui prendra les devants lors de l'élaboration des plans pour la construction d'une nouvelle organisation et qui déterminera la marche à suivre tout au long de ce processus.

Forts du succès enregistré par le Pacte Briand-Kellog, spécialement en matière de condamnation de la guerre comme moyen de résoudre les problèmes et dont ils avaient été les promoteurs, les USA ont tout fait pour marquer de leur empreinte la nouvelle organisation, et manifester ainsi leur préférence pour la paix. La Seconde Guerre Mondiale ne les pas découragés; bien au contraire, ils ont persévéré dans la voie qu'ils s'étaient tracée, dans laquelle les ont rejoint la Grande-Bretagne et l'Union Soviétique.

Dans cette optique, le 14 août 1941, le Président des Etats-Unis et le Premier Ministre du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord se sont rencontrés et ont adopté un document appelé "La Charte de l'Atlantique" dans lequel ils affirmaient que:

"après la destruction finale de la tyrannie nazie, ils espèrent voir s'établir une paix qui permettra à toutes les nations de demeurer en sécurité à l'intérieur de leurs propres frontières et garantir à tous les hommes de tous les pays une existence affranchie de la peur et du besoin".

La rencontre de ces deux hommes d'Etat n'avait certes pas pour but la création d'une organisation internationale, mais leurs ambitions de faire régner la paix transparaissent déjà dans cette Charte. Il s'agissait d'une ébauche d'une sorte de code de conduite pour les pays qui sortiraient indemnes de la guerre.

Le 1er janvier 1942, les représentants de 26 pays adhèrent sans réserve aux buts et principes contenus dans la Charte de l'Atlantique dans un document intitulé "Déclaration des Nations Unies", cette expression ayant été proposée par le Président Franklin D. Roosevelt, des USA. Loin d'être un appel à la paix et à la concorde entre les nations, cette déclaration semblait plutôt tracer une ligne de démarcation entre les pays agressés et les agresseurs, ces derniers devant être combattus et mis hors d'état de nuire par tous les moyens. Les signataires de cette déclaration, parmi lesquels on retrouvait les USA, la Grande-Bretagne et l'Union Soviétique, se considérant comme appartenant au camp des agressés, prenaient l'engagement de collaborer entre eux et à

"ne pas contracter un armistice séparé ou une paix séparée avec les ennemis"<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Pour plus de détails sur ce sujet, voir "Annuaire des Nations Unies", Département de l'Information, Ed. 1948, Lake Success, New-York

<sup>48</sup> La Charte de l'Atlantique, point 6 In "Annuaire des Nations Unies", op.cit. p. 2

<sup>49</sup> Déclaration des Nations Unies, point 2 In "Annuaire des Nations Unies", op.cit. p. 1

Une sorte de coalition était ainsi créée et un signal clair était envoyé aux Puissances de l'Axe et à leurs alliés pour leur signifier qu'ils avaient des adversaires déterminés à les combattre. Pour la première fois aussi, l'expression "Nations Unies" a été utilisée, peut-être pour mieux marquer la mise en commun des efforts de ceux qui voulaient se battre pour la paix.

"Le 30 octobre 1943, les Ministres des Affaires Etrangères des USA, du Royaume-Uni et de l'URSS ainsi que l'Ambassadeur de Chine à Moscou, ont signé la Déclaration des Quatre Puissances sur la sécurité collective qui envisageait l'établissement, à une date aussi rapprochée que possible, d'une organisation internationale générale, fondée sur le principe d'une égale souveraineté de tous les Etats pacifiques, grands et petits, afin d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales"<sup>50</sup>.

L'idée de mettre sur pied une organisation internationale est donc lancée et le désir de tourner le dos à la SDN ne fait plus de doute. Non seulement les signataires de cette déclaration optent pour la création d'une nouvelle organisation internationale aux côtés de la SDN, mais encore ils lui assignent les objectifs à atteindre, à savoir la paix et la sécurité internationales. A ce stade, les initiateurs du projet ne faisaient pas mystère quant à leur intention de remplacer purement et simplement la SDN qui n'avait pas pu prévenir l'éclatement du deuxième conflit mondial. L'on constate ici que les Quatre Puissances sur la sécurité collective estimaient que la nouvelle organisation pouvait aussi contribuer à l'arrêt des hostilités.

A la fin de l'été 1944, eurent lieu les conversations de Dumbarton Oaks (aux Etats-Unis) entre les Quatre Puissances (Etats-Unis, Union Soviétique, Royaume-Uni et Chine) à la suite desquelles furent élaborées les propositions relatives à l'établissement d'une organisation internationale générale, véritable avant-projet de la Charte de l'Organisation des Nations Unies. Ces propositions seront réaffirmées à Yalta en Crimée, lors d'une rencontre entre le Président des Etats-Unis, le Premier Ministre du Royaume-Uni et le Secrétaire Général du Parti Communiste de l'URSS, en février 1945. A cette occasion fut aussi décidée la convocation, le 25 avril 1945 à San Francisco (USA), d'une conférence pour préparer la Charte de l'organisation internationale, dont les bases avaient été jetées à Dumbarton Oaks. S'agissant des invitations à cette conférence, il fut retenu que ne seraient conviés à San Francisco que les pays qui avaient déclaré la guerre à l'Allemagne ou au Japon avant le 1er mars 1945 et qui avaient signé la déclaration des Nations Unies de janvier 1942. Outre les Quatre Puissances, les pays présents à San Francisco étaient ceux que la déclaration des Nations Unies considérait comme des "agressés".

Avant la rencontre de San Francisco, différentes commissions au niveau sous-régional se sont réunies pour émettre des avis sur la charte de la future organisation universelle. L'on retiendra plus particulièrement à ce sujet:

- La réunion de vingt membres de l'Union des Républiques Américaines, à Mexico, du 21 février au 8 mars 1945 et qui avait pour objet l'étude des problèmes de la guerre et de la paix eu égard aux buts et principes que prescrit cette organisation.
- La Conférence du Commonwealth britannique à Londres, du 4 au 13 avril 1945, qui a accordé son plein appui aux propositions de Dumbarton Oaks.

La Charte de l'Organisation des Nations Unies fut donc signée à San Francisco le 25 juin 1945 par 50 délégations des pays invités, en présence du Président des Etats-Unis d'Amérique lui-même, et elle entra en vigueur le 24 octobre de la même année, c.à.d.

<sup>50</sup> Déclaration de Moscou sur la Sécurité Collective, in "Annuaire des Nations Unies" op. cit. p. 2

après sa ratification par les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité et par la majorité des autres Etats signataires (article 110 de la Charte).

"La mise sur pied des Nations Unies représenta la première tentative radicale en vue de créer une institution internationale destinée à introduire le droit et l'ordre dans la communauté internationale"<sup>51</sup>.

## Section 2. Le contenu de la Charte

Fruit d'un travail de réflexion et de détermination des pays vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale, la Charte de l'ONU fut le résultat d'une intense activité diplomatique entre ces mêmes pays. Sa signature marqua donc l'aboutissement heureux des efforts ainsi engagés. Parmi les membres fondateurs et premiers signataires de la Charte, on note la présence de tous les pays qui avaient été à la base de ses travaux préparatoires, à savoir les Etats-Unis d'Amérique, l'Union Soviétique, le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord et la Chine, auxquels a été associée la France.

"Il en résulte que l'ONU constitua un prolongement institutionnel, en temps de paix, de la coalition de la guerre et qu'elle est un « un club » fermé provisoirement aux vaincus"<sup>52</sup>.

Ce sont ces mêmes pays qui deviendront, *de jure*, membres permanents du Conseil de Sécurité, jouissant du droit de veto. Et quand on regarde l'étendue des pouvoirs dévolus à ce Conseil en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'on mesure ainsi l'importance du rôle que jouent ses membres.

La Charte a été adoptée à l'issue de la Seconde Guerre Mondiale. L'on pourrait même ajouter que la création de l'ONU marque la fin définitive de ce conflit. Cette Charte constituait aussi, à notre avis, le point de départ d'une nouvelle ère dans les relations internationales, au vu de l'échec enregistré par sa devancière, la SDN. Cette dernière, lors de sa mise sur pied, espérait certes réussir dans ses objectifs, mais la Seconde Guerre Mondiale ayant déjoué tous ses plans, plus personne ne voulait prendre le risque de voir éclater un nouveau conflit. Pour cela, la Charte de l'ONU devait essayer de refléter les aspirations des peuples des pays désireux de vivre en paix.

L'article 1 de la Charte annonce déjà la couleur en précisant les buts de l'ONU, à savoir:

1. Maintenir la paix et la sécurité internationales....

2. Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples...

3. Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes de tous ordres, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans aucune distinction".

Dans son commentaire général de l'article 1, M. BEDJAOUI a souligné que:

"Le «but des buts» apparaît bien comme étant la paix. Et de ce point de vue, la rédaction de la Charte se ressent beaucoup des circonstances dans lesquelles l'Organisation avait été créée, à la suite du cataclysme de la Seconde Guerre mondiale. Dumbarton Oaks et San Francisco avaient lieu alors même que les fureurs des combats n'étaient pas encore éteintes. En pleine guerre, les Nations Unies ont voulu préparer la paix, et ont fortement marqué leur intention de «gagner la paix après avoir gagné la guerre», en se déclarant les «architectes d'un monde meilleur» (selon la formule de ROOSEVELT) où l'homme serait «à l'abri de la crainte et du besoin»"<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Antonio CASSESE, " Le droit International dans un monde divisé", Ed. Berger-Levrault, 1986, p. 63

<sup>52</sup> P. REUTER et J. COMBAU, "Institutions et Relations internationales", op. cit.

p. 324

<sup>53</sup> ONU, p. 24

Le choix du camp de la paix par les rédacteurs de la Charte de l'ONU était justifié, du fait même de l'effondrement du tissu social et économique résultant de la guerre.

La fonction objective de la Charte était en fait d'édicter des principes et des règles pouvant aider aussi bien les pays membres que les non membres à préserver la paix et la sécurité internationales. Bref, faire en sorte que les horreurs de la guerre, encore vivaces dans certains esprits, soient vite oubliées, et que le monde se tourne résolument vers un avenir plus prometteur.

Les concepteurs de la nouvelle organisation se référaient également au précédent de la SDN et aux motifs qui avaient conduit à son inefficacité pour créer une organisation capable d'affronter les défis du moment. Aussi fallait-il éviter la répétition des erreurs constatées au sein de la SDN.

L'article 2 énonce les principes de l'Organisation, auxquels les pays membres devront se conformer pour atteindre les objectifs mentionnés à l'article premier. Il s'agit de l'égalité souveraine des Etats, du règlement pacifique des différends, de la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un autre Etat, du respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance de chaque Etat. Le paragraphe 4 de l'article 2, quant à lui, astreint chaque membre de l'ONU à "s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force". De par cette interdiction du recours à la violence pour le règlement des problèmes, la Charte de l'ONU entendait bien mettre en valeur l'objectif primordial pour lequel cette organisation a été créée, et chaque membre est invité à observer scrupuleusement cette consigne. Malheureusement la pratique a démontré que l'on était loin d'une telle situation quasi idéale. Et pour cause.

Si l'on se réfère à cette période de l'après-guerre où beaucoup de pays avaient subi des traumatismes et où d'autres devaient profiter de leur position de vainqueurs pour renforcer leur supériorité, il était illusoire de songer à vivre dans une société exempte de rivalités et de violence. La division du monde en deux blocs opposés, ayant chacun à sa tête l'une des deux superpuissances militaires victorieuses de la Seconde Guerre Mondiale, en l'occurrence les Etats-Unis et l'Union Soviétique, suffisait pour engendrer des tensions au sein même des membres de l'ONU, chacun voulant affirmer son identité propre par rapport à celle des deux protecteurs.

A cet égard, à peine la Seconde Guerre Mondiale terminée, le monde entra de plein-pied dans une autre guerre sans visage et plus sophistiquée, mais moins destructrice que celle-là. Il s'agit de la guerre froide qui mettait face à face les Etats-Unis et l'Union Soviétique, les deux superpuissances militaires et économiques du moment. Comme l'a relevé P. MOREAU DESFARGES,

"cette guerre avait trois caractères: mise en place de deux blocs antagonistes, dirigés respectivement par les Etats-Unis et l'Union Soviétique, et fondés sur une opposition totale et absolue; rareté et intermittence des communications entre les blocs; affrontement soit par crises, soit par pays interposés"<sup>54</sup>.

La guerre froide, dont "le fait le plus traumatisant fut le blocus de Berlin"<sup>55</sup>, marquera d'un sceau particulier les relations internationales, et sa fin, qui sera entamée notamment avec la destruction du mur de Berlin, sera un début de détente entre les pays. La destruction du mur de Berlin, suivie de la désintégration de l'empire soviétique, mettra en effet fin au rôle de superpuissance de l'Union Soviétique, celle-ci étant réduite au même rang que ses

<sup>54</sup> Philippe MOREAU DESFARGES, "Les relations Internationales dans le monde d'aujourd'hui", Ed. STH (Sciences et Techniques Humaines), 3ème Ed, Paris, 1987, pp. 47-48

<sup>55</sup> Lily MARCOU, "La guerre froide - L'engrenage", Ed. Complexe, Paris, 1947, p.169

anciens satellites devenus des Républiques indépendantes. Les vainqueurs de cette guerre froide seront les Etats-Unis qui resteront la seule puissance économique et militaire sur l'échiquier mondial.

Cela étant, la signature de la Charte de l'ONU par les puissances victorieuses de la Seconde Guerre mondiale n'était pas une fin en soi qui pouvait préserver le monde de toute mauvaise surprise. Ainsi, avant même son entrée en vigueur le 24 octobre 1945, deux événements majeurs vinrent démontrer que le monde n'était pas complètement débarrassé des démons de la confrontation.

Il s'agit des bombes atomiques qui furent larguées par les avions américains sur Hiroshima et Nagasaki respectivement les 6 et 9 août 1945, et qui réduisirent ces deux villes japonaises en cendres. Quelles que fussent les raisons invoquées pour justifier cet acte, un tel comportement de la part de l'une des deux superpuissances de l'époque, et qui de surcroît avait piloté les travaux d'élaboration de la Charte de l'ONU dont les procédures de ratification battaient leur plein dans divers pays, ne pouvait qu'engendrer un climat de méfiance et de suspicion entre les membres de la jeune organisation. La situation créée par ces bombardements démontra que les dangers d'une nouvelle guerre n'étaient pas totalement écartés et que des efforts devaient encore être consentis pour parvenir à une vraie paix.

Dans le cas d'espèce, la Charte de l'ONU constituait une mesure préventive des situations conflictuelles; cela n'a pas empêché les deux événements ci-dessus de se produire, alors qu'on était en pleine campagne pour faire adhérer le plus grand nombre de pays aux objectifs de la nouvelle organisation dont le non recours à la force était l'un des principaux piliers. C'est pourquoi, faute de ne pouvoir anticiper la survenance de tels événements, l'on doit au moins parvenir à leur règlement, d'où l'examen des moyens prévus par la Charte à cet effet.

### **I. Règlement pacifique des différends**

Dans cette rubrique, nous présenterons successivement le règlement non juridictionnel et juridictionnel. Dans le règlement non juridictionnel, nous analyserons les différents moyens extra-judiciaires prévus par la Charte et offerts aux Etats pour le règlement de leurs litiges, à savoir: la négociation, l'enquête, la médiation et la conciliation. Le règlement juridictionnel sera consacré à l'étude de la Cour Internationale de Justice (CIJ) en présentant ses origines, son fonctionnement et sa fonction judiciaire dans le règlement des conflits. L'arbitrage international fera également partie de ce mode de règlement juridictionnel.

Le chapitre VI de la Charte de l'ONU porte ce titre pour le moins évocateur et exempt de toute ambiguïté, à savoir: "Règlement pacifique des différends." En se plaçant dans le contexte de la création de l'ONU, l'on ne peut que se réjouir de cette nouvelle disposition. L'on constate en outre que les fondateurs de l'ONU, conscients du caractère fluide de la prévention des conflits, ont élaboré tout un éventail de moyens que les Etats mettront en oeuvre pour parvenir à une certaine entente. C'est le sens même de l'article 33 de la Charte qui en donne la liste et trace ainsi la voie à suivre pour éviter la persistance ou l'extension du conflit. Lesdits moyens sont la négociation, l'enquête, la médiation, la conciliation, l'arbitrage, le règlement judiciaire, le recours aux organismes ou accords régionaux ou d'autres moyens pacifiques.

## A. Règlement non juridictionnel

### 1. La négociation

"La négociation, en droit international public, est la discussion en vue d'aboutir à un accord<sup>56</sup>. Voilà une procédure qui, en principe ne devrait causer aucun problème aux parties qui y recourent. Qualifiée de technique la plus ancienne, la négociation met en présence les Etats en litige<sup>57</sup>.

Il s'agit ici de la confrontation des thèses de deux Etats qui ont un différend à régler.

La négociation suppose que l'un des Etats qui y recourt considère l'autre comme fautif c.à.d. comme ayant commis un fait internationalement illicite, et engageant sa responsabilité internationale (article 2 du projet de la Commission du droit international sur la responsabilité des Etats). L'article 3 du même projet ajoute qu'il y a fait internationalement illicite de l'Etat lorsque "son comportement constitue une violation d'une obligation internationale de l'Etat". Dans son commentaire, le représentant de la France a estimé que

"la responsabilité internationale suppose qu'en plus d'un fait internationalement illicite d'un Etat, ce fait ait causé un préjudice à un autre Etat. Sans dommage, il n'y a pas de responsabilité internationale"<sup>58</sup>.

Pour qu'un Etat se décide à négocier, il faut que le (ou les) droit (s) dont il réclame la réparation ait (aient) effectivement été bafoué (s), d'où l'idée même du dommage.

A propos de la responsabilité de l'Etat pour ses faits internationalement illicites, le représentant de l'Allemagne a établi une sorte d'échelle dans les responsabilités en notant que:

"Le fait pour un Etat de faillir aux obligations d'information, de consultation, de coopération et de négociation entraînerait sans doute un degré de responsabilité différent de la violation de la souveraineté d'un autre Etat"<sup>59</sup>.

Dans tous les cas, il appartient à l'Etat qui se sent lésé d'entreprendre les démarches qu'il juge appropriées pour parvenir à la réparation du dommage causé.

A première vue, la technique paraît simple pour autant que les parties en présence manifestent leur volonté de liquider le cas litigieux. Mais ce n'est pas toujours le cas, car les intérêts des protagonistes, appuyés par la capacité militaire de chacun d'eux, font obstacle à cette procédure. Les Etats dopés par une possible victoire militaire sur leurs adversaires ne s'intéressent guère à la négociation.

"La Déclaration de Manille sur le règlement pacifique des différends internationaux souligne que la négociation directe, en tant que moyen de règlement pacifique des différends, a notamment pour caractéristique d'être souple, ce qui se manifeste de plusieurs façons : elle peut s'appliquer aux différends les plus divers, qu'ils soient d'ordre politique, juridique ou technique"<sup>60</sup>.

Qu'il s'agisse d'un conflit interne (guerre civile et/ou soulèvement de la population contre le pouvoir en place) ou d'un conflit international, le rôle de l'ONU consistera à persuader les parties belligérantes à décréter un cessez-le feu de part et d'autre pour pouvoir entamer la négociation sur de bonnes bases. L'appel au cessez-le-feu peut émaner soit de l'ONU (par la voix de son Secrétaire général ou du Conseil de Sécurité), soit d'une

<sup>56</sup> R. GUILLIEN et J. VINCENT, *op.cit.* p. 371

<sup>57</sup> N. QUOC DINH, P. DAILLER & A. PELLET, *op.cit.* p. 781

<sup>58</sup> Commission du Droit International, Document A/CN.4/488 p. 33

<sup>59</sup> Document A/CNU.4/488, *op.cit.* p. 32

<sup>60</sup> Nations Unies, "Manuel sur le règlement pacifique des différends entre Etats", New-York, 1992, p. 9

organisation régionale, soit de personnalités privées ou d'organisations non gouvernementales. Si le cessez-le-feu n'est pas obtenu (car il y a parfois un décalage entre les militaires qui sont sur le front et les hommes politiques préoccupés par l'issue pacifique du conflit), la négociation peut commencer alors que les combats continuent.

L'appel au cessez-le feu constitue parfois un exercice difficile, car chacune des parties en conflit rejette la responsabilité du déclenchement des hostilités sur l'autre. Aussi, quoi de plus compliqué que de vouloir convaincre une partie au conflit de décréter une trêve en vue de négociations, quand cette même partie ne se reconnaît aucune part de responsabilité dans le conflit.

L'exemple du conflit entre la République Démocratique du Congo et sa rébellion armée appuyée par les pays voisins donne une idée des difficultés que l'on éprouve pour obtenir un cessez-le feu quand les parties belligérentes n'apportent pas leur concours. Ainsi, depuis le mois d'août 1998, date du déclenchement des hostilités, on attendra le 10 juillet 1999 pour avoir un accord de cessez-le-feu et de paix mais qui ne sera signé que par l'une des parties; et ce malgré les promesses maintes fois réitérées des deux parties, même lors de grands *fora* internationaux où étaient présents un grand nombre de Chefs d'Etat. Ce fut le cas lors du XXème Sommet France-Afrique (évoqué plus haut) quand les protagonistes ont promis au Président français et au Secrétaire général de l'ONU, en présence d'une trentaine de Chefs d'Etat d'Afrique, qu'ils allaient signer prochainement un accord de cessez-le-feu pour ensuite entamer les négociations.

Dans un autre registre, dans le conflit entre le Gouvernement rwandais et la rébellion dirigée par le Front patriotique rwandais (aujourd'hui au pouvoir au Rwanda), il aura fallu l'intervention de pays comme la France, les Etats-Unis, l'Allemagne et la Belgique pour que les deux parties signent un véritable accord de cessez-le feu, en juillet 1992 (après plus de dix-huit mois de combats), pour commencer les négociations politiques au mois d'août de la même année.

"Toute négociation tend à revêtir un caractère global, elle porte à la fois sur des droits, les uns reconnus et les autres contestés, et sur des intérêts; il est normal qu'en prenant en considération les intérêts adverses, une partie ne se montre pas intransigeante sur tous ses droits; c'est la manière, pour elle, de faire prendre en considération certains de ses propres intérêts"<sup>61</sup>.

Pour pouvoir négocier, les parties doivent d'abord s'entendre sur l'objet du litige. Une fois cet objet clairement défini et identifié, les parties peuvent dès lors discuter des différents arguments avancés pour justifier ou appuyer les revendications de chacune d'elles. Parfois longues et difficiles, ces discussions peuvent se dérouler à huis-clos ou en présence d'observateurs étrangers qui apportent leurs conseils aux parties. Cela étant, la négociation peut être directe ou indirecte (par tierce personne interposée), bilatérale ou multilatérale, l'objectif final étant toujours l'entente entre les parties.

Dans l'exemple du conflit rwandais déjà mentionné, les pays qui avaient été à la base de la conclusion de l'accord de cessez-le-feu ainsi que les pays limitrophes du Rwanda ont été admis à participer aux négociations en qualité d'observateurs, les parties gardant le droit d'accepter ou de refuser leurs suggestions. Ces négociations ont abouti à la conclusion d'un accord de paix connu sous le nom d'Accord de Paix d'Arusha. Cet accord, même s'il n'a pas été appliqué, a été le fruit d'intenses négociations entre d'une part les

<sup>61</sup> Répertoire de la Jurisprudence arbitrale internationale, Tome III, 1946-1988, (Sentence de la Cour Permanente d'Arbitrage dans l'affaire des Pêcheries de l'Atlantique Nord (1910) et Sentence de la Cour Internationale de Justice dans l'affaire des Pêcheries (1951) et dans celle des ressortissants des Etats-Unis au Maroc (1952)), p.1387

parties au conflit et d'autre part les observateurs émanant de divers pays, de l'ONU et de l'OUA, en présence desquels il a été signé.

"La Déclaration de Manille souligne par ailleurs que la négociation a également pour caractéristique d'être efficace. Il nous suffira de dire à cet égard que, concrètement, dans la réalité de la vie internationale, les Etats font très souvent appel à la négociation, en tant que moyen de règlement pacifique, pour résoudre des questions litigieuses, et que, même si elle n'aboutit pas toujours, elle apporte bel et bien une solution à la majorité des différends<sup>62</sup>.

En tout état de cause, les parties n'ont pas l'obligation de négocier, comme elles n'ont pas l'obligation de parvenir à un accord. Tout dépendra de leur seule volonté de vouloir régler pacifiquement le conflit. Mais dans ce monde où le droit de la force prend de plus en plus le pas sur la force du droit, il est peut-être conseillé de se montrer plus flexible pour ne pas apparaître comme le responsable de la persistance de la tension; laquelle attitude pourrait entraîner des conséquences incalculables. Par ailleurs, beaucoup d'acteurs entrent en jeu pour faire aboutir les négociations comme par exemple les institutions financières internationales qui menacent de suspendre ou d'interrompre les accords de crédits déjà signés. Aussi n'est-il pas confortable de se trouver dans la ligne de mire de ces pourvoyeurs de fonds, surtout lorsqu'on n'est sous le parapluie d'aucune puissance militaire ou économique ou que l'on ne peut prétendre s'autosuffire ni économiquement, ni militairement.

Ainsi, plus près de nous, la République fédérale de Yougoslavie a eu droit à une pluie de bombes de la part de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) pour avoir refusé d'entériner le plan de paix proposé par le groupe de contact (France, Grande Bretagne, Etats-Unis, Italie, Allemagne et Russie) à propos de l'autonomie de la province du Kosovo. Les négociations avaient été dures et laborieuses à Rambouillet (France) et le groupe de contact avait fixé un délai au delà duquel l'OTAN allait déclencher ses frappes militaires. La République fédérale de Yougoslavie n'ayant pas respecté le délai qui lui était imparti pour apposer sa signature sur le texte de l'accord, les opérations militaires débutèrent le 24 mars et durèrent jusqu'au 9 juin 1999.

La négociation doit donc être menée de bonne foi et aborder, autant que faire se peut, toutes les facettes de la question, l'objectif final étant de parvenir à un accord qui servira de base pour le règlement des problèmes futurs.

## 2. L'enquête

"L'enquête est, en droit international public, la procédure ayant pour but d'établir la réalité des faits qui sont à l'origine d'un conflit international, afin de faciliter le règlement de ce dernier grâce à un examen moins passionné du problème par les parties<sup>63</sup>.

De par cette définition, l'on peut aussi dire que l'enquête sert à démontrer le caractère initial des situations telles qu'elles existaient avant l'éclatement du conflit. Ainsi, en cas de litige portant sur des revendications territoriales, l'enquête servira à déterminer le tracé des frontières avant le déclenchement des hostilités.

"Dans un différend international découlant en particulier d'une divergence d'appréciation sur des points de fait, les Etats intéressés peuvent convenir de mener une enquête sur une question de fait contestée, ainsi que sur d'autres aspects du différend, pour établir s'il

<sup>62</sup> Nations Unies, "Manuel sur le règlement...", op. cit. p. 10

<sup>63</sup> R. GUILLIEN et VINCENT op. cit. p. 236

a bien été commis, comme le soutiennent les parties, des infractions à des traités ou autres engagements internationaux pertinents et pour suggérer les recours et les ajustements appropriés<sup>64</sup>.

A la différence de la négociation, la procédure d'enquête implique nécessairement la présence d'un autre organe (commission d'enquête), généralement étranger à chacune des parties en conflit, mais accepté par elles.

"Une commission d'enquête est constituée en vertu d'un accord spécial entre les parties en litige, qui précisera la mission qui lui est confiée: il indique les faits à examiner, les modalités de composition et le délai de constitution, l'étendue des pouvoirs de la commission<sup>65</sup>.

Dans la plupart des cas, le soin de nommer les membres de cette commission est confié au Secrétaire général de l'ONU ou à celui d'une organisation régionale (OUA par exemple) dont relèvent les parties en conflit, mais avec l'approbation de ces dernières; tout comme ce sont elles qui approuveront ou rejetteront les conclusions qui en résulteront.

"Les méthodes de travail d'une commission d'enquête sont celles qui doivent lui permettre, dans le cadre des compétences qui lui sont imparties, de prendre connaissance de

tous les faits indispensables pour être pleinement informée des questions donnant lieu au différend... Une commission d'enquête pourra donc entendre les parties au différend, interroger des témoins et des experts, mener une investigation sur place avec le consentement des parties, recevoir et examiner des pièces documentaires<sup>66</sup>.

Aux termes de l'article 34 de la Charte de l'ONU, le Conseil de sécurité peut se saisir de cette enquête et prendre en main tout son déroulement, s'il estime que le conflit en question risque de se prolonger et constituer à la longue une menace à la paix et à la sécurité internationales. Toutefois, force est de constater aujourd'hui que la célérité avec laquelle le Conseil de Sécurité prend ce genre d'initiative dépend en grande partie des intérêts, soit géopolitiques, soit stratégiques de l'un des cinq membres permanents disposant du droit de veto.

Par exemple, lors de l'invasion du Koweït par l'Irak en 1990, le Conseil de Sécurité s'est investi dans le vote des résolutions condamnant l'Irak et lui demandant de retirer ses troupes du Koweït, et ce sans qu'aucune enquête (même si elle n'était pas nécessaire) eût été commandée, jusqu'au déclenchement des opérations militaires. Ainsi, entre le 2 août (début de l'occupation du Koweït par l'Irak) et le 29 novembre 1990 (début des opérations militaires), il y eut douze résolutions portant toutes sur le même objet.

L'enquête sert donc à rassembler toutes les informations sur la nature et l'étendue du conflit pour permettre à l'organe ainsi constitué de proposer une approche de solution. C'est aussi grâce aux éléments fournis par l'enquête que pouvant s'ouvrir les négociations entre les parties concernées, aucune d'elles n'étant obligée de les entériner. Signalons enfin que l'article 90 du protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (protocole I) prévoit la constitution de la "commission internationale d'établissement des faits", chargée entre autres d'"enquêter sur tout fait prétendu être une infraction grave au sens des conventions et du présent protocole ou une autre violation grave des conventions ou du présent protocole".

<sup>64</sup> Nations Unies, "Manuel sur le règlement...", op.cit. p. 25

<sup>65</sup> N. QUOC DINH, P. DAILLER & A. PELLET, op. cit. p. 787

<sup>66</sup> Nations Unies, "Manuel sur le règlement...", op. cit. pp. 29-30

### 3. La médiation

"La médiation est une méthode de règlement pacifique d'un différend par laquelle une tierce partie intervient pour concilier les demandes des parties en litige et pour présenter elle-même des propositions en vue d'une solution de compromis acceptable de part et d'autre"<sup>67</sup>.

Comme dans la négociation ou l'enquête, la mise en route de la procédure de médiation suppose que l'une des parties au conflit fasse état d'un dommage qui lui a été causé par l'autre partie. Il peut s'agir ici des fameux "plans de paix" proposés par divers Etats, diverses organisations internationales ou diverses personnalités pour résoudre un conflit. Alors que dans la négociation, les parties se mettent face à face pour essayer de trouver un terrain d'entente, la médiation, elle, implique nécessairement la présence d'un troisième "larron" qui joue en quelque sorte le rôle d'entremetteur, mais en présentant ce qu'il croit être la bonne solution au conflit, susceptible d'être acceptée par les parties. Ce sont les Etats reconnus pour leur stabilité politique et n'ayant aucun intérêt dans le conflit ou certaines personnalités de renommée internationale qui se proposent pour offrir leur médiation, les parties en conflit se réservant le droit de les accepter ou de les refuser.

"La technique de la médiation repose sur plusieurs éléments, utilisés ou non en fonction de la nature du différend: il s'agit d'assurer la communication, de préciser les questions en jeu, de rédiger des propositions, de rechercher un terrain d'entente entre les parties, d'élaborer des arrangements provisoires permettant de tourner ou de minimiser les questions litigieuses sur lesquelles les parties demeurent opposées, ainsi que des solutions de rechange, etc., l'objectif étant au premier chef d'apporter dans les meilleurs délais une solution de fond à un différend"<sup>68</sup>.

Certains pays peuvent aussi utiliser les bonnes relations qu'ils entretiennent avec l'une des parties belligérantes (ou avec les deux) pour proposer leur médiation car le partenaire ainsi visé voudra garder lesdites relations intactes.

Par exemple, dans le conflit frontalier entre l'Ethiopie et l'Erythrée, les Etats-Unis et le Rwanda, pays amis des deux belligérants, ont proposé leur médiation en présentant un plan de paix qui n'a malheureusement pas mis fin aux hostilités. Lors de sa 34<sup>ème</sup> Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernements, l'OUA a également mandaté les Présidents du Zimbabwe et du Burkina Faso pour offrir leur médiation en son nom; de même le Djibouti et l'Egypte ont présenté un plan de paix; tous ont échoué.

Lors de l'éclatement du conflit rwandais en 1990, l'ancien Président du Zaïre avait offert sa médiation qui avait abouti à la signature d'un accord de cessez-le-feu qui, par manque de volonté des deux parties, est vite tombé en désuétude.

Si, à la moindre alerte, la plupart des pays accourent pour offrir leur médiation, certains le font avec un parti pris hors norme, ce qui peut entraîner la dégradation de la situation. Comment, en effet, un pays dont la situation politique intérieure est plus qu'alarmante ou dont le régime est loin d'être un exemple de démocratie peut prétendre offrir sa médiation acceptable et respectable par les parties en conflit? "*Medice, cura te ipsum*" lui dira-t-on. Ceci se remarque singulièrement dans les conflits africains où très peu de pays sont à l'abri des agitations de tout genre, qu'ils ne peuvent pas régler eux-mêmes.

<sup>67</sup> Nations Unies, "Manuel sur le règlement...", op. cit. p. 43

<sup>68</sup> Nations Unies, "Manuel sur le règlement...", op. cit. p. 45

Comme dans les deux modes de règlement mentionnés plus haut, la réussite ou l'échec de la médiation dépend en grande partie de la seule volonté des parties en conflit, celles-ci pouvant l'accepter ou la refuser.

#### 4. La conciliation

"La conciliation est en droit international public, le mode de règlement politique des conflits internationaux consistant dans l'intervention d'une commission chargée, en mettant en oeuvre une procédure contradictoire, d'examiner l'affaire et de proposer une solution"<sup>69</sup>. Dans cette procédure comme dans celles déjà étudiées, il s'agit d'essayer d'apporter des réponses aux questions posées par un Etat qui prétend être lésé dans ses droits. Tandis que la médiation peut faire appel à l'intervention d'une tierce personne physique, généralement extérieure au conflit, dans la conciliation, c'est une commission qui intervient, c.à.d. un organisme composé de deux ou de plusieurs représentants d'Etats, qui interroge chaque partie au conflit sur le bien-fondé de ses revendications, et ce en présence de l'autre partie.

Selon l'Acte général d'arbitrage du 26 septembre 1928 qui détermine les règles de fonctionnement de la conciliation, "la commission de conciliation comprend cinq membres. Les parties en nommeront chacune un, qui pourra être choisi parmi leurs nationaux respectifs. Les trois autres commissaires seront choisis d'un commun accord parmi les ressortissants de tierces Puissances. Ces derniers devront être de nationalités différentes, ne pas avoir leur résidence habituelle sur le territoire des parties intéressées ni se trouver à leur service. Parmi eux, les parties désigneront le président de la Commission" (article 4, 1).

La neutralité sera donc l'élément déterminant dans le choix des commissaires. Dans cette procédure comme dans celles déjà évoquées, la volonté des parties en conflit prime sur toute autre intervention. Ce sont en effet elles et elles seules qui déterminent le choix et la composition de la commission en question et qui acceptent ou refusent la solution proposée. Dans bon nombre de cas, l'ONU délègue ce mode de règlement aux organisations régionales, même si l'expérience a démontré que les belligérants accordent plus de confiance aux avis émanant des membres des commissions choisis en dehors de leur région géographique. Sinon comment expliquer que l'ONU doive déployer des missions de maintien de la paix au Rwanda, en Angola, au Cambodge, au Mozambique, en Haïti et en Bosnie, alors que la plupart de ces pays sont membres d'organisations régionales qui pourraient bien s'occuper de leurs problèmes?

"La conciliation repose toujours sur un accord; ne correspondant pas à une obligation coutumière, le recours à la conciliation ne s'impose aux Etats qu'en vertu d'un engagement conventionnel. Il peut s'agir d'un accord de caractère préventif qui organise à l'avance la constitution et le mode de saisine de l'organe, la commission n'étant saisie que si le différend survient. Il peut également s'agir d'un accord conclu aux fins d'un différend déjà né"<sup>70</sup>.

Il en découle que lors de la conclusion des traités bilatéraux ou multilatéraux, les Etats signataires peuvent y inscrire cette procédure de conciliation ainsi que le mode de désignation des membres de la commission pour le cas où un différend viendrait à naître entre eux.

<sup>69</sup> R. GUILLIEN & J. VINCENT, *op. cit.* p. 129

<sup>70</sup> N. QUOC DINH, P. DAILLIER & A. PELLET, *op. cit.* p. 789

Aux termes de l'article 7 de l'Acte général d'arbitrage, la commission de conciliation est saisie par voie de requête adressée au Président, par les deux parties agissant d'un commun accord ou à défaut, par l'une ou l'autre des parties. L'article 15 définit, quant à lui, le rôle de la commission de conciliation qui a pour tâche d'éclaircir les questions en litige, de recueillir à cette fin toutes les informations utiles, par voie d'enquête ou autrement, et de s'efforcer de concilier les parties.

Dès que la commission de conciliation aura terminé ses travaux, elle en dressera un procès-verbal où elle consignera les résultats de ses investigations; lequel procès-verbal sera communiqué sans délai aux parties (art.16).

La solution proposée par la commission de conciliation n'est pas imposable aux Etats parties au litige qui conservent leur liberté entière de l'accepter ou de la rejeter, sous réserve des pressions en coulisse exercées par l'une ou l'autre grande puissance, comme cela a été explicité plus haut.

En guise de conclusion du règlement non juridictionnel, la Charte de l'ONU fait obligation à tous les Etats, parties à un différend, de recourir à des moyens pacifiques pour préserver la paix et la sécurité internationales. Beaucoup d'organisations régionales ont également inscrit dans leurs chartes constitutives ce genre de procédés pour résoudre pacifiquement les conflits entre leurs membres. Et c'est dans le but de réduire les tensions entre les membres de la communauté internationale que de telles mesures sont prévues et que les Etats sont constamment invités à ne pas s'y soustraire.

## B. Règlement juridictionnel

### 1. De la Cour Internationale de Justice

Lors des travaux d'élaboration de la Charte de l'ONU, un comité d'experts, présidé par les Etats-Unis, fut mis sur pied avec mission de rédiger un projet de statut de la future Cour Internationale de Justice. La justification de cette démarche est simple car, comme les pays initiateurs de la nouvelle organisation avaient opté pour la suppression pure et simple de la SDN, il fallait bien songer à régler le sort de la Cour Permanente de Justice Internationale qui lui était rattachée.

Fallait-il en effet créer une nouvelle cour, et dans l'affirmative, l'acceptation de sa compétence devait-elle être obligatoire ou facultative? Ce comité devait répondre à ces questions et à bien d'autres qui pouvaient être soulevées lors de ses différentes séances. Mais les réponses définitives ne seront fournies qu'au cours de la Conférence de San Francisco, en juin 1945. Les cinquante Etats y participant se prononcèrent en effet pour la création d'une cour entièrement nouvelle (avec une nouvelle dénomination) qui serait l'un des organes principaux de l'ONU au même titre que l'Assemblée générale, le Conseil de Sécurité, le Conseil économique et social, le Conseil de tutelle et le Secrétariat. Il fut aussi décidé que son statut ferait partie intégrante de la Charte. La conférence s'est cependant prononcée contre l'acceptation obligatoire de la compétence de cette même cour.

"Les raisons qui ont motivé la décision de la Conférence d'instituer une nouvelle cour ont été essentiellement les suivantes:

- La cour devant être l'organe judiciaire principal de l'ONU, il paraissait inopportun de confier ce rôle à la CPIJ liée jusqu'alors à la SDN qui allait être dissoute;
- La création d'une nouvelle cour était plus logique compte tenu de ce que la charte stipulait que tous les Etats Membres des Nations Unies seraient, *ipso facto*, parties au statut;

- Plusieurs Etats parties au statut de la CPJI n'étaient pas représentés à la Conférence de San Francisco et, inversement, plusieurs des pays représentés à la Conférence n'étaient pas parties à ce statut;

- On avait le sentiment dans certains milieux que la CPJI participait d'un ordre ancien, dans lequel les Etats européens dominaient les affaires politiques et juridiques de la communauté internationale, et que la création d'une cour nouvelle faciliterait l'accès des Etats non européens aux responsabilités<sup>71</sup> (25).

Au demeurant, c'est une partie de ces motivations qui a été reprise dans la Charte de l'ONU. Par ailleurs, les Etats qui ont décidé de la création de l'ONU et ont signé sa Charte fondatrice sont les mêmes que ceux qui ont signé le statut de la Cour Internationale de Justice, les deux textes faisant partie d'un seul et même document.

Consacrée par l'article 7 de la Charte de l'ONU comme l'un des six organes principaux de l'organisation universelle, "la Cour internationale de Justice constitue l'organe judiciaire principal des Nations Unies. Elle fonctionne conformément à un statut établi sur la base du statut de la Cour Permanente de Justice Internationale et annexée à la présente Charte dont il fait partie intégrante" (art. 92 de la Charte de l'ONU). De par cette disposition, la Cour Internationale de Justice (CIJ) fait corps avec la Charte de l'ONU et par voie de conséquence, tout membre de l'ONU est, ipso facto, partie au statut de la CIJ (art. 93).

Selon les dispositions de l'article 92 ci-dessus, la CIJ fonctionne sur base du statut de la Cour Permanente de Justice Internationale (CPJI), créée par la SDN en 1920, mais dont le statut était autonome par rapport au Pacte et constituait ainsi un texte à part. Par ailleurs, contrairement à l'ONU qui a succédé purement et simplement à la SDN, la CIJ a tout hérité ou presque de la CPJI.

QUOC DINH, PELLET et DAILLIER s'accordent pour dire qu'on a même conservé sans changement la numérotation des articles<sup>72</sup>. C'est dire qu'à part la nouvelle appellation, rien ne distingue le statut de la CPJI de celui de la CIJ. Il est cependant intéressant de noter qu'à ce stade, même si la CIJ est l'organe judiciaire de l'ONU et que seuls les Etats ont qualité de se présenter devant elle (article 34 de son statut), cela n'implique pas que cette cour dispose d'un monopole de juridiction vis-à-vis de ces mêmes Etats. Ceci signifie qu'un Etat a la faculté de porter son affaire devant une autre instance ou de décider d'autres mesures qui ne nécessitent pas ce genre d'intervention. L'analyse de GUYOMAR va dans le même sens quand elle souligne:

"Bien que la Cour internationale de Justice soit l'organe judiciaire principal des Nations Unies, la connaissance de nombreux différends opposant même des membres de l'Organisation lui échappe: ceux qui sont portés de préférence devant des cours spécialisées (Cour européenne des droits de l'homme, Cour de Justice des Communautés européennes...), devant des tribunaux constitués spécialement pour connaître d'une catégorie déterminée de différends et dont la mission est temporaire (Tribunal des Nations Unies pour la Libye, Tribunal des Nations Unies pour l'Erythrée, Commissions prévues pour les traités de paix...), devant des tribunaux arbitraux enfin, dont le rôle reste important. Cette prolifération des juridictions n'est pas d'ailleurs sans entraîner les critiques de certains auteurs<sup>73</sup>.

Autant dire qu'il existe actuellement une sorte de concurrence entre la CIJ et d'autres institutions du même genre, et ce en fonction de la nature ou du caractère du différend à régler. Mais cela ne pose aucun problème du moment que l'affaire portée devant ces diverses instances connaît une issue satisfaisante pour les parties concernées.

<sup>71</sup> "La Cour Internationale de Justice", La Haye, 1976, p. 18

<sup>72</sup> N. QUOC DINH, P. DAILLIER & A. PELLET, op.cit. p. 839

<sup>73</sup> Geneviève GUYOMAR, "Commentaire du règlement de la Cour Internationale de Justice", Ed. A. Pédone, Paris, 1978, p. 6

Comme les autres modes de règlement pacifique déjà examinés, le règlement juridictionnel incarné par la CIJ est également soumis à la volonté des parties au litige; lesquelles conservent la monopole de sa saisine. Aussi est-il nécessaire de broser en quelques lignes sa composition et sa compétence, ainsi que son mode de fonctionnement pour mieux mesurer l'importance de son action dans le domaine du règlement des conflits.

## **2. Composition et compétences de la Cour internationale de Justice**

Aux termes de l'article 2 du Statut, "la Cour est un corps de magistrats indépendants, élus sans égard à leur nationalité parmi les personnes jouissant de la plus haute considération morale, et qui réunissent les conditions requises pour l'exercice, dans leurs pays respectifs, des plus hautes fonctions judiciaires, ou qui sont des jurisconsultes possédant une compétence notoire en matière de droit international".

Il s'agit en fait des personnalités reconnues pour leurs connaissances intellectuelles remarquables dans le domaine du droit international et qui exercent leurs fonctions sans recevoir d'instructions de la part des Etats dont ils sont ressortissants.

La Cour se compose de quinze membres (art. 3), élus pour une période de neuf ans (art. 13), par l'Assemblée générale de l'ONU et par le Conseil de Sécurité (art. 8), les deux organes procédant indépendamment l'un de l'autre à l'élection desdits membres. Ainsi seront élus ceux qui auront réuni la majorité absolue des voix dans l'Assemblée générale et dans le Conseil de sécurité (art. 10, 1).

A l'instar des autres fonctionnaires des Nations Unies, les membres de la Cour jouissent, dans l'exercice de leurs fonctions, des privilèges et immunités diplomatiques (art. 19), et ne peuvent exercer aucune fonction politique ou administrative, ni se livrer à aucune autre occupation de caractère professionnel (art. 16). Les membres de la Cour se choisissent un Président et un Vice-Président pour une période de trois ans renouvelables (art. 21). Le siège de la Cour a été fixé à La Haye, aux Pays-Bas (art. 22).

"*Ratione personae*", l'article 34 stipule que seuls les Etats ont qualité pour se présenter devant la Cour, et l'article 35 ajoute que la Cour est ouverte aux Etats parties à son Statut. Toutefois, "lorsqu'un Etat, qui n'est pas membre des Nations Unies, est partie en cause, la Cour fixe la contribution aux frais de la Cour que cette partie devra supporter. Cette disposition ne s'applique pas si cet Etat participe aux dépenses de la Cour" (art. 35, 3). Pour ce qui est des organisations internationales, même si elles ne sont pas admises à porter leurs contentieux devant cette Cour, elles peuvent néanmoins lui adresser certaines informations dont elle a besoin pour trancher un litige, soit de leur propre initiative, soit sur demande expresse. C'est de cette collaboration dont parle le paragraphe 2 de l'article 34 : "La Cour, dans les conditions prescrites par son règlement, pourra demander aux organisations internationales publiques des renseignements relatifs aux affaires portées devant elle, et recevra également lesdits renseignements qui lui seraient présentés par ces organisations de leur propre initiative".

S'agissant des particuliers, "de nombreuses affaires jugées par la CPIJ puis par la CIJ en matière de responsabilité internationale, résultent de la mise en oeuvre de la protection diplomatique par les Etats qui ont pris fait et cause pour leurs ressortissants et ont défendu leurs intérêts"<sup>74</sup>.

<sup>74</sup> N. QUOC DINH, P. DAILLER & A. PELLET, *op. cit.* p. 844

C'est dire que quand il s'agit d'un fait délictueux dont la responsabilité incombe à une personne privée mais dont la compétence relève de la Cour, c'est l'Etat dont cette personne possède la nationalité qui défend sa cause devant cette même Cour.

"*Ratione materiae*", la Cour Internationale de Justice étant née au même moment que l'ONU, l'on aurait tendance à penser qu'elle était destinée à juger les crimes et délits commis pendant la Seconde Guerre Mondiale. Tel n'était pas le cas, car, outre le fait que la CIJ n'est pas une juridiction pénale, des juridictions spéciales ont été créées pour juger les criminels de guerre de cette époque. Les présumés coupables ont donc été traduits devant le Tribunal militaire international de Nuremberg dont les procès se sont déroulés à Berlin en octobre 1945 et à Tokyo en 1946.

"La compétence de la Cour s'étend à toutes les affaires que les parties lui soumettront ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans la Charte des Nations Unies ou dans les traités et conventions en vigueur (art. 36, §1). Plus spécifiquement, "la Cour connaît de tous les différends d'ordre juridique ayant pour objet:

- a. l'interprétation d'un traité;
- b. tout point de droit international
- c. la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international;
- d. la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international" (art. 36, 2).

La compétence de la Cour internationale de Justice ne lui est donc conférée que par son propre Statut.

"*Ratione temporis*", la Cour internationale de Justice connaît, en règle générale, des litiges nés après l'adoption de son Statut en 1945 ainsi que des affaires qui étaient pendantes devant la Cour Permanente de Justice Internationale, mais pour autant que les parties elles-mêmes en décident ainsi et que la déclaration relative à ces mêmes affaires devant la CPIJ n'ait pas expiré (art. 36, 5).

### **3. Fonctionnement de la Cour internationale de Justice**

"La Cour internationale de Justice est née et s'est développée à l'ombre de l'arbitrage; elle ne constitue pas un pouvoir judiciaire, émanation d'une autorité politique, mais un organe à la disposition des Etats et dont la juridiction dépend du consentement des parties"<sup>35</sup>.

L'on ne peut cependant pas comparer la CIJ avec les cours et tribunaux que les différents pays inscrivent dans leurs lois fondamentales et qui en constituent le pouvoir judiciaire. A la différence de ces cours et tribunaux nationaux qui sont généralement chargés de régler les différends soit entre l'Etat et ses citoyens, soit entre ces citoyens eux-mêmes, la CIJ est l'organe judiciaire des Nations Unies dont les membres sont les Etats qui, seuls, ont qualité de se présenter devant elle. La CIJ fonctionne suivant son Statut et le règlement d'ordre intérieur qu'elle a elle-même élaboré et adopté.

Comme dans le cas du règlement non juridictionnel, ce sont les parties et elles seules qui décident de porter leur différend devant la Cour. Cette saisine de la Cour par les Etats devrait, en principe, contribuer à faire baisser la tension entre eux, si l'Etat défendeur reconnaît la compétence de cette Cour en acceptant de se présenter devant elle. C'est

<sup>35</sup> Intervention de René-Jean DUPUY au Colloque international de Nice (27-29 mai 1965) in "L'adaptation de l'ONU au monde d'aujourd'hui", Ed. A. Pédone, 1965, p. 100

pourquoi la Cour doit s'assurer eu préalable que les deux parties lui reconnaissent cette compétence.

La volonté des Etats de porter l'affaire devant la CIJ s'exprime dans un document appelé "compromis", c.à.d. "un accord entre Etats pour soumettre à un règlement arbitral ou judiciaire un conflit qui les oppose"<sup>76</sup>.

La saisine de la Cour peut aussi s'effectuer par une requête adressée par l'une des parties au Greffier de la Cour, lequel prend soin d'en donner communication à tous les intéressés (article 40 du Statut et 32 du règlement de la Cour).

Ainsi, le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas ont signé, le 7 mars 1957 à La Haye, un compromis leur permettant de porter leur affaire relative à la souveraineté sur certaines parcelles frontalières devant la CIJ (Belgique c/ Pays-Bes)<sup>77</sup>.

Par contre, lors du différend frontalier entre le Cameroun et le Nigeria à propos de l'appartenance de la presqu'île de Bakassi à l'un ou à l'autre, le Nigeria a vivement contesté, dans un premier temps, la compétence de la CIJ en arguant que l'objet du litige n'entrait pas dans ses compétences<sup>78</sup>.

L'article 36 point 6 du Statut donne la réponse à ce genre de situation en disposant que: "En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide". C'est dire que la Cour est juge de sa propre compétence.

"Comme un compromis d'arbitrage, le compromis juridictionnel doit comporter, outre l'expression de l'accord des parties pour saisir la Cour, la définition de l'objet du litige et les questions posées aux juges"<sup>79</sup>.

La décision des parties de porter leur litige devant la Cour est déjà un bon pas dans la recherche d'une solution pacifique. Pour que la Cour puisse trancher et motiver sa décision, les parties doivent lui fournir toutes les informations nécessaires et utiles en vue de l'aider à saisir tous les contours de la question. Et comme dans tout procès, la Cour devra répondre à toutes les questions soulevées par les parties et celles-ci devront aussi satisfaire à ses diverses requêtes en la matière.

A ce stade se pose la question de l'interprétation du rôle exact de la CIJ lorsqu'un litige porté devant elle découle d'un traité sur lequel les parties (Etats) elles-mêmes ne sont pas d'accord. Deux auteurs donnent la clé de la solution.

S. ROSENNE<sup>80</sup> soutient que la question de l'interprétation de la Charte de l'ONU (qui inclut le Statut de la CIJ) a été résolue par la Commission IV/2, lors de l'élaboration de cette Charte à San Francisco. Selon lui, chaque organe des Nations Unies interprétera la Charte en fonction des pouvoirs et des compétences qui lui sont dévolues par cette dernière. Dans cette optique, s'il y a un problème d'interprétation d'une disposition de la Charte entre deux Etats membres, ceux-ci pourront soumettre la question à la CIJ. De même, l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité, dans des circonstances bien déterminées, pourront demander des avis consultatifs à la CIJ ou porter la question devant un comité de juristes.

S. G. S. FITZMAURICE<sup>81</sup> estime quant à lui qu'aussi bien la Charte que le Statut étant des traités, il appartient à la CIJ et à elle seule de les interpréter. Il en est de même de

<sup>76</sup> R. GUILLIEN & J. VINCENT, op.cit. p. 124

<sup>77</sup> Cour internationale de Justice, Mémoires, Plaidoiries et Documents; Affaire relative à la souveraineté sur certaines parcelles frontalières, 1959

<sup>78</sup> Annuaire Français de Droit International, Volume XLII, 1996, pp. 409 et ss.

<sup>79</sup> N. QUOC DINH, P. DAILLIER & A. PELLET, op. cit. p. 845

<sup>80</sup> Shebtai ROSENNE, "The Law and Practice of International Court, 1920-1996", Volume I, Martinus Nijhoff Publishers, 3rd Ed., 1997, pp. 77-89

<sup>81</sup> Sir Gerald FITZMAURICE, "The Law and Procedure of International Court of Justice", Vol. I, Grotius Publications Limited, Cambridge, 1986, pp. 42-51

l'interprétation des autres traités liant deux Etats, lesquels voudront les porter devant la CIJ. Il a abouti à cette conclusion après avoir identifié trois écoles de pensée en ce domaine à savoir: l'école des pères fondateurs (founding fathers' school) qui privilégie les intentions des parties, l'école textuelle (ordinary meaning of the words'school) qui s'appuie sur les documents utilisés par les parties, et enfin l'école théologique (aims and objects'school) qui met en avant les objectifs poursuivis par les parties.

Somme toute, cette dernière thèse, à laquelle nous nous rallions, nous semble plus défendable, car elle est en conformité avec l'article 36, 2 du Statut déjà mentionné. A cet égard, il est plus logique d'accorder à la CIJ la place que lui réservent les textes (la Charte de l'ONU et son Statut), c.à.d. d'interpréter que ses propres décisions ou celles que les parties porteront devant elle et émettre des avis consultatifs sur des questions que les autres organes de l'ONU voudront bien lui soumettre.

Lorsque les parties auront fait parvenir à la Cour leur compromis, moyens de défense et conclusions, il ne restera à celle-ci que de fixer le jour de l'audience, après quoi elle donnera sa décision sur l'affaire.

Le chapitre III du statut fixe ainsi la procédure qui est suivie. Après avoir souligné les langues officielles de la Cour qui sont l'anglais et le français (art. 39), l'article 43 indique les deux phases de la procédure qui sont suivies, à savoir la phase écrite et la phase orale. Une description détaillée de ces deux phases se trouve à la Section C du Règlement de la Cour du 14 avril 1978 (sous-sections 2 et 3). L'article 55 du Statut de la Cour prescrit que les décisions sont prises à la majorité des juges présents, le quorum requis pour constituer la Cour étant de neuf juges (art. 25, 3); en cas de partage des voix, la voix du Président ou de celui qui le remplace est prépondérante. L'arrêt est signé par le Président et le greffier (art. 58 du Statut).

Afin de dissiper toute suspicion ou malentendu entre les parties, il est recommandé de laisser les juges qui ont commencé l'affaire la terminer, et éviter, autant que faire se peut, qu'un juge prenne part à un procès où l'Etat dont il a la nationalité est partie.

L'arrêt de la Cour, à l'instar des autres décisions judiciaires, comporte trois parties, à savoir l'identification des parties au litige ainsi que les moyens présentés par chacune d'elles, la motivation c.à.d. sa justification quant à la prise en compte ou au rejet de tel ou tel argument présenté, et enfin le dispositif qui renferme sa décision finale. L'arrêt de la Cour est définitif et sans recours; seule son interprétation est admise en cas de contestation sur son sens et sur sa portée, et ce sur demande de chaque partie (art. 60). Cependant, même si l'arrêt exprime en général l'opinion unanime de la Cour, tout juge qui a participé aux débats a la faculté d'y joindre le commentaire de sa position individuelle (art. 57 du statut). En vertu de cette disposition, un juge pourra expliquer pourquoi il n'est pas d'accord avec la décision prise par la Cour (opinion dissidente), et exiger que son commentaire figure au bas de l'arrêt pour que quiconque serait intéressé par son point de vue dans tel cas bien déterminé puisse en prendre connaissance.

Ainsi dans l'affaire de la Libye c/ les Etats-Unis et la Grande Bretagne (qui sera étudiée plus loin), la Cour a rejeté, par onze voix contre cinq, la requête de la Libye qui réclamait des mesures conservatoires suite à l'adoption, par le Conseil de sécurité, de la résolution 748 (1992) "exigeant de la Libye, en vertu du chapitre VII, l'extradition de ses nationaux afin qu'ils soient jugés ou par un tribunal américain, ou par un tribunal britannique. Le juge El-Kosheri, juge *ad hoc* de la Libye, qui ne s'était pas rallié à la décision de la Cour, a exprimé une opinion dissidente "en estimant qu'en faisant obstacle

au pouvoir de la Cour d'exercer la fonction judiciaire qui est la sienne, le Conseil de sécurité a commis un excès de pouvoir<sup>62</sup>.

Lorsqu'une décision a été rendue par la Cour, elle devient obligatoire pour les parties (art. 59), qui sont tenues de l'exécuter, car elle fait jurisprudence en cette affaire. Les Etats parties au litige doivent se conformer à la teneur de l'arrêt, sans quoi il y a lieu de recourir aux dispositions de l'article 94 de la Charte de l'ONU qui accorde aux parties la faculté de recourir au Conseil de sécurité pour faire exécuter ledit arrêt.

A ce stade, le Conseil de sécurité intervient non pas pour contraindre l'Etat défaillant à exécuter l'arrêt rendu par la Cour, mais pour rappeler à ce même Etat ses obligations découlant de cet arrêt vis-à-vis de l'autre Etat.

En règle générale, il n'y a pas d'exécution forcée d'un arrêt à l'égard d'un Etat, celui-ci jouissant des attributs de souveraineté que lui confère le droit international et qui interdisent ce genre de pratiques.

Le but de cette procédure étant avant tout d'éviter la dégradation de la situation ou la prolongation du conflit, l'Etat en question, qui aura accepté la compétence de la Cour, devra normalement se plier à sa décision en exécutant l'arrêt rendu. Tel était du moins le vœu des membres fondateurs de l'ONU et de la Cour Internationale de Justice.

Malheureusement, la pratique a démontré le contraire, peu d'Etats (y compris les membres fondateurs de l'ONU) se souciant peu de l'exécution des décisions de la CIJ, alors qu'ils ont librement souscrit à la reconnaissance de sa compétence. D'où l'inquiétude, voire la révolte de P. WECKEL quand il écrit:

"Quoi de plus étonnant que l'indifférence affichée par les sujets du droit international et, dans une certaine mesure, par la doctrine à l'égard de l'exécution des sentences internationales. Apparemment la fonction du juge se limite au prononcé de ses décisions. Il dit le droit mais ne fait pas le droit, car l'exécution volontaire ou forcée des obligations qui incombent à la partie qui a succombé en justice semble relever du domaine du règlement politique. Ainsi dans l'affaire des activités militaires et paramilitaires, la condamnation des Etats-Unis par la Cour Internationale de Justice est restée lettre morte (arrêt du 27 juin 1986). S'appuyant sur leur contestation de la juridiction de la Cour, ils n'ont pas tenu compte de son jugement, ont refusé toute discussion bilatérale en vue de déterminer les conséquences de l'arrêt et ont fait obstacle à la poursuite de l'instance devant liquider la créance indemnitaire<sup>63</sup>.

Aussi est-il instamment demandé à chaque Etat qui a accepté la compétence de la CIJ de se conformer à ses décisions en les exécutant spontanément et sans recours à d'autres organes extérieurs. C'est "l'évolution des mentalités des sujets du droit international" dont parle WECKEL et qu'il appelle de ses vœux.

#### **4. Rapports entre la CIJ et les autres organes de l'ONU**

La Cour internationale de Justice étant l'un des six organes principaux de l'ONU et son Statut faisant partie intégrante de la Charte (art. 7 et 92 de la Charte), il y a nécessairement un lien entre elle et ces autres organes. Cependant, les textes ne mettent en relief que les rapports entre la CIJ et l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, les autres organes de l'ONU et Institutions spécialisées devant recevoir une autorisation de l'Assemblée générale pour pouvoir demander à cette même Cour des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité (art. 96, 2).

<sup>62</sup> Cour Internationale de Justice, Recueil 1992, R-U, p. 105 §33; E-U, p. 210, §33

<sup>63</sup> Philippe WECKEL, "Les suites des décisions de la Cour Internationale de Justice", in "AFDI", XLII, 1996, Ed. CNRS, Paris, p. 428

L'article 65, 1 du Statut renchérit en indiquant que: "La Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies, ou conformément à ses dispositions, à demander cet avis". Notons toutefois que cette autorisation a été atténuée par la résolution 171 (II) (A) de l'Assemblée générale qui, en 1947, a recommandé aux organes de l'ONU de recourir le plus fréquemment possible aux fonctions consultatives de la Cour, spécialement en ce qui concerne les points d'interprétation de la Charte.

Dans cette optique, l'Assemblée générale intervient dans l'élection des membres de la Cour (art. 8 du Statut déjà mentionné) et peut demander à la Cour un avis consultatif sur toute question juridique (art. 96, 1 de la Charte). Quant à ses rapports avec le Conseil de sécurité, le paragraphe 3 de l'article 36 de la Charte stipule que: "En faisant les recommandations prévues au présent article, le Conseil de sécurité doit aussi tenir compte du fait que, d'une manière générale, les différends d'ordre juridique devraient être soumis par les parties à la Cour internationale de Justice conformément aux dispositions de la Cour". De par cette disposition, l'on comprend mieux pourquoi le Conseil de sécurité peut exiger des parties de porter leur litige devant la CIJ, mais sans que cela constitue une obligation pour elles.

La collaboration entre la Cour Internationale de Justice et le Conseil de sécurité se manifeste à travers l'article 94, 2 (déjà cité) de la Charte qui dispose que: "Si une partie à un litige ne satisfait pas aux obligations qui lui incombent en vertu d'un arrêt rendu par la Cour, l'autre partie peut recourir au Conseil de sécurité et celui-ci, s'il le juge nécessaire, peut faire des recommandations ou décider des mesures à prendre pour faire exécuter l'arrêt".

Dans son commentaire, le Professeur P. DAILLIER a souligné:

"Certes, pareilles recommandations ou mesures doivent être faites ou prises à la majorité des membres du Conseil, avec droit de veto pour les membres permanents, même s'ils sont impliqués dans l'affaire (article 27, paragraphe 3), et avec droit de participation aux débats mais non au vote pour les Etats non membres du Conseil ou non membres des Nations Unies qui seraient également en cause (articles 31-32); au surplus elles ne doivent ni s'écarter de la règle ou de l'esprit du reste de la Charte, ni contrevenir au caractère obligatoire et définitif des décisions de la Cour (Statut, articles 59-61). Mais en dehors de cela, le Conseil de sécurité dispose d'un large pouvoir d'appréciation"<sup>84</sup>.

Il découle de ce commentaire que le Conseil de sécurité ne doit pas empiéter sur les compétences de la CIJ sous prétexte de faire des recommandations dont il détient le monopole de par la Charte.

Cependant, même si les rapports entre le Conseil de sécurité et la CIJ n'ont jamais été conflictuels, ils n'ont pas été toujours empreints d'une grande coopération, chacun voulant marquer à l'occasion, son terrain. L'exemple de l'affaire libyenne ci-après illustre bien cet état de fait<sup>85</sup>.

Le 21 décembre 1988, un avion de la compagnie américaine Pan Am s'est écrasé dans la villa écossaise de Lockerbie, suite à l'explosion d'une bombe à son bord. Les 270 passagers et membres d'équipage périrent dans cette catastrophe. Deux ressortissants libyens furent mis en cause par les Gouvernements américain et britannique comme étant les auteurs de l'attentat. Suite aux conclusions du Lord Advocate d'Ecosse et du Jury de

<sup>84</sup> Patrick DAILLIER, in "Charte des Nations Unies", op. cit. p. 1276

<sup>85</sup> pour plus de détails et de développements sur ce sujet, voir: Brigitte STERN, "Vingt ans de Jurisprudence de la Cour Internationale de Justice, 1975-1995" Martinus Nijhoff Publishers, 1995; Nathalie STADELMANN, "La Cour Internationale de Justice peut-elle contrôler la légalité des actes du Conseil de sécurité?", Thèse de licence, Université de Neuchâtel, mai 1999

mise en accusation du Tribunal fédéral de première instance du district de Columbia (USA), les Etats-Unis et le Royaume-Uni demandèrent à la Libye, le 27 novembre 1991, la remise des deux suspects pour qu'ils soient jugés par un tribunal américain ou britannique. La Libye, s'appuyant sur la Convention de Montréal de 1971 sur "la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile" qui lui donnait le droit d'extrader les suspects ou de les juger elle-même, ne s'est pas pliée aux requêtes américaine et britannique, en se fondant aussi sur son droit interne qui lui interdisait d'extrader ses propres ressortissants. Les Gouvernements américain et britannique ont alors saisi le Conseil de sécurité qui, par la résolution 731 du 21 janvier 1992, a déclaré "être profondément troublé par la persistance, dans le monde entier, d'actes de terrorisme international et a demandé à la Libye de répondre favorablement aux demandes d'extradition formulées par ces pays. La Libye, sur base de la Convention de Montréal de 1971, s'est adressée à la CIJ en estimant que les Etats-Unis et le Royaume-Uni ne pressaient pas les compétences qu'elle détenait de ladite Convention en exerçant des pressions injustifiées à son encontre, notamment par le biais du Conseil de sécurité. Dans la même requête, la Libye demandait à la Cour d'indiquer des mesures conservatoires tendant à enjoindre aux Etats-Unis et au Royaume-Uni de cesser leurs pressions concernant l'extradition de ses ressortissants et de faire en sorte qu'aucune mesure ne soit prise qui puisse porter préjudice de quelque manière aux droits de la Libye (allusion faite aux sanctions éventuelles qui pourraient être prises).

Les différentes parties ont présenté leurs plaidoiries sur ces mesures conservatoires les 26, 27 et 28 mars 1992 au cours des audiences publiques. Ce qui est caractéristique en cette affaire, c'est qu'avant que la Cour ne se prononçât sur ces mesures conservatoires, le Conseil de sécurité, sur pression des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de leurs alliés, et "agissant en vertu du chapitre VII, a adopté la résolution 748 du 31 mars 1992 (soit trois jours après la clôture des débats), et a décidé que la Libye avait l'obligation d'extrader ses nationaux mis en cause (avant le 15 avril 1992) et que jusqu'à ce que cet Etat se conforme à ses obligations, il sera soumis à un embargo aérien, ainsi qu'à un embargo sur les armes".

A partir de ce moment, de quelle marge de manœuvre la Cour disposait-elle en cette affaire? En agissant avec une telle célérité, inhabituelle, le Conseil de sécurité n'a-t-il pas voulu prendre de vitesse la Cour, qui avait rejeté une à une les trois exceptions qu'avaient soulevées les Etats-Unis et le Royaume-Uni (exceptions relatives à la compétence de la Cour, à la recevabilité des demandes libyennes et au non-lieu) et ainsi la mettre au pied du mur? Par la suite, le Conseil de sécurité a adopté, le 11 novembre 1993, la résolution 883, rédigée en des termes presque identiques que ceux de la résolution 748.

Cette attitude pour le moins cavalière du Conseil de sécurité n'a pas empêché la Cour de statuer sur les demandes libyennes, qu'elle a, bien entendu, rejetées sur base des arguments suivants:

- Les membres des Nations Unies ont l'obligation d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à l'article 25 de la Charte;
- La Cour estime qu'au stade de la procédure sur les mesures conservatoires, cette obligation s'étend *prima facie* à la résolution 748 (1992);
- Il en résulte donc qu'en vertu de l'article 103 de la Charte (prééminence des dispositions de la Charte sur celles d'une autre organisation internationale en cas de conflit), celle-ci l'emporte sans aucun doute sur la Convention de Montréal.

\* Par onze voix contre cinq, la Cour dit que les circonstances de l'espèce ne sont pas de nature à exiger l'exercice de son pouvoir d'indiquer des mesures conservatoires en vertu de l'article 41 du Statut. L'article 41 dispose ainsi: "La Cour a le pouvoir d'indiquer, si elle estime que les circonstances l'exigent, quelles mesures conservatoires du droit de chacun

doivent être prises à titre provisoire. En attendant l'arrêt définitif, l'Indication de ces mesures est immédiatement notifiée aux parties et au Conseil de sécurité".

A ce stade de la procédure, la boucle était donc bouclée pour la Libye.

Signalons aussi qu'après un ballet diplomatique intense entre l'ONU, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la Libye, un compromis a pu être trouvé. Le Libye a en effet accepté de remettre ses deux ressortissants suspects aux mains du Secrétaire général de l'ONU; lequel doit les faire juger dans un pays neutre (Pays-Bas), par un tribunal écossais (lieu où s'est écrasé l'avion). Ledit procès a débuté ses travaux à La Haye, le 3 mai 2000.

Le 31 janvier 2001, le tribunal ainsi constitué, statuant à l'unanimité, a reconnu l'un des deux ressortissants libyens (haut responsable des services secrets libyens), coupable de meurtre et l'a condamné à la prison à vie assortie d'une peine incompressible de vingt ans. Le second, contre lequel l'accusation n'avait pas pu rassembler les preuves de sa culpabilité, a été acquitté. Le tribunal d'appel a, quelques mois plus tard, confirmé ce verdict.

Mais quoi qu'il en soit et malgré ce compromis, la Cour internationale de Justice devra se prononcer un jour ou l'autre sur le fond de la requête libyenne. Il restera alors à se demander quels effets produirait l'arrêt en cette affaire qui serait en contradiction avec les résolutions 748 et 883 du Conseil de sécurité, lesquelles ont été partiellement satisfaites par la Libye, qui a obtenu la suspension des sanctions décrétées à son encontre. Pour compléter ce dossier, il faut mentionner que le 12 septembre 2003, le Conseil de sécurité a voté la résolution 1506 relative à la levée des sanctions prises à l'encontre de la Libye, suite à l'accord intervenu entre d'une part, l'Etat libyen et les familles des victimes de la catastrophe de Lockerbie, et d'autre part, entre l'Etat libyen et les familles des victimes d'un vol du DC-10 d'UTA qui s'est écrasé dans le désert du Niger en 1988 (dans lequel la responsabilité de la Libye a été également établie).

Les rapports entre la Cour Internationale de Justice et le Conseil de sécurité ont parfois évolué en dents de scie, ce dernier se croyant investi de plus de pouvoirs que la première, spécialement dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Un tel jugement trouve son fondement dans le fait que la CIJ a de plus en plus de peine à liquider les affaires portées devant elle, sans parler de ses décisions qui ne sont pas suivies d'exécution car ne comportant pas de mesures contraignantes. Les Etats en ont pris conscience, et à défaut de régler eux-mêmes un différend qui vient de naître, préfèrent porter celui-ci devant le Conseil de sécurité qui présente l'avantage d'agir vite et peut décréter des sanctions envers la partie défaillante, spécialement en vertu du chapitre VII de la Charte qui sera étudié plus loin.

Pour pallier à l'impuissance de la CIJ, Mr. JENNINGS<sup>66</sup>, son ancien Président, a proposé de transformer celle-ci en une sorte de "Pouvoir judiciaire" de la communauté internationale. Selon ce haut magistrat, la CIJ serait une Cour suprême qui exercerait un contrôle sur les décisions judiciaires des Etats et disposerait, par là, d'un pouvoir de sanction envers ceux qui n'exécuteraient pas ses arrêts.

Une telle approche, bien qu'elle mérite d'être approfondie, est loin de la réalité, car outre les prérogatives que les Etats détiennent de par le droit international, ce sont eux qui mettent en place les institutions comme la CIJ. Dans ce cas, on voit mal comment les Etats créeraient une organisation qui viendrait empiéter sur leurs droits. Les récentes et difficiles négociations relatives à la création de la Cour pénale internationale et à la Convention sur l'élimination des mines anti-personnelles, où les grands pays se sont

<sup>66</sup> Robert Y. JENNINGS, "The International Court of Justice after fifty years" in "American Journal of International Law", Volume 89, 1995, pp. 493-505

distingués par des obstructions de tout genre, illustrant bien la difficulté de cette tâche. L'on sait par ailleurs que les Etats membres de l'ONU n'ont pas tous souscrit à la compétence obligatoire de la CIJ.

### 5. L'arbitrage international

"Le règlement arbitral est le mode de règlement juridique consistant dans le recours des parties à des juges de leur choix chargés de régler le conflit par une décision judiciaire"<sup>87</sup>. Alors que la CIJ est une juridiction permanente instituée en vertu d'une convention internationale, l'arbitrage international implique, lui, une sorte de juridiction ad hoc dont les membres sont choisis par les parties elles-mêmes en fonction des critères qu'elles fixent (degré de connaissance du litige, rapports avec les parties en conflit, etc.).

L'article 37 de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux ajoute que "l'arbitrage international a pour objet le règlement des litiges entre les Etats par les juges de leur choix et sur la base du respect du droit. Le recours à l'arbitrage implique l'engagement de se soumettre de bonne foi à la sentence". La volonté des parties de choisir ce mode de règlement d'un conflit occupe de nouveau une place prépondérante et ce sont les Etats parties au litige qui désignent les juges qu'ils estiment capables de rendre un jugement qui sera acceptable par eux.

L'histoire de l'arbitrage international remonte à la fin du XVIIIème siècle, lors de la conclusion du traité d'amitié, de commerce et de navigation entre les Etats-Unis d'Amérique et la Grande-Bretagne (Traité de Jay de 1794).

"Ce traité prévoyait la constitution de trois commissions mixtes composées en nombre égal de nationaux américains et britanniques et chargées de régler un certain nombre de questions pendantes que les deux pays n'avaient pu résoudre par la négociation. Sans constituer à strictement parler des organes de règlement par recours à une tierce partie, ces commissions étaient destinées à fonctionner dans une certaine mesure comme des tribunaux"<sup>88</sup>.

En 1872, lors de la conclusion d'un nouveau traité, les deux pays sont convenus de soumettre leurs réclamations à un tribunal arbitral. Mais c'est en 1899 que cette procédure prend une véritable forme avec la première conférence de la Paix qui a adopté une "Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux". Cette Convention prévoyait la mise sur pied d'une institution permanente permettant de constituer des tribunaux arbitraux permanents et déterminait leur mode de fonctionnement. De cette institution est née la Cour Permanente d'arbitrage qui a fonctionné dès 1902. Par après, en 1907, les Etats signataires de la convention de 1899 ont voulu créer un tribunal avec des magistrats professionnels et permanents, mais des divergences sont vite apparues et ont fait capoter le projet.

En effet, "les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et l'Allemagne ont présenté un projet commun de tribunal permanent, sur lequel la conférence n'a pas pu se mettre d'accord.

Il est apparu au cours des débats que l'une des principales difficultés portait sur la définition d'une méthode acceptable de désignation des juges, aucune des formules proposées ne parvenant à réunir l'approbation générale. La conférence s'est bornée à recommander aux Etats d'adopter un projet de convention pour l'établissement d'une cour

<sup>87</sup> R. GUILLIEN & J.VINCENT, op.cit. p. 471

<sup>88</sup> "La Cour Internationale de Justice", op. cit. p. 11

de justice arbitrale dès qu'un accord serait intervenu << sur le choix des juges et la constitution de la cour >><sup>89</sup>.

Quoi qu'il en soit, ce sont les idées-forces contenues dans ce projet qui ont servi de base pour la rédaction des statuts de la Cour Permanente de Justice Internationale dont il a été question plus haut.

Les Etats parties à un litige expriment leur consentement de porter leur différend devant un organe arbitral à travers un document appelé "compromis d'arbitrage". Ce compromis comprend en général, outre l'objet du différend et l'identité des parties, tous les moyens que chacune d'elles entend faire valoir pour défendre ses droits ainsi que la procédure qui sera suivie. L'organe arbitral ne statuera donc qu'en fonction des éléments apportés par les parties elles-mêmes et conformément au droit. Par la transmission du compromis à l'organe arbitral, les parties s'engagent ainsi à respecter la sentence qui sera rendue.

Quand l'organe arbitral considère que tous les éléments sont réunis et après avoir entendu les parties au cours des débats, tel que cela a été prévu dans le compromis, il rend sa sentence qui, dès cet instant, jouit de l'autorité de la chose jugée car elle n'est pas susceptible de recours.

"En conséquence, les parties au procès sont dans l'obligation de prendre toutes les mesures législatives, administratives, financières et juridictionnelles nécessaires pour se conformer à la sentence. L'argument de l'ordre public parfois opposé aux sentences arbitrales étrangères est inopposable loc"<sup>90</sup>.

Ceci est d'autant plus compréhensible que ce sont les parties elles-mêmes qui s'entendent sur la mise en place d'un tel organe et lui donnent les moyens de son action. Ne pas respecter la décision ainsi rendue équivaudrait, pour la partie contestataire, non pas à désavouer l'organe arbitral lui-même, mais surtout à son propre reniement aux yeux de la communauté internationale; ce qui ne serait pas souhaitable.

"Les tribunaux arbitraux doivent toujours viser à la fois à renforcer la sécurité juridique dans les relations entre Etats et à conforter la confiance dont vit l'institution arbitrale et sans laquelle elle ne peut évoluer vers plus d'efficacité. On ne saurait oublier que << l'institution arbitrale vit de la confiance, l'institution judiciaire de l'obéissance >>, suivant la belle formule du délégué du Brésil à la Conférence de La Haye de 1907"<sup>91</sup>.

Signalons enfin que la mission de l'organe arbitral prend fin avec la décision rendue, c.à.d. que cet organe disparaît dès qu'il a réglé l'affaire pour laquelle il a été constitué.

Après avoir fait le survol des moyens mis en oeuvre par l'ONU en vue de régler pacifiquement les conflits déjà nés à défaut d'avoir anticipé leur survenance, il sied d'examiner dès à présent l'attitude de cette même organisation face à ces procédures ainsi que les conséquences qui peuvent en découler. Cela nous amène à aborder sommairement le chapitre VII de la Charte, relatif à l'imposition de la paix. Il s'agit de voir dans quelle mesure certains sujets du droit international, en l'occurrence les Etats, sont contraints d'exécuter les décisions prises par le Conseil de sécurité de l'ONU, en vue de ramener la paix et la stabilité là où elles semblent compromises.

<sup>89</sup> "La Cour Internationale de Justice", op. cit. p. 13

<sup>90</sup> N. QUOC DINH, P. DAILLIER & A. PELLET, op.cit. 834

<sup>91</sup> Jean-Pierre QUENEUDEC, "L'affaire de la sentence arbitrale du 31 juillet 1989 devant la CIJ (Guinée-Bissau cf Sénégal)" in *Annuaire français de droit international*, XXXVIII, 1991, p. 420

## II : Le recours au chapitre VII de la Charte de l'ONU

Conçu comme la pièce maîtresse de la sécurité collective des Nations Unies, le chapitre VII traduit bien l'atmosphère dans laquelle a été élaborée la charte l'ONU, c. à. d. dissuader chacun de ses membres de recourir à la force comme moyen de règlement des problèmes nés ou à naître. Il s'agissait de montrer que tous les pays seraient coalisés contre quiconque manifesterait son intention de troubler cette paix chèrement acquise et encore fragile.

Sous l'énoncé "Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression", l'article 39 de la Charte dispose: "Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales".

Ici apparaît le rôle central du Conseil de sécurité, considéré comme le pilier ou le superviseur de la paix et de la sécurité internationales. Même si la disposition ci-dessus semble indiquer une autre voie que le Conseil de sécurité peut emprunter pour sauvegarder

l'ordre mondial en faisant notamment des recommandations à l'Assemblée générale, c'est à lui et à lui seul qu'il revient d'apprécier si oui ou non il y a menace à la paix et quelles précautions il faudra prendre pour circonscrire une éventuelle extension de cette menace. Il découle de ce qui précède que le Conseil de sécurité dispose du monopole d'appréciation et de qualification des situations relevant du chapitre VII.

"Les mesures du chapitre VII ne sanctionnent pas la violation d'une obligation préexistante, et par conséquent le Conseil de sécurité dispose du pouvoir, soit de forcer en fait les Etats à se plier à ses injonctions (thèse policière), soit de créer indirectement de nouvelles obligations juridiques à leur charge (notre thèse)<sup>92</sup>."

Alors que convoquer l'Assemblée générale de l'ONU nécessiterait une certaine préparation et entraînerait de longs débats au moment où la menace contre la paix se transforme peut-être en rupture de la paix, la meilleure façon de répondre efficacement à une situation d'urgence était de confier cette tâche à un organe restreint et permanent qu'est le Conseil de sécurité. Seul le problème du veto de l'un des cinq membres permanents a longtemps constitué le talon d'Achille de cet organe, spécialement durant la guerre froide, raison pour laquelle la résolution Dean Acheson<sup>93</sup> a été adoptée pour suppléer à l'usage excessif de ce droit. Nous y reviendrons plus loin.

"Alors que l'on a souvent désigné le maintien de la paix comme un chapitre VI et demi, l'imposition de la paix qu'imagine le Secrétaire général serait plutôt un chapitre VII bis, à la fois parce qu'il propose une organisation alternative de la coercition militaire, mais aussi parce qu'il semble, dans l'esprit même du Secrétaire général, devoir se substituer temporairement aux véritables dispositions du chapitre VII que le Secrétaire général appelle de ses vœux, mais pour lesquelles, dès 1992, il pressent la réticence des Etats membres"<sup>94</sup>.

Il s'agit ici du fameux "Agenda pour la paix" présenté par le Secrétaire général de l'ONU, le 1er juillet 1992, après la victoire des coalisés sur Saddam HUSSEIN lors de la guerre

<sup>92</sup> Jean COMBACAU, "Le Pouvoir de sanction de l'ONU", Ed. A.Pédone, Paris, 1974, p. 93

<sup>93</sup> Il s'agit de la résolution 377 (V) de l'Assemblée générale de l'ONU, appelée aussi "l'Union pour le maintien de la paix" (3 novembre 1950)

<sup>94</sup> Fondation pour les Etudes de défense, "Opérations des Nations Unies", sous la direction du Général d'Armée Jean COT, Paris, 1995, p. 27

du Golfe, où pour la première fois l'on a assisté à la coalition américano-russe contre un ancien allié de Moscou. C'est aussi l'une des conséquences de la fin de la guerre froide.

Pour atténuer l'ardeur du Conseil de sécurité dans la prise des mesures à l'encontre des Etats impliqués dans les troubles à la paix, l'article 40 de la Charte stipule qu' "il peut inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables". C'est dire qu'avant de prendre des mesures contraignantes à l'égard d'un Etat, le Conseil de sécurité concoctera toute une palette de solutions et les lui présentera, quitte à envisager des solutions plus radicales en cas de refus. L'une des solutions proposées sera par exemple l'arrêt immédiat des hostilités en vue de permettre aux organisations humanitaires de secourir les populations civiles sinistrées, ou comme dans le cas de l'invasion du Koweït par l'Irak, le retrait de ce dernier dans ses frontières antérieures et le rétablissement de la souveraineté du Koweït sur son territoire. Somme toute, toute solution pour ramener la paix ou pour anticiper l'éclatement du conflit, si mince soit-elle, doit être exploitée au maximum, car comme l'on dit souvent, "mieux vaut une mauvaise paix qu'une bonne guerre".

Dans son message aux participants au colloque de Rennes, à l'occasion du 50ème anniversaire des Nations Unies, à propos du chapitre VII de la Charte, le Secrétaire général de l'ONU déclarait:

"La fin de la guerre froide et des blocages institutionnels qui en résultaient ont rendu au Conseil de sécurité l'intégralité des fonctions qui lui étaient dévolues par la Charte. Mais par là même, cette nouvelle impulsion donnée à l'action du Conseil a fait naître de nouvelles interrogations juridiques: le Conseil, fort de l'unanimité de ses membres permanents, a-t-il des pouvoirs illimités? Jusqu'où peut-il étendre ses compétences? Est-il seul maître de l'interprétation de ses propres pouvoirs? Ses actes sont-ils exempts de tout contrôle? Quels sont ses liens institutionnels et fonctionnels avec le Secrétaire général? Je suis certain que vous retrouverez ces questions lors de vos débats"<sup>95</sup>.

Les réponses à quelques-unes de ces questions ont été apportées par Thomas M. FRANK<sup>96</sup> qui a estimé que même si le Conseil de sécurité dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour l'appréciation et la définition des situations de l'article 39, il doit le faire "*bona fide* et *intra vires*" conformément à la procédure instituée par la Charte elle-même ("it is apparent that the Council has broad discretion, but that it is to be exercised << bona fide >> and << intra vires >>, in accordance with these specific procedural and substantive standards spelled out in the Charter"). Mais il constate aussi que dans la plupart des cas, cet organe a parfois abusé de ses prérogatives dans la définition de certaines situations. A l'appui de sa thèse, il évoque les "cas faciles" (easy cases) où le conflit dépasse les frontières d'un seul Etat et revêt par conséquent le caractère international; et les "cas difficiles" ou controversés (hard cases), où l'on ne peut pas établir clairement s'il s'agit d'une guerre civile ou d'un conflit à caractère international.

Pour la première catégorie, il cite en exemples la fin du mandat de la Grande-Bretagne sur la Palestine (1948) qui a entraîné la reprise de la guerre entre le nouvel Etat d'Israël et les pays arabes; l'invasion de la Corée du sud par la Corée du nord (1950); et enfin l'invasion, puis l'occupation du Koweït par l'armée irakienne (1990). Dans les trois cas, le Conseil de sécurité, s'appuyant sur l'article 39 de la Charte, a constaté que chacune de ces situations constituait soit une menace à la paix (guerre israélo-arabe), soit une

<sup>95</sup> Société française de droit international, Colloque de Rennes (2, 3 et 4 juin 1994); Ed. A.Pédona, Paris, 1994

<sup>96</sup> Thomas M. FRANK, "Fairness in International Law and Institutions", Clarendon Press, Oxford, 1995, pp. 221-241

rupture de la paix (guerre entre les deux Corée), soit un acte d'agression (occupation du Koweït par l'Irak, où pour la première fois depuis la création de l'ONU, on a assisté à ce genre de situation). Dans les trois cas, le recours à l'article 39 était pleinement justifié et les diverses résolutions qui ont été adoptées répondaient aux impératifs de sauvegarde de la paix et de la sécurité internationales.

Pour la deuxième catégorie, M. FRANK donne comme exemples la crise congolaise après son accession à l'indépendance (1960), la proclamation unilatérale d'indépendance de la Rhodésie du sud (novembre 1965) et l'acquisition d'armements, à des fins non défensives, par l'Afrique du sud.

- Dans la crise congolaise, le Conseil de sécurité estima, dans un premier temps, qu'il s'agissait d'une guerre civile et que la situation ne relevait pas du chapitre VII. Il appela donc la Belgique, ancienne puissance coloniale, à retirer ses troupes (qui combattaient aux côtés de ceux qui s'étaient soulevés contre le pouvoir central) suivant les demandes formulées par le Président et le Premier Ministre. C'était en juillet 1960, quelques jours après la proclamation de la sécession du Katanga. Devant une telle accélération des événements, le Secrétaire général de l'ONU, seul contre tous, était d'avis que "la situation dans ce pays de l'Afrique centrale constituait une rupture de la paix et de la sécurité" et demandait au Conseil de sécurité d'agir dans le cadre du chapitre VII. Suite à l'assassinat du Premier Ministre, le 21 février 1961, et à la persistance du chaos dans le pays (causé en partie par la présence des mercenaires aux côtés des sécessionnistes), le Conseil de sécurité, sur base de l'article 39, constata que la guerre civile au Congo constituait une rupture de la paix, décida le déploiement de 2300 casques bleus sur le terrain avec mission "d'arrêter la poursuite de la guerre au Congo" et autorisa "l'usage de la force si nécessaire en dernier ressort". FRANK pense (et c'est aussi notre avis vu la menace qu'une telle situation faisait peser sur toute la région) que l'envoi des troupes de l'ONU au Congo était justifié moins par l'appel angoissé des autorités congolaises que par la constatation de la rupture de la paix dans cette partie du monde, car dit-il, "aucun appel d'un Gouvernement ne peut justifier l'intervention de l'ONU dans une guerre civile en l'absence de constatation d'une menace contre la paix ("it is the threat, not the invitation which legitimated its recourse to force. No invitation could justify UN intervention in a civil war in the absence of a threat to international peace").

- Bien que relevant d'une affaire concernant le Royaume-Uni qui exerçait sa souveraineté sur la Rhodésie du sud (actuel Zimbabwe), la proclamation unilatérale d'indépendance de ce pays a créé un certain émoi au sein de la communauté internationale qui n'appréciait guère la politique qu'appliquait la minorité blanche au pouvoir vis-à-vis des noirs. Sur demande du Royaume-Uni, le Conseil de sécurité a donc constaté que "la situation actuelle en Rhodésie constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales" et a décidé en même temps des sanctions obligatoires à prendre à son égard conformément au chapitre VII (résolution 232 du 16 déc. 1966).

- Dans le même ordre d'idées, le Conseil de sécurité a constaté, le 4 novembre 1977, que "l'acquisition par l'Afrique du Sud d'armes et de matériel connexe constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales" et décidé une série de sanctions à lui imposer suivant le chapitre VII (résolution 418 du 4 novembre 1977).

Ce qui a cependant mis le Conseil de sécurité en porte-à-faux par rapport aux cas décrits ci-dessus et qui met parfois en doute sa sincérité dans la qualification des situations relevant du chapitre VII, c'est la situation très trouble qui prévalait en Espagne du temps du Général F. Franco en 1946. Quoique le Conseil de sécurité fût saisi de la question et

eût constaté que "le régime du Général Franco en Espagne constituait une menace à la paix", il conclut à la non imposition de sanctions contre ce pays malgré les déclarations tonitruantes du Représentant de l'URSS qui insistait afin que les dispositions du chapitre VII lui soient appliquées.

En conclusion, nous sommes d'avis avec FRANK que "le Conseil de sécurité utilise toujours un langage diplomatique codé qui est loin de la réalité politique pour déterminer les situations qui relèvent du chapitre VII", ce qui rend ses résolutions critiquables et parfois sans effet. Le Conseil de sécurité procède en effet par des consultations longues et interminables dans le souci de s'assurer la majorité lors du vote et de faire échec à toute tentative d'exercice du droit de veto au lieu d'examiner en profondeur toutes les implications de la situation sur le terrain, loin des considérations politiciennes et partisanses. Toujours selon le même auteur, le Conseil de sécurité interprète souvent ses pouvoirs d'une façon excessive, et parfois grossière. "Tout comme les décisions du Conseil de sécurité prises à propos des guerres civiles sur base du chapitre VII sont peu claires, sa décision de février 1993 relative à la création du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie l'était encore moins".

Néanmoins, le Secrétaire général de l'ONU a motivé cette résolution (adoptée sur base du chapitre VII) "comme une mesure destinée à maintenir et à restaurer la paix et la sécurité internationales suivant la constatation immédiate de l'existence d'une menace à la paix, de la rupture de la paix ou d'un acte d'agression".

A propos de la notion d'agression, G. C. JONATHAN fait remarquer:

"Il est des << mots qui font peur >> et le terme d'agression est parmi ceux que le Conseil de sécurité ne souhaite pas invoquer: << c'est un fait d'observation: dès lors que l'on fait de l'agression le crime suprême on n'ose plus l'utiliser >>. C'est que la guerre d'agression est non seulement un << crime contre la paix >> conformément au droit de Nuremberg, mais aussi un << crime international >> s'il faut en croire les projets de la Commission du droit international. Engendrant à la fois une responsabilité civile et une responsabilité pénale, individuelle et peut-être étatique, le constat d'agression devrait inciter fortement le Conseil de sécurité à déclencher des sanctions obligatoires. On ne s'étonnera pas dès lors que le Conseil de sécurité ait fait preuve d'une certaine discrétion. Même l'Assemblée générale n'a pas osé qualifier d'agression certaines interventions armées en Afrique comme en Asie ou en Amérique latine. Elle ne s'est enhardie que dans quelques rares cas<sup>97</sup>.

C'est dans cette optique que le Conseil de sécurité a toujours évité d'examiner la question relative à la guerre en Tchétchénie où la Russie a soumis les populations de ce territoire à des bombardements intenses en invoquant la chasse aux terroristes, alors que la situation du moment exigeait (et exige encore aujourd'hui) une certaine réaction de la part de la communauté internationale. Ne voulant pas froisser l'un de ses membres permanents (dont il aura sans doute besoin à d'autres occasions), le Conseil de sécurité s'est satisfait des explications on ne peut plus ambiguës de la Russie, qui répétait à qui voulait l'entendre que la question tchétchène relève de ses affaires intérieures, au lieu de se référer au précédent congolais ou sud-africain.

En tout état de cause, le Conseil de sécurité est seul maître dans la définition des situations découlant du chapitre VII même si ses décisions en la matière sont parfois sujettes à caution.

<sup>97</sup> Gérard COHEN JONATHAN in CNU, op. cit. p. 660

«Si les constatations opérées par le Conseil de sécurité sont assimilées parfois à un jugement, c'est d'un jugement politique qu'il s'agit. C'est pourquoi il est très difficile de retrouver dans les différentes résolutions un fil directeur qui permette une classification cohérente des diverses situations énumérées à l'article 39. On sait qu'aucune définition de ces termes ne se retrouve dans les travaux préparatoires et si l'article 39 rappelle à certains égards l'article 11 du Pacte de la SDN, on a pris soin d'éviter le mot «*guerre*» de façon à ne pas être limité par une notion juridique contraignante<sup>98</sup>».

La disparition du mur de Berlin et la désintégration de l'Empire soviétique ont certes mis fin aux antagonismes, au sein du Conseil de sécurité, résultant du droit de veto des Etats-Unis et de l'ancienne URSS. Les querelles d'antan liées aux idéologies ont cédé le pas à une certaine complicité entre les Etats-Unis et la Russie pour apporter des solutions aux problèmes qui se posent dans le monde actuel. Mais au risque de tomber dans une simplicité déconcertante, l'on ne peut pas affirmer que les deux pays jouissent de la même estime et de la même considération au sein du Conseil de sécurité même s'ils sont parfois sur la même longueur d'onde lors des débats sur les grands problèmes de l'heure. L'on sait en effet que l'économie de la Russie est en pleine déconfiture et ne tient debout que grâce à l'intervention occidentale en général et américaine en particulier. Pour se ménager les bonnes grâces de ces bailleurs de fonds, la Russie ne peut ou ne doit que se rallier à leurs thèses, spécialement lorsque ses propres intérêts ne sont pas en jeu.

Au demeurant, cet organe de l'ONU, composé de quinze membres dont les cinq grands disposent d'un droit de veto (Etats-Unis, Chine, Russie, Grande-Bretagne et France), demeure le pilier du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Avant de décréter des mesures impliquant l'usage de la force, le Conseil de sécurité s'assure d'abord que toutes les autres solutions (spécialement diplomatiques) ont été explorées et n'ont donné aucun résultat. Ainsi seront envisagées dans un premier temps l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radio-électriques et des autres moyens de communication ainsi que des relations diplomatiques (art. 41 de la Charte). Selon l'esprit et la lettre de la Charte, il s'agit d'isoler le plus possible l'Etat ainsi visé pour l'amener à constater lui-même la gravité de la situation. En même temps, le Conseil de sécurité peut faire l'économie de l'usage de la force armée dont les conséquences restent toujours incalculables.

Cependant, en dépit de toutes ces précautions prises pour dissuader les va-t-en guerre éventuels, certains Etats ou Chefs d'Etat ne sont à l'aise qu'une fois que toute l'attention du monde est braquée sur eux en fermant les oreilles aux appels émanant de toute part et ne réclamant que le retour à la raison. C'est pourquoi la Charte a aussi prévu des dispositions visant à ramener dans le droit chemin les Etats récalcitrants, en autorisant l'usage de la force armée. C'est le sens même de l'article 42 de la Charte qui stipule:

«Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de membres des Nations Unies».

L'exemple type de l'utilisation de la force armée par l'ONU pour forcer un Etat à respecter les résolutions du Conseil de Sécurité est le bombardement, par les forces coalisées, de l'Irak en janvier 1991.

<sup>98</sup> G. Cohen JONATHAN, op.cit. p. 654

Ce dernier, ne s'étant pas conformé aux résolutions du Conseil de sécurité qui lui intimaient l'ordre de se retirer du Koweït, après un intense ballet diplomatique, lut soumis aux bombardements les plus cruels depuis la Seconde Guerre Mondiale. Le Conseil de sécurité dut donc recourir à cette solution extrême pour faire plier l'Irak et rétablir ainsi le Koweït dans ses droits fondamentaux.

Les modalités relatives à l'usage de la force armée par le Conseil de sécurité sont régies par les articles 43 à 50 de la Charte. Il s'agit de déterminer, entre autres choses, quels pays fourniront les contingents pour participer aux opérations, l'attitude que doivent adopter les pays non membres de l'ONU, les conséquences qui peuvent en résulter pour les pays tiers non impliqués dans le conflit, la définition du mandat assigné à cette force, la désignation du pays qui doit assurer le commandement de cette force, la contribution financière de chaque Etat à ce genre d'opération, bref de passer en revue tous les détails nécessaires pour s'assurer la réussite de l'opération en épargnant, autant que faire se peut, la vie des populations civiles.

Néanmoins, du temps de la guerre froide, une telle opération ne pouvait réussir que si l'Etat en question (comme l'Irak dans l'exemple ci-dessus) n'était sous le parapluie d'aucun des cinq membres permanents du Conseil de sécurité; ce qui était plutôt rare. Dans le cas contraire, s'engageaient de rudes et laborieuses négociations qui aboutissaient souvent à une impasse, en raison du veto de l'un des cinq. Les exemples de l'invasion d'Israël au sud Liban, du débarquement des troupes cubaines en Angola, de l'invasion des troupes soviétiques en Afghanistan et des troupes américaines sur l'île de Grenade en sont une parfaite illustration.

Par ailleurs, la promptitude dans la réaction des Etats dépend également des intérêts que représentent les pays agresseur et/ou agressé sur l'échiquier mondial. Ainsi, si toutes les grandes puissances se sont mobilisées pour contraindre l'Irak à mettre fin à son occupation du Koweït, c'était plus par souci de préserver leurs intérêts économiques se trouvant dans ce dernier pays que de défendre réellement son intégrité territoriale. Car non loin de là, le conflit israélo-palestinien connaît chaque jour des développements plus inquiétants et constitue même une menace à la paix et à la sécurité pour toute la région proche-orientale. Et pourtant, rien n'a encore été concrètement mis en oeuvre pour faire appliquer la résolution 242 du 22 novembre 1967 du Conseil de Sécurité demandant à Israël d'évacuer les territoires arabes occupés. Dans cette optique, la communauté internationale n'aura cessé de dénoncer la politique des "deux poids, deux mesures" pratiquée par les grands de ce monde dans ce genre de situation, car il n'existe aucun élément objectif pour déterminer si oui ou non il y a menace à la paix et à la sécurité internationales.

Pour pallier l'emploi abusif du droit de veto par les membres permanents du Conseil de sécurité et suite à de nombreux blocages sur des sujets d'une importance majeure (comme la crise coréenne), l'Assemblée générale de l'ONU a adopté, le 3 novembre 1950, la résolution 377(V) dite "union pour le maintien de la paix". Selon les termes mêmes de cette résolution, appelée aussi résolution Dean Acheson (du nom du Secrétaire d'Etat américain, son promoteur), l'Assemblée générale "a décidé que, dans tout cas où paraît exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression et ou, du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Assemblée générale examinera immédiatement la question afin de faire aux membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre, y compris, s'il s'agit d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, l'emploi de la force armée en cas de besoin, pour maintenir

ou rétablir la paix et la sécurité Internationales. Si l'Assemblée générale ne siège pas à ce moment, elle pourra se réunir en session extraordinaire d'urgence dans les vingt-quatre heures qui suivront la demande présentée à cet effet. Pareille session extraordinaire d'urgence sera convoquée sur la demande soit du Conseil de sécurité par un vote affirmatif de sept quelconques de ses membres soit de la majorité des Membres de l'Organisation". Dans pareil cas, l'Assemblée générale se substituait donc au Conseil de sécurité non seulement pour qualifier les situations prévues par le chapitre VII, mais aussi pour envisager des mesures nécessaires et appropriées pour mettre fin à la crise ainsi née.

Cependant, cette pratique ne pouvait s'installer sans créer de frictions au sein même du Conseil de sécurité, car l'on voit mal comment l'Assemblée générale pouvait "dépouiller" le Conseil de sécurité de ses compétences sans que celui-ci réagisse, spécialement le ou les membres qui avaient été à l'origine de tels blocages<sup>99</sup>.

En définitive, le Conseil de sécurité demeure l'organe central pour le maintien de la paix et de la sécurité Internationales. Toutefois, son action devrait se situer dans le cadre d'une réponse rapide aux impératifs de sécurité du moment en se basant sur des critères objectifs, pour épargner les vies des populations en danger. Ses membres étant les premiers responsables devant le reste de la communauté internationale, ils devraient montrer à celle-ci qu'ils n'agissent que dans ses propres intérêts, loin de toute autre considération. De la sorte, ses décisions seront mieux respectées, et ses résolutions produiront leur plein effet sans peur d'être remises en question par qui que ce soit<sup>100</sup>.

### **Section 3 : Rapports entre l'ONU et d'autres organisations non politiques dans la prévention et la résolution des conflits régionaux**

Au lendemain du second conflit mondial et après la signature de la Charte des Nations Unies, les problèmes liés à la guerre n'étaient pas pour autant résolus. Très tôt, deux camps se formèrent avec chacun à sa tête l'une des deux superpuissances de l'époque, en l'occurrence les Etats-Unis d'Amérique et l'Union Soviétique. Sous la houlette de ces deux pays, chaque camp mit sur pied une organisation militaire pour se protéger contre l'influence militaire et idéologique de l'autre. D'où la création de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord pour le bloc occidental et de l'Organisation du Pacte de Varsovie pour le bloc communiste.

#### **I. L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)**

L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, organisation militaire par excellence, a été créée le 4 avril 1949, soit presque quatre ans, jour pour jour, après la fin de la Seconde Guerre Mondiale, et la signature de la Charte de San Francisco. Comme son nom l'indique, les initiateurs de ce traité étaient les pays bordant la partie nord de l'Atlantique et qui n'adhéraient pas aux thèses marxistes de l'Union Soviétique, à savoir la Belgique, le Danemark, la France, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni pour l'Europe, ainsi que les Etats-Unis d'Amérique et le

<sup>99</sup> ) Pour plus de développements sur cette question, voir le commentaire de R. DEGNÉ-SEGUI à propos de l'article 24 de la CNU, pp. 455-461

<sup>100</sup> Voir à ce sujet la résolution 242 du 22 novembre 1967 demandant à Israël d'évacuer les territoires arabes occupés

Canada pour le continent américain. Plus tard y adhéreront d'autres pays qui sont dans l'œil du cyclone de l'URSS comme la Grèce et la Turquie. Interviendra aussi, dans un contexte tout à fait particulier, l'admission de la République fédérale d'Allemagne après la signature des Accords de Paris en octobre 1954 (elle deviendra officiellement membre le 9 mai 1955). L'Espagne en deviendra le seizième membre en 1982.

La plupart des anciens membres du bloc soviétique introduiront leur demande d'adhésion à ce traité après l'éclatement de l'Empire soviétique dont le coup d'envoi a été donné par la réunification de l'Allemagne, le 3 octobre 1990. Ainsi la Pologne, la Hongrie et la République Tchèque sont devenues membres de l'OTAN en mars 1999, portant le nombre total de ses membres à dix-neuf pays. D'autres candidats ne cessent de frapper à la porte de cette organisation.

Autant dire que l'OTAN suscite toujours l'engouement des pays de la quasi-totalité de l'Europe qui cherchent une alternative à la menace militaire éventuelle de la Russie.

La présence des Etats-Unis au sein de l'OTAN constitue par ailleurs le meilleur gage de protection pour ces mêmes pays.

Dans le préambule du texte de l'OTAN, "les Etats signataires réaffirment leur foi dans les buts et principes de la Charte des Nations Unies et leur désir de vivre en paix avec tous les peuples et tous les gouvernements". Pour des pays à peine sortis de la guerre qui, à l'exception des Etats-Unis, a laissé leurs économies exsangues, un tel engagement ne pouvait mieux tomber et c'est ce seul objectif qui répondait adéquatement à leurs aspirations. L'article 1 de ce traité ne fait d'ailleurs pas mystère sur cette intention quand il stipule: "Les parties s'engagent ainsi qu'il est stipulé dans la charte des Nations Unies, à régler par des moyens pacifiques tous différends internationaux dans lesquels elles pourraient être impliquées, de telle manière que la paix et la sécurité internationales, ainsi que la justice ne soient pas mises en danger, et à s'abstenir dans leurs relations internationales de recourir à la menace ou à l'emploi de la force de toute manière incompatibles avec les buts des Nations Unies".

Même si la menace soviétique n'est pas ici précisée, les fondateurs de cette organisation avaient encore à l'esprit la mise sous tutelle de la quasi-totalité des pays de l'Europe centrale et orientale par l'Union Soviétique et voulaient ainsi dissuader cette dernière de toute nouvelle conquête. Un tel traité ne constituait en fait qu'un rempart contre toute menace d'invasion, d'où qu'elle vint.

Contrairement à ce que pouvait faire penser une telle organisation,

"ce traité n'est pas un accord régional aux termes du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies. L'action qu'il prévoit n'est pas une "sanction" dans le sens de l'article 53. Le traité est un accord entre certains Etats pour leur autodéfense collective ainsi qu'il est prévu à l'article 51 de la Charte des Nations Unies"<sup>101</sup>; lequel article parle de la légitime défense individuelle ou collective en cas d'une agression armée.

D'où la particularité de ce traité qui compte en son sein trois des cinq membres permanents du Conseil de sécurité; lesquels ont été à la base de l'élaboration de la Charte de l'ONU. Aussi tous les termes utilisés ont été pesés et soupesés pour mieux traduire les intentions des auteurs de se conformer à l'esprit et à la lettre de la Charte de l'ONU qui doit demeurer leur unique référence, et en même temps définir dans des termes clairs où se situe la différence entre les deux textes.

L'article 5 du traité parle de la défense individuelle et collective entre ses membres, presque dans les mêmes termes que ceux de l'article 51 de la Charte de l'ONU. S'agissant précisément de cette défense individuelle et collective, le traité l'étend "aux

<sup>101</sup> OTAN, Documentation sur l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, Service de l'Information, Paris, 1965, p. 13

départements français d'Algérie, aux forces d'occupation de l'une quelconque des parties d'Europe, aux îles placées sous la juridiction de l'une des parties dans la région de l'Atlantique nord, au nord du Tropique du Cancer et aux navires ou aéronefs de l'une des parties dans la même région" (article 6). Il est question ici non seulement de la défense des pays signataires, mais aussi de leurs empires coloniaux.

A travers cette défense des pays membres du traité, on est frappé par la similitude des comportements et l'émergence de la rivalité entre les deux superpuissances à cette époque. Au demeurant, l'Union Soviétique ayant déjà balisé son terrain d'influence et risquent de s'étendre sur d'autres pays d'Europe, les Etats-Unis ont jugé nécessaire de délimiter aussi le leur en s'appuyant sur des alliés dont ils venaient de relever les économies par le biais du fameux "Plan Marshall". Le refus de l'Union Soviétique d'accepter un tel plan de redressement a accru la méfiance des Etats-Unis envers elle, et a justifié la concrétisation de leur projet de la mise sur pied, en Europe même, d'une organisation militaire capable de protéger ses alliés. Mais il faut dire que le blocus de Berlin par l'Union Soviétique a accéléré, en quelque sorte, les événements.

En effet, "le 24 juin 1948, les Soviétiques barrant tous les accès terrestres aux secteurs occidentaux de Berlin. Ce faisant, ils précipitent les Européens dans les bras des Américains"<sup>102</sup>.

La raison de fonder une organisation de défense est donc pleinement justifiée aux yeux des Européens par le comportement de l'Union Soviétique vis-à-vis des pays qui sont en dehors de sa zone d'influence.

Ainsi, "bientôt surmonté par "le pont aérien", le blocus de Berlin entraîne un nouveau recul des positions du Kremlin. Non seulement ses efforts pour empêcher l'organisation d'un gouvernement ouest-allemand auront des effets exactement opposés, mais la psychose de guerre que provoque l'initiative quasi-militaire persuade les Européens de tondre très largement leur destin avec celui des Américains. Le 24 décembre 1948, un projet de traité nord-atlantique est ainsi arrêté, dans lequel le pacte de Bruxelles n'est même pas mentionné. La rupture du monde en deux camps atteint un nouveau palier"<sup>103</sup>.

Le Pacte de Bruxelles dont il est question est en quelque sorte le précurseur du Traité de l'OTAN, signé le 17 mars 1948 entre la France, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Par ce traité, les pays membres s'engageaient à constituer un système défensif commun et à renforcer leurs liens économiques et culturels.

Pour ce qui est de la collaboration entre l'ONU et l'OTAN dans le domaine de la prévention et de la résolution des conflits régionaux, force est de constater qu'au fil des années, aucune concrétisation ne s'est manifestée dans ce sens. Ce n'est que très récemment et aujourd'hui encore, spécialement avec la crise des Balkans que cette collaboration a pris forme. Mais là aussi, l'on ne peut pas parler de collaboration dans le sens strict du terme, car cela suppose normalement l'apport de chacune des parties à la prévention ou à la résolution d'un conflit donné. C'est en effet à travers les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU que l'OTAN a été appelée à faire respecter ces mêmes résolutions mais sans que ses troupes soient sous les ordres de l'organisation universelle. Dans l'exemple de l'ex-Yougoslavie, la résolution 1031 du 15 décembre 1995 du Conseil de sécurité donne une indication sur ce qui vient d'être dit.

A cet égard, le Conseil de sécurité:

"...Se félicitant de la signature à la Conférence de paix de Paris, le 14 décembre 1995, par la République de Bosnie-Herzégovine, la République de Croatie, la République fédérative de Yougoslavie et les autres parties de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine et ses annexes (appelés collectivement << Accord de paix >> ) ;

<sup>102</sup> Pierre MELANDRI, "L'Alliance atlantique", Ed. Galliard / Julliard, 1979, p. 48

<sup>103</sup> P. MELANDRI, "L'Alliance atlantique", op.cit. p. 47

Se félicitant également de l'Accord de Dayton sur la mise en place de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, en date du 10 novembre 1995 ;

...Constatant que la situation dans la région continue de constituer une menace contre la paix et la sécurité internationale;

...Agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies ;

...5. Reconnaît que les parties devront coopérer pleinement avec toutes les entités qui sont chargées d'appliquer le règlement de paix, ainsi que prévu dans l'Accord de paix, ou qui sont par ailleurs autorisées par le Conseil de sécurité, y compris le Tribunal international et que les parties ont en particulier autorisé la force multinationale mentionnée au paragraphe 14 ci-après à prendre les mesures requises, y compris l'emploi de la force en cas de nécessité, pour veiller au respect de l'annexe 1-A de l'Accord de paix...".

Les résolutions 1035 (1995) et 1088 (1996) des 21 décembre 1995 et 12 décembre 1996 vont dans le même sens.

Même si les résolutions ci-dessus ne font pas expressément référence à l'OTAN, les pays membres du Conseil de sécurité ont le feu vert pour choisir les États qui vont composer la force multinationale, en l'occurrence ceux disposant d'une organisation militaire qui jouit d'une certaine expérience en la matière.

"Le traité de Dayton ainsi que ses premières annexes organisent le retour à la paix et la mise en place d'une force de maintien de la paix sous le contrôle de l'OTAN. D'abord surnommée << Implementation Force >> (IFOR) puis << Stabilisation Force >> (SFOR), la force multinationale n'est en rien une opération de maintien de la paix dirigée par l'Organisation des Nations Unies. En effet, placée sous le commandement d'un général américain, elle relève exclusivement de la chaîne de commandement de l'OTAN. La résolution S/Rés/1031 du Conseil de sécurité de 1995 soutient la mise en place d'une telle force mais ne reconnaît pas aux organes de l'ONU un pouvoir de direction de la SFOR, tout au plus le droit d'être informé"<sup>104</sup>.

Schématiquement, la collaboration entre l'ONU et l'OTAN se présente de la manière suivante: éclatement d'un conflit qui, aux yeux du Conseil de sécurité, constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales; vote par le Conseil de sécurité d'une résolution enjoignant aux parties belligères de mettre fin aux hostilités ou d'entamer le dialogue pour parvenir à un accord; faute de quoi il autorisera une force multinationale (OTAN) à déclencher des opérations militaires pour faire plier la partie défaillante.

Ce sont donc les pays membres de l'OTAN qui se consultent pour donner suite à la requête du Conseil de sécurité. Celui-ci n'a pas d'ordre à donner à l'OTAN pour le déclenchement des frappes militaires à l'encontre d'un Etat, si faut-il soit-il; car ce n'est pas un organe au service du Conseil de sécurité de l'ONU. C'est à l'OTAN qu'appartient aussi le droit d'apprécier si telle ou telle situation nécessite son intervention pour restaurer la paix et la sécurité ainsi troublées.

Dans un autre exemple, l'OTAN a déclenché des bombardements aériens contre la République fédérale de Yougoslavie, mais sans mandat ni accord de l'ONU. L'origine de ces frappes était le refus de la signature, par la République fédérale de Yougoslavie (RFY), de l'accord de Rambouillet (France) en décembre 1998 sur l'autonomie de la province du Kosovo. Cet accord avait été proposé par les pays dits "du groupe de contact" (Grande-Bretagne, France, États-Unis et Russie) et accepté par les Albanais du Kosovo après tant de pressions de la part de ce groupe. Les pays membres du groupe de contact

<sup>104</sup> Nicolas MAZIAU, "Cinq ans après, le traité de Dayton-Paris à la croisée des chemins: succès incertains et constats d'échec" in "AFDI", op.cit. Vol. XLV, 1999, p. 185

ont accordé un délai à la République fédérale de Yougoslavie pour signer cet accord, délai au delà duquel ils allaient autoriser l'OTAN à entamer des opérations militaires. La République fédérale de Yougoslavie n'ayant pas respecté cette échéance, les troupes de l'OTAN sont entrées en action et ont déclenché l'opération "Force déterminée" à partir du 24 mars 1999.

Ces bombardements, effectués en dehors du cadre onusien, ont suscité un tollé de réactions tant du point de vue politique que juridique. Si la majeure partie des membres de l'ONU ont accepté qu'il faille infliger une punition aux autorités de Belgrade pour les contraindre à mettre fin à l'épuration ethnique dans la province du Kosovo, ils n'ont pas pour autant compris pourquoi l'OTAN a agi sans en référer au Conseil de sécurité de l'ONU, ignorant ainsi ses mécanismes de résolution des conflits, alors que la plupart de ses membres (de l'OTAN) en sont les promoteurs et les pionniers. D'autres ont trouvé l'explication dans la crainte du veto que certains membres du Conseil de sécurité auraient opposé en cas de vote d'une résolution sur cette question, ce qui aurait bloqué l'action de l'OTAN pour de bon et aurait contribué à la dégradation de la situation dans la région. C'est l'avis de L. HENKIN quand il souligne :

"The reason why NATO did not seek explicit authorization from Security Council is not difficult to fathom. Even after Cold War, geography and politics rendered unanimity by the permanent members in support of military action (especially in the Balkans) highly unlikely. Evidently, NATO decided that not asking for authorization was preferable to having frustrated by veto, which might have complicated diplomatic efforts to address the crisis, and would have rendered consequent military action politically more difficult. Subsequent events confirmed that fear of the veto had not been unfounded. After the NATO action was begun, the representative of the Russian Federation proposed a resolution in the Security Council to declare the NATO action unlawful and to direct that it might be terminated"<sup>105</sup>.

Notons par ailleurs que ce fut la première fois que l'OTAN, organisation conçue au départ à des fins de défense mutuelle, s'attaquait à un Etat souverain qui, de surcroît, ne menaçait aucun de ses membres.

S'exprimant après le début des frappes, le Secrétaire général de l'ONU, visiblement embarrassé, tout en disant que la force est parfois légitime, a affirmé que le Conseil de sécurité aurait dû être impliqué dans le conflit. C'est dire que tout le monde a été pris de court par cette attitude on ne peut plus cavalière des pays membres de l'OTAN.

Dans son commentaire, le rédacteur en chef du journal "Le Temps" a noté :

"Grâce à leur supériorité militaire, les Occidentaux prétendent inaugurer une ère nouvelle de la vie internationale où le droit d'ingérence serait justifié par la défense de la démocratie, des droits de l'homme et des minorités. C'est le sens de l'invocation aux mânes de Churchill, de l'appel à la mobilisation lancée contre la barbarie"<sup>106</sup>.

Cet exemple des frappes de l'OTAN soulève le problème de conflit entre l'exécution des obligations découlant d'un traité international autre que la Charte de l'ONU par les Etats membres. En effet, en vertu de l'article 103 de la Charte déjà cité, "en cas de conflit entre les obligations des membres des Nations Unies en vertu de la présente charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront". Ainsi, si les pays membres de l'OTAN avaient le mandat d'effectuer des frappes conformément aux dispositions de leur charte, ils ne devaient pas perdre de vue qu'en tant que membres de la famille onusienne, ils avaient l'obligation de requérir l'autorisation du Conseil de sécurité avant de se lancer dans de telles opérations. Seul le Conseil de

<sup>105</sup> Louis HENKIN, "NATO's Kosovo intervention" in "AJIL", op. cit. Vol. 93, p. 825

<sup>106</sup> "Le Temps" n° 311 du 25 mars 1999

sécurité de l'ONU dispose en effet du pouvoir de "constater l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression".

Ce pouvoir n'appartenant à aucune autre organisation, cette initiative de l'OTAN ne cessera d'alimenter le débat sur sa collaboration avec le Conseil de sécurité de l'ONU, car celui-ci ne disposant pas de sa propre force militaire, il risque de se voir toujours relégué au rôle d'observateur là où tout le monde attend une réaction rapide de sa part. Aussi sommes-nous d'avis que "le contrepoint en la matière n'est pas seulement d'ordre juridique: sur ce terrain, on soulignera que la Charte des Nations Unies, à laquelle se réfère le Pacte Atlantique, n'autorise nullement une action militaire de l'OTAN en dehors de la légitime défense justifiée par une agression armée contre l'un de ses membres; que les raisons pour lesquelles une autorisation préalable du Conseil de sécurité, dont la nécessité paraissait impliquée par les résolutions précédentes sur le Kosovo, n'a pas été recherchée ne sont guère convaincantes. Mais les doutes existent également à cet égard sur le terrain politico-militaire, et les questions se pressent alors à l'esprit : l'intervention n'a-t-elle pas plutôt affaibli que renforcé l'OTAN? N'a-t-elle pas souligné son inadaptation à des actions de cette nature, si différentes des hypothèses en fonction desquelles elle avait été organisée? La prépondérance américaine, si manifeste, ne souligne-t-elle pas l'inexistence politique et militaire d'une Union européenne qui cherche précisément à exister sur ce double terrain ? Les Etats-Unis au surplus n'utilisent-ils pas l'OTAN comme bon leur semble, toujours prêts à agir parallèlement et individuellement sans même en informer leurs partenaires alors qu'ils sont en principe engagés dans une action collective dont ils ont la direction militaire ?"<sup>107</sup>.

En définitive, certains membres de l'OTAN disposent de moyens économiques et militaires énormes, ce qui leur confère une place de choix au sein de cette organisation dont ils semblent renforcer les structures plutôt que celles de l'ONU où plane toujours le risque du veto au sein du Conseil de sécurité. Toutefois, l'OTAN ayant été créée pour assurer la défense de ses membres, elle ne doit nullement empiéter sur les prérogatives du Conseil de sécurité qui a seul la charge du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Les membres de l'OTAN également membres permanents du Conseil de sécurité devraient servir de modèles dans l'accomplissement des rôles qu'ils assument au sein des deux organes. L'action de l'OTAN ne devrait donc intervenir qu'en cas d'exécution d'un mandat précis ordonné par l'ONU par le biais de son Conseil de sécurité.

Quoiqu'il en soit, en ce début du XXI<sup>ème</sup> siècle, et après la fin tant attendue de la guerre froide, il serait souhaitable que l'OTAN, qui dispose de moyens humains et matériels considérables, collabore plus étroitement avec l'ONU pour qu'ensemble elles contribuent à la construction d'un monde où le droit de la force cédera la place à la force du droit. L'Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'OTAN et la Fédération de Russie, signé à Paris le 27 mai 1997, constitue sans conteste un premier pas vers la réalisation de cet objectif.

<sup>107</sup> Serge SUR, "L'affaire du Kosovo et le droit international: points et contre-points" In "AFDI", op. cit. Vol. XLV, 1999, p. 282

## II. L'Organisation du Pacte de Varsovie

Sous le libellé "Traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle entre la République Populaire d'Albanie, la République Populaire de Hongrie, la République Populaire de Bulgarie, la République Démocratique Allemande, la République Populaire de Pologne, la République Populaire de Roumanie, l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques et la République Tchèque-Slovaque", l'Organisation du Pacte de Varsovie, créée le 14 mai 1955 dans la capitale polonaise, l'a été avant tout pour répondre aux impératifs de sécurité des pays membres de l'ancien bloc soviétique. Il suffit d'ailleurs de regarder l'identité de ses membres et leur situation géographique pour s'en rendre compte. Mais la raison majeure qui a prévalu dans la fondation de cette organisation internationale militaire (car c'est bien de cela qu'il s'agit) a été la réplique aux Accords de Paris de 1954 qui venaient d'abolir toutes les barrières pour l'entrée de la République Fédérale d'Allemagne dans l'OTAN. Dès lors, prétextant un réarmement subit de l'Allemagne (en se référant surtout au rôle néfaste que ce pays a joué dans le déclenchement de la Première et de la Seconde Guerre Mondiale et leurs conséquences) et sentant ses propres intérêts en République Démocratique Allemande menacés, l'Union Soviétique n'eut pas de peine à convaincre ses alliés et protégés de la nécessité de la mise sur pied d'une telle alliance. Dans sa campagne pour la création de cette structure, le Gouvernement soviétique a fait, le 16 janvier 1955, une déclaration dans laquelle il fustigeait l'attitude des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France face au réarmement imminant de la République fédérale d'Allemagne et dénonçait les conséquences que ce réarmement pouvait produire sur les Etats voisins.

Ci-après quelques extraits de cette déclaration :

"Ces temps derniers, les gouvernements des Etats-Unis d'Amérique, de l'Angleterre, de la France, ainsi que de la République fédérale allemande (Allemagne occidentale) mettent tout en oeuvre pour obtenir la ratification des accords de Paris. Ce faisant, ils refusent de tenir compte des conséquences défavorables qui résulteraient de cette ratification pour tous les peuples d'Europe et pour la paix universelle.

Le gouvernement de l'Union soviétique croit devoir attirer l'attention une fois de plus que les accords de Paris, qui prévoient la remilitarisation de l'Allemagne occidentale, mènent à une sérieuse aggravation de l'ensemble de la situation en Europe. Ce n'est pas seulement l'avis de l'U.R.S.S., mais aussi celui des gouvernements de Pologne, de Tchèque-Slovaquie, de la République démocratique allemande, de Hongrie, de Roumanie, de Bulgarie, d'Albanie, ainsi que de la République populaire de Chine et de certains autres Etats. Chacun sait que même dans les Etats dont les gouvernements soutiennent les accords de Paris, la majorité du peuple, en règle générale, leur est opposée.

En cas de ratification de ces accords, l'Allemagne occidentale sera remilitarisée et la République fédérale allemande se trouvera associée à ces groupements militaires qui sont l'Union militaire de l'Europe occidentale et le bloc de l'Atlantique Nord.

Non seulement l'Union soviétique, mais aussi de nombreux autres Etats européens estiment que l'Union de l'Europe occidentale et le bloc de l'Atlantique Nord sont des groupements militaires d'agression; ils considèrent l'adhésion de la République fédérale allemande à ces groupements militaires dirigés contre l'Union soviétique et les autres Etats pacifiques, comme un acte de nature à accroître la menace d'une nouvelle guerre en Europe... Davant cette attitude des gouvernements des Etats-Unis d'Amérique, de l'Angleterre et de la France, qui est en contradiction flagrante avec les engagements internationaux contractés par ces pays en vue du rétablissement de l'unité de l'Allemagne en tant qu'Etat pacifique et démocratique, c'est maintenant des Allemands eux-mêmes, de la position du peuple allemand que dépend avant tout la réunification de l'Allemagne..."<sup>106</sup>

<sup>106</sup> R. J. DUPUIS & M.BETTATI, "Le Pacte de Varsovie" (documents), Ed. A. Colin, Paris, 1969, pp. 36-37

L'essentiel de la déclaration ci-dessus sera repris dans le préambule même du traité où il est clairement indiqué: "Tenant compte en même temps de la situation qui s'est créée en Europe par suite de la ratification des Accords de Paris qui prévoient la formation d'un nouveau groupement militaire sous la forme de l'Union de l'Europe Occidentale avec la participation de l'Allemagne Occidentale en voie de remilitarisation et avec son intégration au bloc nord-atlantique, ce qui augmente le danger d'une nouvelle guerre et crée une menace à la sécurité nationale des Etats pacifiques..." La justification était ainsi trouvée: la présence de l'Union de l'Europe Occidentale aux portes même du bloc soviétique et l'admission de la République fédérale d'Allemagne au sein de l'OTAN constituaient autant de menaces pour les pays socialistes dont il fallait les protéger. Aussi était-il urgent, aux yeux de l'Union Soviétique, de construire un mur de défense, mais en s'appuyant, bien entendu, sur la Charte de l'ONU pour mieux légitimer cette démarche pour le moins belliqueuse et écarter ainsi toute arrière-pensée éventuelle de la part du reste de la communauté internationale.

Du point de vue de son contenu, le Pacte de Varsovie est présenté comme un "Traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle...". Pour les concepteurs du projet de sa fondation, il fallait à tout prix éviter de présenter au monde une organisation de type militaire, mais plutôt afficher le caractère pacifique de leurs intentions. D'où l'appellation "Etats pacifiques" utilisée tout au long du texte du traité.

Le préambule annonce tout de go les raisons qui ont poussé ces Etats pacifiques à mettre en place une telle organisation, à savoir le souci de créer un système de sécurité collective (reconnu par l'article 51 de la Charte de l'ONU), l'inquiétude engendrée par l'adhésion de la République fédérale d'Allemagne à l'OTAN ainsi que l'aspiration de ces pays à consolider et à développer l'amitié, la collaboration et l'assistance mutuelle entre eux. Et le tout sur base des buts et principes de la Charte des Nations Unies. Quel bel idéal au lendemain d'une guerre dont les séquelles sont encore dans toutes les mémoires! Le texte du traité précise les droits et les devoirs des Etats membres (art. 7), le mode de règlement des différends (entendez par là le règlement pacifique préconisé par la Charte de l'ONU) (art. 1), la procédure relative à l'octroi d'une assistance immédiate en cas d'agression de l'un des membres par une puissance étrangère (art. 4), les conditions d'admission de nouveaux Etats (art. 9), et enfin la durée du traité (vingt ans avec possibilité de prolongation de dix ans en cas de non dénonciation par un quelconque Etat membre) (art. 11).

Néanmoins, en dépit du caractère pacifique dont s'affublaient les Etats parties au Pacte, l'article 5 lève le voile sur les véritables mobiles qui sous-tendaient leur initiative. Ainsi, en s'accordant sur la "création d'un commandement unifié des forces armées", les Etats membres ne voulaient rien d'autre que la mise en commun de leurs arsenaux militaires pour constituer une force de frappe capable de riposter à celle de l'OTAN et se prémunir ainsi contre toute menace réelle ou supposée, tant intérieure qu'extérieure. L'écrasement du printemps de Prague en 1958 et l'invasion de la Tchécoslovaquie par les troupes du Pacte, le 21 août 1968, s'inscrivaient dans cette logique.

Signalons aussi que durant l'existence du Pacte dont le glas a sonné au lendemain du démantèlement de l'Empire soviétique, le commandement a toujours été assuré par l'Union Soviétique, qui était le grand pourvoyeur aussi bien en hommes qu'en matériels.

Les avis des auteurs sur les motivations de la création de cette organisation varient suivant le camp auquel on appartient.

Pour les uns, "la création de l'Organisation du Traité de Varsovie en tant qu'alliance militaire politique n'a pas été dictée par le développement intérieur des pays socialistes. Elle fut imposée par des facteurs extérieurs et d'une manière plus concrète, par le désir de

l'impérialisme international d'anéantir le socialisme, d'écraser la lutte des peuples pour la paix, la liberté, la démocratie et le progrès social<sup>109</sup>.

Une telle prise de position doit être située dans son contexte de l'époque, à savoir celui de la guerre froide entre les deux superpuissances.

Pour d'autres, "le problème de la cohésion du bloc socialiste demeure donc fondamental pour Moscou et la pratique a montré que le Pacte a pu, à diverses reprises, servir d'instrument pour renforcer cette cohésion et même, à deux reprises, il a permis d'assurer la discipline dans les rangs d'alliés trop émancipés"<sup>110</sup>.

Cette assertion appuie les deux exemples cités plus haut et montre que la puissance tutélaire, en l'occurrence l'Union Soviétique, ne pouvait tolérer la moindre velléité à son égard de la part de ses protégés.

Dans tous les cas et malgré les déclarations de bonnes intentions (dont la référence constante à la Charte de l'ONU), les dirigeants des pays membres du Pacte de Varsovie n'ont jamais manifesté concrètement leur intention de collaborer avec l'organisation universelle dans la prévention et la résolution des conflits régionaux. Parfois, l'ONU a même été amenée à condamner publiquement les agissements de l'un des membres de ce Pacte (mais sans prononcer de sanction) vis-à-vis d'un pays membre de l'ONU.

Ce fut le cas lors de l'invasion de l'Afghanistan par les troupes soviétiques où, à part le bloc socialiste, les autres pays ont condamné les agissements de l'URSS.

Sous le couvert de l'Organisation du Pacte de Varsovie, l'Union Soviétique n'a pas ménagé ses efforts en saisissant la moindre occasion pour manifester sa puissance militaire envers les Etats-Unis pour les dissuader de lorgner sur l'un de ses satellites. C'est également l'avis de CASSESE, dans son commentaire de l'article 51 de la Charte de l'ONU, où il déclare:

"On peut remarquer un certain rapprochement involontaire entre les deux superpuissances : chacune d'entre elles considère qu'elle est légitimée à employer la force sur les territoires soumis à son influence, chaque fois qu'elle voit son influence menacée de l'extérieur, et ce même en l'absence d'une véritable agression armée contre l'Etat sur le territoire duquel elle intervient...Il suffit de penser pour les Etats-Unis aux actions à Cuba, en République Dominicaine, à Grenade; et pour l'URSS à celles menées en Hongrie, en Tchécoslovaquie et en Afghanistan"<sup>111</sup>.

En tout état de cause, même si dans l'histoire de l'ONU, celle-ci n'a pas eu recours aux services du Pacte de Varsovie pour prévenir ou régler tel ou tel conflit régional, l'on ne peut manquer de constater que l'existence de cette organisation militaire constituait une sorte de barrière aux abus éventuels de l'OTAN. Ce Pacte préservait donc un minimum d'équilibre entre d'une part les Etats-Unis et ses alliés (regroupés dans l'OTAN) et d'autre part l'Union Soviétique et son camp socialiste. Dans ce climat de méfiance et de rivalité réciproques entre les deux superpuissances, une paix relative était observée à travers le monde, chaque camp étant soumis au regard permanent de l'autre.

La dislocation de l'Empire soviétique a entraîné, dans son sillage, la fin du Pacte de Varsovie. En effet, vu que cette dislocation a donné naissance à de nouveaux Etats avec

<sup>109</sup> Gén. Athanasas SEMERDJEN, " L'Organisation du Traité de Varsovie, pilier de la paix et de la liberté". Sofia-press, 1975, p. 9

<sup>110</sup> R. J. DUPUIS & M. BETTATI, "Le Pacte de Varsovie". op. cit. p. 23

(65) Antonio CASSESE, Commentaire de l'article 51 de la CNU, p. 792

<sup>111</sup> Document E/CNU.4/1995/7 - Rapport sur la situation des droits de l'homme au Rwanda, en application de la résolution 1994 S-3/1

de nouveaux systèmes politiques, il n'était plus possible de bâtir une union de défense pour des pays qui contestaient de plus en plus le leadership de Moscou (qui n'a pas échappé à ces bouleversements politiques) et qui voulaient s'en affranchir à tout prix. Dans cette optique, les anciens pays du bloc socialiste ont transformé leurs systèmes politiques sur le modèle des démocraties occidentales et certains ont même introduit des requêtes pour adhérer à l'Union Européenne. Comme cette dernière est entrain de bâtir sa propre politique de défense, le Pacte de Varsovie n'avait plus de raison d'être, faute de membres, certains de ceux-ci ayant même opté pour le changement de camp en adhérant à l'OTAN, comme indiqué plus haut.

En conclusion, l'Organisation du Pacte de Varsovie qui a été mise en place du temps de l'apogée de l'Union Soviétique au moment où celle-ci voulait faire comprendre au reste du monde et spécialement aux Etats-Unis que rien ne pouvait se faire sans elle, n'a pas pu résister à l'épreuve du temps du fait des métamorphoses opérées dans chacun de ses membres. Le Pacte de Varsovie n'existe plus; ses anciens membres du bloc soviétique ont mis fin à son existence en s'en retirant et / ou en adhérant aux autres organisations de même nature.

#### **Section 4: Essai de présentation du bilan des activités de l'ONU dans la prévention et le règlement des conflits régionaux**

S'il est aujourd'hui plus facile de tirer le bilan des activités de la SDN pour la simple raison qu'elle a cessé d'exister, il n'en est pas de même pour l'ONU dont le travail est loin d'être terminé. Notre tâche consistera, dans ce cas, à présenter un essai d'évaluation du travail accompli par l'organisation universelle depuis sa création jusqu'à ce jour. Cependant, il serait hasardeux, voire prétentieux de vouloir analyser toute l'activité d'une organisation qui a plus de cinquante ans d'existence et qui a subi des mutations aussi bien dans le temps que dans l'espace.

L'une des caractéristiques les plus remarquables de l'ONU est le nombre sans cesse croissant de ses Etats membres. De 46 Etats membres lors de la signature de sa Charte fondatrice, l'ONU compte aujourd'hui la presque totalité des pays de notre planète. Même la Suisse qui s'était longtemps tenue à l'écart y a fait son entrée en septembre 2002, portant le nombre des membres de l'ONU à cent nonante.

Cela étant, eu vu de ce grand nombre de pays la composant, peut-on dire que l'ONU a atteint pour autant les objectifs qui ont été à la base de sa création, à savoir la paix et la sécurité internationales? Certainement non, car malgré sa création depuis 1945, le monde est loin d'être ce joyau dont rêvait Candide, même si des progrès significatifs ont été enregistrés ici et là dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales.

Faisons dès à présent un bref survol des quatre continents (l'Océanie n'ayant pas été impliquée dans les efforts de l'ONU) pour nous rendre compte des résultats enregistrés dans chacun d'eux.

#### **1. En Europe**

L'Europe, qui avait été épargnée des affres de la guerre depuis la Seconde Guerre Mondiale, a été réveillée, un jour de 1992, par le bruit des bottes dans les territoires de l'ex-Yougoslavie. Elle n'est pas parvenue à éteindre l'incendie ainsi allumé et c'est l'ONU qui est intervenue pour rétablir un semblant d'ordre que l'on observe jusqu'aujourd'hui.

C'est en effet grâce aux Accords de Dayton du 10 novembre 1995 sur la mise en place de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et à la signature, le 14 décembre 1995, de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, par la République de Bosnie-Herzégovine, la République de Croatie et la République fédérative de Yougoslavie que les différents protagonistes dans le conflit yougoslave ont accepté le déploiement d'une force multinationale de maintien de la paix dans cette région. Malheureusement cette force n'a pas pu empêcher l'épuration ethnique pratiquée par la République fédérative de Yougoslavie sur les populations de la province du Kosovo, ce qui a déclenché une intervention militaire des forces de l'OTAN. Comme mentionné précédemment, l'ONU a été placée devant le fait accompli et enfermée dans un rôle d'observateur même si la République fédérative de Yougoslavie ne cessait de dénoncer le caractère illégal de cette intervention, car non autorisée par le Conseil de sécurité. C'est la raison pour laquelle on ne peut pas reprocher à l'ONU de n'avoir rien entrepris pour l'arrêt des hostilités, à part ses sempiternels appels à la retenue en direction des belligérents pour régler leur différend d'une façon pacifique.

Dans ce cas précis, l'ONU a été mise à l'écart dans un conflit où son rôle était pourtant jugé capital, d'où sa frustration, voire son irritation face aux responsables de l'OTAN; et ce d'autant plus que parmi les pays membres de cette organisation militaire, figurent les Etats-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne et la France, qui sont également membres permanents du Conseil de sécurité et qui ont passé outre l'aval de l'ONU pour agir. Constatant son impuissance, l'ONU a été contrainte de prendre le train en marche, en acceptant de mettre sur pied une force multinationale de maintien de la paix au Kosovo (KFOR), pour ramener la paix dans cette province. Même si cette paix n'y est toujours pas revenue, il y a lieu d'espérer que la présence de cette force contribuera à faire baisser la tension et qu'à la longue les populations serbes et albanophones de cette province pourront coexister en parfaite harmonie.

Dans un autre registre, l'ONU a accompagné le processus de démantèlement de l'ancien empire soviétique en accélérant les procédures de reconnaissance des nouveaux Etats qui en étaient issus, et de leur admission en son sein. L'ONU, qui a joué un rôle non moins significatif dans la réunification de l'Allemagne, s'est également impliquée, ces derniers jours, dans la résolution de la question de Chypre. Sans être partie prenante, l'ONU a accueilli avec satisfaction la fin de la guerre froide, qui a créé un climat de détente au sein du Conseil de sécurité.

## II- En Afrique

L'Afrique peut être considérée comme le continent qui a le plus bénéficié de la création de l'ONU. C'est en effet grâce à la détermination de l'ONU que tous les pays du continent sont aujourd'hui indépendants et que l'apartheid a été mis en échec en Afrique du Sud. De quatre pays qui ont signé la charte de San Francisco (Egypte, Ethiopie, Libéria et Union Sud-Africaine), ils sont aujourd'hui plus de cinquante à assister aux réunions annuelles de l'Assemblée générale de l'ONU. Notons aussi que grâce aux pressions de l'ONU, l'Union Sud-Africaine a dû faire contre mauvaise fortune bon cœur et accepter l'indépendance du Sud-Ouest Africain (aujourd'hui République de Namibie).

Ces bons résultats ne doivent cependant pas faire oublier les échecs retentissants qu'a enregistrés l'ONU dans le domaine du maintien de la paix en Afrique, même si elle en partage la responsabilité avec l'OUA. Nous y reviendrons dans la partie consacrée au rôle de l'OUA dans la prévention et la résolution des conflits en Afrique.

Toutefois, arrêtons-nous un instant sur le cas du Rwanda, où l'opération de maintien de la paix de l'ONU a été un véritable fiasco, et a entaché la crédibilité de cette organisation. C'est en effet en présence des casques bleus de l'ONU qu'un troisième génocide du siècle (après celui des Arméniens et des Juifs) a été perpétré, remettant ainsi en cause l'utilité même de l'organisation universelle. Ci-après un bref rappel des faits de cette douloureuse histoire:

Le 1er octobre 1990, des réfugiés rwandais regroupés au sein du Front patriotique rwandais (FPR), et appuyés par des éléments de l'armée ougandaise, ont lancé une attaque de grande envergure contre le Rwanda à partir du territoire ougandais. Au menu de ses revendications, le FPR déclarait lutter pour le retour de milliers de réfugiés dans leur pays, le Rwanda, l'instauration d'une démocratie pluraliste et l'éradication de la corruption qui gangrenait les rouages de l'Etat. Cette guerre, que ses concepteurs avaient annoncée de courte durée, s'est vite enlisée, le FPR s'étant heurté à la résistance inattendue de l'armée gouvernementale. Malgré les nombreux appels au cessez-le-feu et à l'arrêt des hostilités en direction des belligérants, aucun des deux protagonistes ne voulut déposer les armes. Ce n'est qu'en juillet 1992 à Arusha, en République Unie de Tanzanie, que débutèrent les négociations directes entre le Gouvernement rwandais et le FPR qui aboutirent à la conclusion d'un accord de cessez-le-feu. Cette rencontre a aussi permis l'ouverture des négociations politiques qui se sont soldées par la signature, le 4 août 1993, de l'"Accord de Paix d'Arusha", en présence des Chefs d'Etat de la région et des observateurs de l'ONU, de l'OUA et de certains pays occidentaux (Allemagne, France, Belgique, Etats-Unis).

Aux termes de cet accord de paix, la mise en place des institutions de la transition (dont la durée avait été fixée à 22 mois) ne pouvait intervenir qu'après le déploiement d'une force internationale neutre placée sous le commandement de l'ONU. Après une mission conjointe du Gouvernement rwandais et du FPR auprès de l'ONU à New York en septembre 1993, le Conseil de sécurité a adopté, le 5 octobre 1993, la résolution 872 qui créait la Mission des Nations Unies pour l'Assistance au Rwanda (MINUAR). Forte de 2500 hommes, cette mission de maintien de la paix avait, dans son mandat :

- "Assurer la sécurité de la ville de Kigali ;
- Contrôler le respect de l'accord de cessez-le-feu ;
- Aider à la constitution d'une armée nationale (avec en toile de fond la démobilisation d'une partie des militaires gouvernementaux et du FPR) ;
- Contrôler le processus de rapatriement des réfugiés..." (point 3 de la rés. 872).

Suite aux divergences et atermoiements des deux parties sur la composition des institutions de la transition (gouvernement et assemblée nationale de transition), le calendrier prévu pour la mise en place de ces mêmes institutions fut sans cesse reporté et prit du retard jusqu'au jour fatidique du 6 avril 1994. Ce jour-là, vers 20h30 locales, alors que le Président rwandais revenait d'une réunion de dernière chance en Tanzanie où il avait été question de lever les derniers obstacles pour la mise en place des institutions, l'avion qui le transportait et à bord duquel voyageait aussi le Président du Burundi, fut abattu au-dessus de l'aéroport de Kigali par des tireurs non encore identifiés. Les deux Présidents et leurs suites (dont le Chef d'Etat major de l'Armée gouvernementale) trouvèrent la mort.

Ou'elle soit qualifiée d'accident, d'attentat ou d'assassinat, toujours est-il que "la mort du Président Habyarimana sera l'étincelle qui mettra la paille aux poudres, déclenchant le

massacre des civils. Le lendemain, les combats entre les forces gouvernementales et le FPR reprendront<sup>112</sup>.

Dès la reprise des hostilités le Rwanda sombra dans une folie meurtrière sans précédent dont les principales victimes étaient des populations civiles sans défense. Suite au meurtre de dix casques bleus belges qui a entraîné la décision unilatérale du Gouvernement belge de retirer son contingent de la MINUAR, le Conseil de sécurité, après avoir approuvé le rapport du Secrétaire général sur la situation au Rwanda, au lieu d'adapter le mandat de la MINUAR aux circonstances du moment et d'augmenter en conséquence ses effectifs comme le réclamait le Commandant de cette force, opta pour la réduction drastique de ces derniers pour les ramener au nombre symbolique de 270 personnes (résolution 912 du 21 avril 1994). Le mandat de cette force dérisoire fut aussi modifié et il lui fut ordonné désormais:

" D'agir comme intermédiaire entre les parties pour essayer d'obtenir leur accord de cessez-le-feu; de faciliter la reprise des opérations de secours humanitaires dans la mesure du possible; de suivre l'évolution de la situation au Rwanda et faire rapport à ce sujet, y compris en ce qui concerne la sécurité des civils qui ont recherché refuge auprès de la MINUAR". Comment une tâche aussi immense et comportant des risques évidents qui n'avait pu être accomplie par 2500 personnes pouvait l'être avec 270 ? Le sort du peuple rwandais fut ainsi scellé dans le palais de verre de Manhattan, en ce jour mémorable du 21 avril 1994, que d'aucuns qualifieront de non-assistance à population en danger.

Devant les morts qui ne cessaient de s'accumuler et les images insoutenables que diffusaient les télévisions du monde entier sur l'hécatombe rwandaise, le Secrétaire général de l'ONU, dans son rapport devant le Conseil de sécurité déclarera en mai 1994: "Le temps mis par la communauté internationale à réagir au génocide rwandais montre son incapacité à répondre rapidement par une action prompte et décisive aux crises humanitaires entrelacées avec un conflit armé. Ayant rapidement ramené la MINUAR à une présence symbolique sur le terrain parce que son mandat initial ne lui permettait pas d'intervenir au moment où le carnage commençait, la communauté internationale semble paralysée à réagir près de deux mois plus tard, et même au nouveau mandat établi par le Conseil de sécurité. Nous devons admettre qu'à cet égard, nous avons failli dans notre réponse à l'agonie du Rwanda, et que nous avons, ce faisant, acquiescé à la perte de vies humaines"<sup>113</sup>.

La réaction (tardive) de la communauté internationale est intervenue le 17 mai 1994 avec l'adoption de la résolution 918 qui, sur base du chapitre VII, portait les effectifs de la MINUAR à 5500 hommes et eu égard à la gravité de la situation, modifiait considérablement le mandat de cette même Mission. Comme il l'avait fait trois ans auparavant au sujet de la protection des populations du Kurdistan irakien (résolution 688 du 5 avril 1991) ou deux ans auparavant au sujet de la crise somalienne (résolution 794 du 3 décembre 1992), le Conseil de sécurité a agi en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, dans une guerre civile et alors que le consentement des parties était absent. Et comme l'a observé le Secrétaire général des Nations Unies, cité par Thomas M. FRANK (à propos de la guerre en ex-Yougoslavie), les guerres civiles n'en sont plus et le carnage qu'elles provoquent ne peuvent pas laisser le monde indifférent, ce qui justifie l'intervention des Nations Unies, mais dans un but humanitaire<sup>114</sup>.

Malheureusement, il existe toujours un décalage entre le vote d'une résolution et son application sur le terrain, spécialement quand il faut mobiliser des moyens humains et

<sup>112</sup> Document E / CNU.4 / 1995 / 7 - Rapport sur la situation des droits de l'homme au Rwanda, en application de la résolution 1994 S- 3 / 1

<sup>113</sup> Cité par le GIEP, point 15.26, pp. 262-263

<sup>114</sup> Thomas M. FRANK, "Fairness In International Law and Institutions", op. cit. p. 240

matériels importants dont on ne dispose pas au départ. C'est pourquoi, en dépit du vote de cette résolution, la violence n'a pas diminué d'intensité et le nombre des victimes n'a cessé de croître. Certes, un Tribunal pénal international a été créé pour juger les auteurs de ces crimes abominables, mais qui jugera l'ONU pour son manquement à son devoir le plus élémentaire de voler au secours des personnes qui réclament sa protection? Dans une déclaration du 14 mai 2000, le Conseil de sécurité de l'ONU a reconnu la responsabilité des Nations Unies pour n'avoir pas réussi à faire cesser le génocide de 1994 au Rwanda<sup>115</sup>.

Ce genre d'initiative est très louable et l'on espère qu'il sera suivi par beaucoup d'autres qui contribueront à réconcilier le peuple rwandais avec sa propre histoire. Nous concluons provisoirement cette page rwandaise par cette analyse de C. ATLAN que nous partageons entièrement:

"Face à une guerre civile mal éteinte, dont les origines sont lointaines et complexes, face à la montée des tensions, à l'enchevêtrement de problèmes à la fois anthropologiques, socio-économiques, militaires et politiques, les forces des Nations Unies au Rwanda n'ont guère eu les moyens d'accomplir leur mission. Leurs premiers mois d'intervention sur le terrain s'achèvent par un repli spectaculaire et largement discrédité. Ils incitent la communauté internationale à réagir, quoique tardivement, et à proposer une action alternative. Mais, avant même que celle-ci ne soit mise en œuvre, c'est toute la politique onusienne des opérations de maintien de la paix qui s'est trouvée en cause, et dont il reste à analyser l'échec"<sup>116</sup>.

Notons enfin cette déclaration, on ne peut plus opportune, d'un expert de l'Institut International d'Etudes Stratégiques (IIS), qui a récemment estimé:

" L'ONU demeure capable de conférer une légitimité à une opération, fut-ce à posteriori, comme dans le cas du Kosovo. Et ce là où des organisations régionales sont trop souvent suspectes d'agir par pur intérêt national. Elle est aussi seule à pouvoir mener avec cette même légitimité toutes les tâches ingrates du maintien de la paix et de surveillance des processus démocratiques"<sup>117</sup>.

N'est-ce pas justement à cause des défaillances des organisations régionales en matière de règlement des conflits ou de maintien de la paix que l'ONU est appelée à intervenir, même si ses initiatives ne sont pas toujours couronnées de succès?

### III. En Amérique

Sur le continent américain, l'ONU a appuyé les derniers mouvements de libération des pays de l'Amérique dans leurs luttes contre les colonisateurs portugais et espagnol. L'organisation universelle a également contribué au renforcement de la démocratie dans ces pays, à l'exception notable de Cuba.

Dans cette optique, le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte, a adopté la résolution 841 du 16 juin 1993, autorisant l'imposition des sanctions contre le régime militaire de Haïti, qui ne voulait pas remettre le pouvoir au Président élu en présence des observateurs de l'ONU. Seule ombre au tableau: on note çà et là des mouvements de guérilla contre les pouvoirs en place mais dont les revendications ne sont pas toujours claires.

<sup>115</sup> Agence Reuters du 15 avril 2000

<sup>116</sup> Catherine ATLAN, "Introduction à la crise rwandaise - Des origines du conflit aux premières interventions internationales" in "Opérations des Nations Unies - Leçons de terrain", Fondation pour les études de défense, Paris, 1995, Collection "Perspectives stratégiques", pp.184-185

<sup>117</sup> Agence France Presse du 4 mai 2000

C'est pourquoi, l'ONU ne cesse d'appeler les parties concernées au dialogue qui, seul, peut éviter les pires catastrophes.

#### IV. En Asie

En Asie, l'opération la plus réussie de l'ONU fut la fin de la guerre au Cambodge. L'ONU a engagé dans cette opération des moyens humains et matériels considérables et a mobilisé toutes ses énergies pour éviter un éventuel échec, malgré une conjoncture internationale défavorable (la persistance de la guerre froide et le gel dans les relations sino-soviétiques pouvaient tout faire capoter). Comme dans les cas de la Somalie, du Liberia ou du Rwanda, l'ONU est intervenue dans une guerre civile pour imposer la paix, la situation sur le terrain constituant une menace à la paix ou à la sécurité internationale. Aux termes de la résolution 745 du 28 février 1992 du Conseil de sécurité, l'APRONUC (l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge) a été mise en place, prévoyant le déploiement de vingt-deux mille hommes dont 16 mille pour des missions militaires. "L'engagement de l'ONU en termes matériels, humains et financiers a été tel qu'il a rapidement semblé que l'Organisation jouait une partie de sa crédibilité dans l'opération au Cambodge. Il fallait que la mission fût un succès sur le modèle de ce qu'avait été l'intervention en Namibie quelque deux ans auparavant, afin de renforcer la place de l'ONU dans ce qu'à l'époque (au début des années 1990 après la guerre du Golfe notamment), d'aucuns appelaient le *nouvel ordre mondial*. L'APRONUC fut une expérience, le Cambodge une sorte de terrain d'expérimentation et un laboratoire pour de nouvelles conceptions combinant des éléments de <<peace-keeping>>, de <<peace-making>> et de <<peace-building>>"<sup>118</sup>.

Ainsi grâce à la présence de l'APRONUC, un accord de cessez-le feu a pu être obtenu et respecté par les parties belligérantes (le régime pro-vietnamien de Phnom Penh, les partisans du Prince Sihanouk, les Nationalistes du parti de Son Sann et les Khmers rouges), des élections libres et démocratiques furent organisées, un Gouvernement et un Parlement furent constitués et le Roi Sihanouk fut rétabli dans ses pouvoirs constitutionnels. Le 31 décembre 1993, les troupes de l'APRONUC achevèrent leur retrait du Cambodge, laissant derrière elles un pays encore fragile certes, mais déterminé à panser les plaies de son histoire.

L'ONU se déploie actuellement à convaincre les parties coréennes à renouer le dialogue en vue de la réunification des deux Corée, tandis qu'elle ne cesse d'appeler l'Inde et le Pakistan à plus de raison et éviter ainsi toute confrontation. Son implication dans le conflit ouvert entre l'Indonésie et le Timor Oriental (qui a conduit à l'indépendance récente de ce dernier) a été tout appréciée par la communauté internationale. Ses dernières initiatives dans le règlement de la question chypriote laissent penser que le contentieux entre la Grèce et la Turquie connaîtra bientôt un heureux dénouement. Toutes ces actions positives feront peut-être oublier son absence, voire son silence dans la guerre entre le Vietnam et les Etats-Unis d'Amérique, et son indifférence face à l'invasion des troupes soviétiques de l'Afghanistan.

En sus de ces succès pour le moins mitigés, l'action de l'ONU reste toujours paralysée par l'attitude de certains de ses membres qui ne respectent pas les engagements auxquels ils ont souscrit au moment de leur adhésion à sa Charte. Ainsi, après avoir piloté brillamment l'opération d'évacuation du Koweït par les troupes irakiennes, l'on avait espéré que l'ONU

<sup>118</sup> Stéphanie OLTRA, "Le Cambodge in "Opérations des Nations-Unies..." op. cit. p.39

allait user de la même détermination pour résoudre définitivement le conflit israélo-arabe et contribuer à la création d'un Etat palestinien. La reprise de la guerre entre Palestiniens et Israéliens, où l'ONU semble absente, ne laisse pas présager une issue heureuse à ce conflit qui n'a que trop duré.

Tel est le tableau peu reluisant de l'activité de l'ONU en cette fin du XX<sup>ème</sup> siècle. Le troisième millénaire verra-t-il une planète débarrassée de tout conflit grâce à l'action conjuguée de l'ONU et de ses Etats membres? Il est permis d'espérer.

## **Section 5 : Conclusion de la première partie**

Cette première partie de notre travail a été essentiellement consacrée à l'étude du rôle de l'Organisation des Nations Unies dans la prévention et la résolution des conflits régionaux. Mais avant cette étude, nous avons donné des indications quant au domaine de compétences d'une organisation universelle et régionale. Nous avons vu que la première catégorie couvre des domaines plus étendus tandis que la seconde se limite à une aire géographique plus restreinte. Après avoir abordé sommairement l'étude de la Société des Nations et de l'Organisation des Nations Unies (structure, mode de fonctionnement), organisations universelles par excellence, nous avons fait le survol de quelques organisations régionales, en prenant un exemple pour chaque continent.

La SDN, qui a été créée au lendemain de la Première Guerre Mondiale n'a pas pu empêcher l'éclatement de la Seconde Guerre Mondiale alors que l'une des raisons (non déclarées certes) de sa mise en place était de la prévenir.

A la fin de la Seconde Guerre Mondiale, les Etats membres ont mis sur pied l'ONU, dont les buts sont le maintien de la paix et de la sécurité internationales, le développement des relations amicales entre les nations et la réalisation de la coopération internationale (art. 1 de sa Charte). Plus outillée que sa devancière et bénéficiant de l'appui massif de ses Etats membres, l'ONU est parvenue à maintenir une relative stabilité que l'on observe à travers le monde, même si parfois, le présence de la guerre froide a failli tout remettre en question. Certes, des foyers de tension éclatent çà et là à travers le monde, (et plus spécifiquement en Afrique), et l'ONU, associant ses efforts à ceux des organisations régionales, tente de les circonscrire.

L'on constate aussi un début de collaboration entre l'ONU et l'OTAN qui va inaugurer une ère nouvelle dans les relations internationales et pourrait servir de rempart à toute nouvelle confrontation.

En tout état de cause, malgré ses maigres résultats dans le domaine de la prévention et de la résolution des conflits, et grâce à la collaboration étroite entre ses divers organes (Assemblée générale, Conseil de sécurité, Cour internationale de Justice, Secrétariat général), l'ONU demeure la seule institution indispensable pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

---

## DEUXIÈME PARTIE : LE RÔLE DE L'OUA DANS LA PRÉVENTION ET LA RÉSOLUTION DES CONFLITS RÉGIONAUX

### CHAPITRE III : Présentation générale de l'OUA

#### Section 1 : Rappel historique: des États-Unis d'Afrique à l'OUA

La décolonisation de l'Afrique a été lente et laborieuse, raison pour laquelle l'idée de mettre en place une organisation regroupant les États indépendants a pris du retard par rapport aux États des autres continents. Cette idée de regrouper les États africains nouvellement indépendants en une seule organisation se développait au fur et à mesure qu'un pays obtenait sa propre indépendance, et ce sous la houlette de certains hommes d'État, dont le plus connu était le Président Kwame NKRUMAH du Ghana. Cela se passait vers la fin des années 1950.

S'appuyant sur l'expérience bien réussie des anciens empires africains (empire du Ghana au VIII<sup>ème</sup> siècle, empire sosso, empire du Mali et empire songhaï), les concepteurs d'une organisation africaine voulaient bâtir "un cadre de concertation, un forum où les Africains apprennent à mieux se connaître et à développer le sentiment de solidarité de leur destin"<sup>119</sup>.

Dans ce fourmillement d'idées sur la mise sur pied d'une organisation africaine, des groupes se sont formés et des camps se sont constitués, mais ayant tous le même objectif, à savoir jeter les bases de la construction d'une Afrique unie.

Ainsi se sont développées les thèses fédéralistes et confédérales, et l'on a assisté à l'apparition des groupes dits de "Casablanca", de "Brazzaville" et de "Monrovia".

C'est dans cette optique que, du 15 au 22 avril 1958, M. K. Nkrumah, alors Premier Ministre du Ghana, a réuni les représentants des premiers États indépendants d'Afrique afin de les convaincre de la nécessité de bâtir une union entre eux. Il s'agissait à cette époque de l'Égypte, de l'Éthiopie, du Libéria, de la Libye, du Maroc, du Soudan, de la Tunisie et du Ghana.

Au cours de cette conférence, Nkrumah n'a pas réussi à faire passer son idée d'union africaine; le communiqué final y relatif parle plutôt de "respect de l'indépendance, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale". C'est dire que chaque participant avait clairement exprimé le désir de garder le monopole de gestion de ses propres affaires. L'initiateur du projet ne s'est pas découragé et a de nouveau organisé une autre conférence, du 5 au 13 décembre de la même année,

"où sont conviés tous les partis nationalistes africains et qui de ce fait prendra le nom de << Conférence des Peuples Africains >>. Trois cent délégués environ s'y donnent rendez-vous. Au cours de ces assises, Nkrumah trouve enfin une audience favorable à ses idées"<sup>120</sup>.

Dans la totalité des résolutions prises à cette occasion, "la Conférence adopte le panafricanisme et fait sien son désir d'unité des peuples africains". La deuxième conférence de ce genre qui aura lieu du 25 au 30 janvier 1960 à Tunis n'apportera aucune nouveauté quant aux résolutions adoptées précédemment.

Toutefois, l'indépendance du Congo-Léopoldville (actuelle République Démocratique du Congo) et les troubles qui s'en sont suivis ont mis à rude épreuve cette unité initiée é

<sup>119</sup> Maurice GLELE-AHANHANZO, "Introduction à l'Organisation de l'Unité africaine et aux organisations régionales africaines", LGDJ, Paris, 1986, p. 19

<sup>120</sup> Jean MFOULOU, "L'OUA, triomphe de l'unité ou des nationalités", Ed. L'Harmattan, Paris, 1986, p. 20

Accra et à Tunis. On pourrait même dire que cette face unitaire de l'Afrique indépendante a volé en éclats avec la crise du Congo-Léopoldville.

En effet, après l'indépendance de ce pays en juin 1960, Kasavubu a été proclamé Président de la République tandis que Patrice Lumumba a été désigné Premier Ministre. Très tôt, des divergences sont apparues entre les deux hommes au sommet de l'Etat: Kasavubu a décrété la démission de son Chef de Gouvernement tandis que ce dernier, se disant bénéficiaire de l'appui massif de la population, a révoqué le Président de la République. Et pour ajouter un grain de sel à cet imbroglio politique, Moïse Tshombé, jusque là inconnu sur la scène politique, appuyé par des groupes financiers belges<sup>121</sup>, proclama, le 11 juillet 1960, la sécession du Katanga, région très riche en minerais et poumon économique du pays. Face à cette situation pour le moins inédite, les leaders de l'Afrique Indépendante devaient prendre position et déterminer qui, de Kasavubu, Lumumba ou Tshombé, représentait la légitimité du pouvoir au Congo.

Lorsque les représentants des États africains indépendants se réunirent à Léopoldville (Kinshasa) du 25 au 30 août 1960 et ne parvinrent pas à manifester leur soutien à Lumumba (qui pourtant l'attendait d'eux), celui-ci, qui n'était pas en bons termes avec le Secrétaire général des Nations Unies, fit appel aux troupes russes pour l'aider à redresser la situation, spécialement pour lutter contre la sécession katangaise dirigée par Tshombé. Les pays représentés à cette Conférence étaient l'Ethiopie, le Ghana, la Guinée, la Libye, le Liberia, le Maroc, le Soudan, le Togo, le Tanganyika, la Tunisie, l'Egypte, le Gouvernement provisoire de la République algérienne et le Congo.

"Les attermoissements de Dan HAMMARSKJÖLD et de Ralph BUNCH (successivement Secrétaires généraux de l'ONU) amèneront les États africains radicaux à se réunir à Casablanca du 3 au 7 janvier 1961 et à proclamer leur soutien à Lumumba. Ainsi est créé le << Groupe de Casablanca >>, formé du Maroc, du Mali, du Ghana, de la Guinée, de l'Egypte et de l'Algérie"<sup>122</sup>.

Parmi les huit membres fondateurs de la conférence des Peuples africains, seuls le Ghana, le Maroc et l'Egypte ont jugé utile le déplacement à Casablanca pour apporter leur appui au Premier Ministre congolais, tandis que l'Ethiopie, le Liberia, la Libye, le Soudan et la Tunisie n'ont pas voulu prendre position dans cette affaire congolaise. Ce groupe né à Casablanca fut qualifié de révolutionnaire en raison surtout de sa position tranchée sur la crise congolaise par rapport aux tergiversations plus ou moins feutrées des autres pays africains indépendants d'alors.

Dans le sillage de la crise congolaise, d'autres pays, ex-colonies françaises, se sont réunis à Abidjan (Côte-d'Ivoire) pour débattre des conséquences et des retombées de cette situation nouvellement créée. L'Algérie était en effet en guerre contre la France tandis que la Mauritanie était revendiquée par le Maroc comme faisant partie de son territoire. Les participants à la réunion se sont mis d'accord sur des rencontres et des consultations régulières chaque fois qu'un problème se profilerait à l'horizon du continent africain ou impliquerait l'un ou l'autre pays africain. C'est dans ce cadre que l'abbé Fulbert YOULOU, Président du Congo-Brazzaville et supporter de Kasavubu de l'autre Congo, a invité ses homologues à se retrouver à Brazzaville en décembre 1960.

"C'est au cours de cette Conférence de Brazzaville que s'est constitué le << Groupe de Brazzaville >>, modéré et pro-occidental en général, et pro-français en particulier. Et lors de leur rencontre de septembre 1961 à Tananarive, << les douze de Brazzaville >>

<sup>121</sup> Colette BRAECKMANN, "Le Dinosaur, le Zaïre de Mobutu", Ed. Fayard, Paris, 1992, pp. 32-37

<sup>122</sup> J. MFOULOU, op. cit. p. 21

formeront un groupe de pression politique connu sous le nom de « l'Union Africaine et Malgache », en abrégé UAM<sup>123</sup>.

Les membres de ce groupe de Brazzaville, qualifiés de modérés et de réformistes, voulaient à tout prix se rapprocher du groupe de Casablanca. Dans cette optique, six États convoquèrent une réunion des Chefs d'Etat d'Afrique et de Madagascar, à Monrovia (Liberia), du 8 au 12 mai 1961. Pour cette réunion, il s'agissait de deux États du groupe de Casablanca (Guinée et Mali), deux du groupe de Brazzaville (Cameroun et Côte-d'Ivoire) et deux États sans appartenance ni à l'un ni à l'autre groupe (Liberia et Nigeria). Les deux États du groupe de Casablanca ayant décidé de boycotter la réunion de Monrovia, la rencontre ne rassembla que les seuls États modérés qui formèrent à cette occasion le « Groupe de Monrovia », qui remplaça celui de Brazzaville. La déclaration adoptée à l'issue de cette conférence reprenait les principes régissant les relations entre États tels que: non ingérence dans les affaires intérieures d'un autre Etat, respect de l'intégrité territoriale, égalité souveraine de chaque Etat. Les membres de ce groupe convoquèrent une autre réunion à Lagos (Nigeria) en 1962, mais de nouveau la groupe de Casablanca leur fit faux bond. A cette occasion fut adoptée "la Charte interafricaine et malgache" qui servira de référence pour la rédaction du texte de la charte de l'Organisation de l'Unité africaine.

L'on attendra la première conférence des Chefs d'Etat et de gouvernements à Addis-Abeba pour voir les groupes de Casablanca et de Monrovia taire leurs divergences et parler d'une seule voix pour fonder ensemble l'Organisation de l'Unité africaine que nous connaissons aujourd'hui. C'est ce qu'a exprimé l'hôte de la réunion, l'Empereur Haïlé SELASSIE d'Ethiopie, dans son discours d'ouverture, quand il a déclaré:

"Les commentateurs de 1963 discutant de l'Afrique, parlent des États de Monrovia, du Groupe de Brazzaville, des Puissances de Casablanca, de la Charte de Lagos, de la Déclaration de Conakry et ainsi de suite. Mettons fin à tous ces termes. Ce dont nous avons besoin, c'est une seule organisation africaine par laquelle l'Afrique puisse faire entendre une seule voix. Une organisation où l'on puisse étudier et résoudre les problèmes de l'Afrique et qui puisse vous procurer des moyens acceptables permettant de résoudre d'une façon pacifique les disputes entre Africains, une organisation où l'on puisse examiner et adopter des mesures assurent une défense commune, et où des programmes de coopération dans les domaines économiques et culturels puissent être élaborés. Créons au cours de cette conférence une seule organisation à laquelle nous appartenirons et qui sera fondée sur des principes que nous acceptons tous"<sup>124</sup>.

C'est donc le 25 mai 1963 que l'Organisation de l'Unité africaine a été portée sur les fonds baptismaux à Addis-Abeba, à l'issue de la première conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement du continent africain. A cette même occasion a été signée la charte constitutive de l'organisation, soit dix-huit ans après celle des Nations Unies.

Lors de cette première conférence au sommet, deux thèses se sont affrontées, à savoir celle fédéraliste défendue par K. Nkrumah et celle confédérale à laquelle était acquise la majorité des participants.

Le leader ghanéen préconisait une sorte d'Etats-Unis d'Afrique, avec une Assemblée et un Gouvernement fédéraux continentaux. Pour lui, il s'agissait d'ôter aux États africains tels qu'ils existaient aujourd'hui le pouvoir de décision dans certains domaines (comme la diplomatie, la défense, l'économie) et faire disparaître les frontières entre ces mêmes États. Nkrumah reprenait ce plaidoyer à la tribune de la Conférence en ces termes:

<sup>123</sup> J. MFOULOU, op. cit. p. 23

<sup>124</sup> Conférence au Sommet des Pays indépendants africains, Addis-Abeba, mai 1963, in "Présence africaine", Paris, 1963, p. 13

«...L'heure historique qui nous voit réunis ici est une heure révolutionnaire. C'est l'heure des décisions. Pour la première fois, l'impérialisme économique qui nous menace est lui-même défié par l'irrésistible volonté de notre peuple. Nos peuples demandent l'unité afin de ne pas être dépouillés de leur patrimoine, constamment menacé par les intérêts néo-colonialistes. S'ils exigent avec ferveur l'unité, c'est qu'ils comprennent bien que seule sa réalisation donnera pleine signification à leur liberté et à l'indépendance de l'Afrique. C'est cette détermination populaire qui doit nous inciter à réaliser une union des États africains indépendants. Tout retard menace et notre bien-être et notre existence même en tant qu'États libres. De nouveaux délais risqueraient de renforcer les tendances à l'isolement, pourraient aggraver nos divergences, nous éloigner toujours davantage les uns des autres et nous conduire dans les rets du néo-colonialisme; au point que notre union ne serait plus rien qu'un espoir évanoui, et que ce grand dessein, la résurrection de l'Afrique, serait compromis, peut-être pour toujours»<sup>125</sup>.

L'homme d'Etat ghanéen appuyait son argumentation par les exemples des États-Unis d'Amérique et de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques qui, disait-il, "sont nés de décisions politiques prises par des peuples révolutionnaires, bien avant que ces États ne deviennent les puissantes réalités économiques et sociales que nous connaissons".

Dans l'autre camp, celui des partisans de la thèse confédérale, dont faisait par ailleurs partie la grande majorité des Chefs d'Etat et de Gouvernements présents à Addis-Abeba on insistait sur une Afrique unie certes, mais où chaque pays devait garder ses prérogatives liées à un Etat, et préserver ainsi son indépendance récemment acquise, parfois au prix de durs sacrifices. Autant dire que les Chefs d'Etat et de Gouvernements africains n'avaient pas la même conception de l'unité africaine dont ils voulaient poser les jalons à Addis-Abeba. L'idée des États-Unis d'Afrique a été vite enterrée suite aux réticences de la majorité des États africains eux-mêmes encore jaloux de leur souveraineté.

Au demeurant, cette question de la forme de l'unité africaine sera toujours présente lors des différentes réunions organisées dans le cadre de l'OUA ou en dehors de celle-ci, mais sans qu'une position commune soit clairement dégagée. Comme chaque Etat voulait faire triompher son idée sur cette unité africaine, certains n'ont pas hésité à préconiser d'abord l'unité de l'Afrique noire face à l'Afrique blanche ou arabe, dont l'ardent défenseur, Nasser, "était soupçonné de nourrir un impérialisme d'un nouveau genre"<sup>126</sup>. Selon lui, il fallait d'abord consolider l'unité de l'Afrique sub-saharienne (l'Afrique blanche ou arabe ayant déjà atteint ce stade), et passer ensuite à l'étape de la construction d'une seule Afrique (Afrique noire + Afrique arabe) pour en faire un grand ensemble politique et économique capable de se mesurer aux autres puissances du moment comme les États-Unis et l'Union Soviétique. Dans ce même ordre d'idées, en 1984, le Président Mobutu du Zaïre, lors d'un entretien avec les journalistes sénégalais à Lubumbashi, a lancé l'idée de la création d'une Ligue des États de l'Afrique noire, une sorte de parallélisme à la Ligue des États arabes déjà existante. Il a déclaré en substance: "La seule attitude correcte, à mon avis, en ce qui concerne les Négro-Africains, c'est de créer leur propre cadre de concertation. Non par opposition à la Ligue arabe, mais par souci, à l'instar des Arabes eux-mêmes, de sauvegarder leur cohésion en mettant en oeuvre leurs sensibilités communes, facteur décisif dans la recherche des compromis dynamiques..."<sup>127</sup>.

Cette idée qui n'a jamais été concrétisée, n'était pas mauvaise en elle-même, si l'unité africaine inaugurée à Addis-Abeba n'avait pas connu tant de remous et de controverses.

<sup>125</sup> Conférence au Sommet des Pays, Indépendants africains, op. cit. p. 105

<sup>126</sup> M. GLELE-AHANHANZO, op. cit. p. 22

<sup>127</sup> Cité par GLELE-AHANHANZO, op. cit. p. 23

Somme toute, "le compromis que constitue l'OUA est nettement à dominante de coopération, sans aucune perspective d'intégration politique, même à terme; la charte d'Addis-Abeba a sacralisé la souveraineté des États; ces derniers n'entendent pas en céder une parcelle. L'idéologie du panafricanisme s'est éteinte avec la disparition de Nkrumah. Le Président Sekou Toure (de Guinée) l'a reprise mais sans la même ferveur et la même combativité que Nkrumah, adoptant une approche pragmatique qui a toujours été prônée par les Présidents Senghor du Sénégal (l'intégration économique et politique par cercles concentriques) et Houphouët-Boigny de Côte d'Ivoire; il n'est aujourd'hui (1985) aucun mouvement, aucun parti politique qui se réclame du panafricanisme ou renouvelle la problématique de l'unité africaine, pas plus qu'il n'invente et ne propose une pédagogie de l'unité. En tout cas, faute pour les États africains, de partager un projet commun de société fondé sur la même idéologie ou les mêmes idéaux de démocratie et / ou de développement, l'Unité africaine demeurera un simple slogan, incapable de motiver et de mobiliser les peuples africains..."<sup>128</sup>.

Au vu des résultats obtenus dans la capitale éthiopienne, l'on peut en conclure que malgré le désir de tout un chacun de prendre part à l'édification de cette organisation continentale africaine capable d'attronter les défis du futur immédiat, ce sont les thèses pro-occidentales qui ont triomphé à Addis-Abeba et c'est sur ces contradictions et oppositions latentes qu'a démarré l'Organisation de l'Unité africaine.

## **Section 2 Le contenu de la Charte de l'OUA**

Comme il a été signalé ci-dessus, la création de l'OUA est intervenue en même temps que la signature de sa Charte constitutive. E.K. KOUASSI a identifié cinq motifs qui ont présidé à la fondation de l'OUA et qui semblent avoir guidé ses États membres, à savoir: la foi en l'unité africaine, l'importance que revêtent le maintien et la consolidation de liens historiques, les considérations de diplomatie et de sécurité, la contrainte de la taille et du besoin de développement, et enfin le désir d'attirer l'aide étrangère pour le développement<sup>129</sup>.

L'article 2 de la Charte énonce les objectifs que s'est fixés l'Organisation panafricaine :

- a) Renforcer l'unité et la solidarité des États africains et malgaches;
  - b) Coordonner et intensifier leur coopération et leurs efforts pour offrir de meilleures conditions d'existence aux peuples d'Afrique;
  - c) Défendre leur souveraineté, leur intégrité territoriale et leur indépendance;
  - d) Éliminer sous toutes ses formes le colonialisme de l'Afrique;
  - e) Favoriser la coopération internationale, en tenant dûment compte de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme.
- Cet article précise en outre les domaines dans lesquels les États fourniront un effort particulier pour coordonner et harmoniser leurs politiques générales en matière de politique et de diplomatie; d'économie, de transports et de communications; d'éducation et de culture; de santé, d'hygiène et de nutrition; de science et de technique; de défense et de sécurité.

L'article 3 quant à lui énumère les moyens mis à la disposition des États africains pour atteindre les objectifs ci-dessus, autrement dit les principes qui leur serviront de fils conducteurs, et qui sont:

1. Égalité souveraine de tous les États membres;

<sup>128</sup> M. GLELE-AHANHANZO, op. cit. p. 26

<sup>129</sup> E. KWAM KOUASSI, op. cit. p. 47

2. Non ingérence dans les affaires intérieures des autres États;
3. Respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque Etat et de son droit inaliénable à une existence indépendante;
4. Règlement pacifique des différends, par voie de négociations, de médiation, de conciliation ou d'arbitrage;
5. Condamnation, sans réserve, de l'assassinat politique ainsi que des activités subversives exercées par les États voisins, ou tous autres États;
6. Dévouement sans réserve à la cause de l'émancipation totale des territoires africains non encore indépendants;
7. Affirmation d'une politique de non-alignement à l'égard de tous les blocs.

### I. Les buts de l'OUA

A. Le premier objectif inscrit dans la Charte est le renforcement de l'unité africaine. Comme nous l'avons vu plus haut, même si le mot "unité" était sur toutes les lèvres des participants à la Conférence d'Addis-Abeba, ces derniers n'en avaient pas tous la même conception. C'est pourquoi, comme le relève M. GLELE-AHANHANZO,

"l'Organisation de l'Unité Africaine telle qu'elle est aujourd'hui, c'est-à-dire telle que l'ont voulue les Pères fondateurs, l'ONU à l'échelle continentale, sur une base formellement égalitaire, sans un Conseil de sécurité avec son système de vote pondéré ou droit de veto, est un système de coopération interétatique, l'Unité africaine telle que la voudrait l'opinion publique disons plutôt l'intelligentsia, devrait être un système d'intégration politique et économique"<sup>130</sup>.

Cette première conférence a donc eu le mérite de sauver les meubles en faisant adopter une notion qui n'était pas du goût de tous les participants et en évitant en même temps de se fourvoyer dans des joutes oratoires dont l'issue restait incertaine. Mieux valait garder ce minimum flou que de se séparer sur un constat d'échec.

B. Le deuxième objectif de l'OUA est de coordonner et intensifier la coopération et les efforts pour offrir de meilleures conditions d'existence aux peuples d'Afrique.

La solidarité africaine étant légendaire, les dirigeants africains ont pris à cœur cette devise et ont voulu en faire la pierre angulaire dans la construction de l'OUA, d'autant plus que leurs peuples étaient considérés comme des laissés-pour-compte du reste de la planète. Et cette solidarité devait commencer par les pays africains entre eux où des échanges commerciaux devaient être favorisés et encouragés, avant de compter sur les apports extérieurs. Pour accompagner cette déclaration d'intention, les Etats africains ont commencé par mettre en place des ensembles régionaux à caractère économique, et ce pour mieux canaliser et orienter les efforts de chaque pays dans l'amélioration des conditions de vie des populations concernées. Dans cet ordre d'idées, on peut citer notamment:

- L'Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale (UDEAC) du 6 décembre 1964;
- Le Traité du 6 juin 1967 relatif à la Communauté de l'Afrique Orientale;
- Le Statut du 8 décembre 1971 relatif à l'Organisation du Tourisme Africain;
- La Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO) créée le 17 avril 1973;
- La Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CDEAO) du 28 mars 1975;
- La Zone d'Echanges Préférentiels entre pays de l'Afrique australe et orientale de 1980;

<sup>130</sup> M. G. - AHANHANZO, op.cit. p. 26

- La Communauté Economique des Pays des Grands Lacs (CEPGL) du 20 septembre 1976;
- L'Organisation pour l'Aménagement de la Rivière Kagera (OBK) du 24 août 1977;
- La Communauté Economique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) du 18 octobre 1983.

Même si cela n'entre pas dans le cadre de notre étude, signalons que la plupart de ces organisations sous-régionales n'ont existé ou n'existent encore que de nom; certaines ayant même disparu sans laisser de trace (CEPGL, OBK, Communauté de l'Afrique orientale) du fait même des changements des régimes politiques dans les États membres. Et pourtant l'ONU a institué une "Commission Economique pour l'Afrique" auprès de l'OUA, qui pouvait conseiller et orienter ces différentes organisations dans l'élaboration de leurs politiques économiques. Il n'est pas non plus superflu de noter que la question économique avait également divisé les participants à la Conférence d'Addis-Ababa, où les défenseurs des thèses fédéralistes prônaient aussi la création d'une monnaie commune pour tout le continent. Parmi ceux-ci, on retrouvait le Premier Ministre de l'Ouganda qui s'est exprimé en ces termes, à propos de la coopération économique entre les pays africains: "Création d'un marché commun africain, la planification économique à l'échelle continentale, une Banque de développement commune, une zone monétaire commune". Ces propositions s'inscrivaient dans la droite ligne de la thèse défendue par Nkrumah et n'ont pas reçu l'adhésion massive des participants.

L'on peut toutefois se féliciter de la création de la Banque Africaine de Développement (BAD) où on trouve des actionnaires extra-africains, et dont le Fonds africain de développement est l'émanation et a pour tâche principale d'épauler les pays africains dans la consolidation de leurs économies en leur octroyant des crédits à des taux préférentiels. Mais cette Banque n'a jamais eu le droit d'émettre une monnaie africaine ni d'intervenir dans les politiques économiques et financières des États africains. Chaque Etat a donc conservé et conserve toujours le pouvoir de frapper sa propre monnaie et de déterminer quel type d'économie convient le mieux à son système politique.

Cependant, l'idée d'un Marché commun africain n'a pas été totalement abandonnée, car elle a été reprise et réaffirmée à l'occasion de la Deuxième Session extraordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA, consacrée exclusivement à l'examen des problèmes économiques de l'Afrique, tenue à Lagos (Nigeria) du 28 au 29 avril 1980, et au cours de laquelle a été adopté "le Plan de Lagos pour le Développement Economique de l'Afrique". Dans l'Acte final de Lagos, il est notamment mentionné: "Nous, Chefs d'Etat et de Gouvernement, nous réaffirmons notre engagement de créer, d'ici l'an 2000, sur base d'un traité à conclure, une Communauté économique africaine afin d'assurer l'intégration économique, culturelle et sociale de notre continent. Cette Communauté a pour but de promouvoir le développement collectif, accéléré, autonome et endogène des États membres, la coopération entre eux et leur intégration dans tous les domaines économique, social et culturel". Plus de vingt ans après, la création d'une Communauté économique africaine se trouve toujours au stade des vœux pieux. Autant dire que les déclarations d'intention ne valent pas action.

C. L'autre objectif a trait à la défense de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance des Etats africains. La formulation de cet objectif reprend les termes du paragraphe premier de l'article 2 de la Charte de l'ONU qui parle du principe de l'égalité souveraine de tous les membres. Ceci s'explique aisément, car la quasi-totalité des États représentés à cette conférence étant fraîchement indépendants, une telle proposition, qui constituait pour eux une sorte de filet de protection, ne pouvait être accueillie qu'avec joie et bénéficier d'une adhésion massive et sans réserve. Chaque participant se réjouissait en

effet de voir son indépendance et son intégrité territoriale reconnues par les autres nations libres du monde, sans peur d'une quelconque remise en question.

D. L'OUA a également inscrit dans sa Charte, comme objectif, l'élimination, sous toutes ses formes, du colonialisme de l'Afrique. Voilà un objectif qui a focalisé l'attention des pays membres de l'OUA et dont les résultats sont largement positifs.

En effet, alors qu'au moment de la signature de la Charte de l'OUA, 32 pays africains étaient indépendants, la presque-totalité des États du continent a accédé aujourd'hui à la souveraineté nationale; seul le Sahara occidental lutte encore pour son autodétermination. La République Sud-Africaine, autrefois bastion de l'apartheid mis au banc de la communauté internationale, a réintégré le club des nations fréquentables, après que les blancs de ce pays eurent accepté de partager le pouvoir avec les noirs, selon la formule consacrée de "un homme, une voix".

Dans ce domaine, l'OUA n'a épargné aucun effort pour appuyer les divers mouvements de libération qui s'étaient formés çà et là pour lutter contre le colonisateur, et ce d'autant plus qu'aucune voix discordante n'était enregistrée parmi les autres États indépendants. Dans cette optique, lors de la première conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA, a été décidée la création du "Comité de coordination pour la libération de l'Afrique", dont le siège a été fixé en Tanzanie.

Cependant, si certains pays ont accédé pacifiquement à leur souveraineté nationale, d'autres n'ont toujours pas encore eu l'occasion de goûter à ces bienfaits, alors qu'ils sont classés parmi les nations libres. Cela tient au fait que l'accession à l'indépendance a été soit mal préparée, soit s'est déroulée dans la confusion la plus totale, le colonisateur étant avant tout pressé de rapatrier ses avoies sans se préoccuper du sort des populations autochtones après son départ. Cela s'est observé en Angola, au Zimbabwe (ex-Rhodésie du sud) et au Mozambique où le départ du colonisateur a donné libre cours à des guerres ouvertes entre les divers mouvements de libération. Si la situation au Mozambique et au Zimbabwe a pu se dénouer relativement vite, il n'en a pas été de même en Angola, où la guerre entre le Mouvement Populaire pour la Libération de l'Angola (MPLA) et l'Union pour l'Indépendance Totale de l'Angola (UNITA), tous deux anciens mouvements de libération de cette ex-colonie portugaise, n'est pas encore complètement terminée. Même si l'OUA s'est prononcée en faveur du pouvoir détenu par le MPLA à Luanda, certains de ses membres n'ont cessé de soutenir l'UNITA, en lui servant notamment de base arrière pour ses raids ou en facilitant le passage de ses troupes, ce qui a contribué à prolonger la guerre. Nous y reviendrons plus loin.

Suite à l'élimination complète du colonialisme de l'Afrique, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA, réunie à Tunis (Tunisie) du 13 au 15 juin 1994, "après avoir reconnu que le mandat confié au Comité de Libération en mai 1963 a été exécuté de façon satisfaisante", a décidé la dissolution dudit Comité (AHG / Res. 228 (XXX)).

E. Le dernier objectif que s'est assigné l'OUA est de favoriser la coopération internationale en tenant dûment compte de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Au moment de la signature de la Charte de l'OUA, la quasi-totalité des économies des États signataires étaient exsangues. La gestion des ressources tant humaines que financières était en effet entre les mains du colonisateur, et le peu qui restait avait été investi dans les guerres de libération. Dans certains pays, spécialement ceux qui regorgeaient de richesses du sous-sol, le colonisateur n'a pas hésité à piller systématiquement ces dernières avant de rejoindre ses pénates ou à rapatrier tous les cadres de ce secteur qui pouvaient aider les nouveaux maîtres du pays à prendre la relève. Dans l'esprit des pères fondateurs de l'OUA, cet objectif devait servir avant tout à

mobliser l'opinion publique internationale pour la relance des économies africaines ainsi délabrées.

La Charte de l'OUA se veut conforme à celle de l'ONU et adhère à la déclaration universelle des droits de l'homme. Si la référence à cette Charte de l'ONU ne suscite aucun commentaire particulier du fait que les signataires de la charte de l'OUA étaient déjà membres de l'Organisation universelle ou étaient en voie de l'être, le domaine des droits de l'homme est celui où les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes des peuples d'Afrique. En effet, comme le fait remarquer, à juste titre C.M. EYA NCHAMA, "malheureusement, après les indépendances africaines, les nouveaux États n'ont pas développé les règles de l'Etat de droit de façon que tout le monde puisse jouir des droits de l'homme et des peuples ainsi que des libertés fondamentales. En conséquence, des conflits ethniques se développent à l'intérieur de ces États"<sup>11</sup>.

Si les régimes issus des indépendances étaient construits sur des bases plus ou moins démocratiques à l'image de ceux des anciennes puissances coloniales, le milieu des années 1960 et le début des années 1970 ont vu l'irruption, sur le continent africain, d'un phénomène nouveau appelé "coups d'Etat". Seuls quelques pays ont été épargnés par cette contagion (comme le Cameroun, le Sénégal, la Tanzanie ou le Gabon).

Dans ce genre de situation, il s'agissait ni plus ni moins du renversement des autorités politiques en place par une junte militaire qui déclarait tout de go avoir agi pour "mettre fin à l'anarchie et à la corruption qui gangrenaient le pays", et ainsi sauver le peuple. Ce mouvement insurrectionnel, dont l'acteur principal avait toujours la bénédiction soit de l'ancienne puissance coloniale, soit de l'une des deux superpuissances de l'époque (Etats-Unis et Union Soviétique), décrétait immédiatement la dissolution de toutes les institutions en place (Assemblée Nationale, Gouvernement, Cour Suprême de Justice), suspendait la constitution et procédait à l'arrestation de toute personne qui pouvait lui faire obstacle dans sa marche vers le pouvoir, à commencer par les autorités qu'il venait de déposer.

Comment parler dès lors des droits de l'homme quand on sait que toutes les personnes arrêtées dans de telles circonstances étaient soit tuées sur le champ, soit finissaient leurs jours dans des geôles où elles subissaient toutes sortes de mauvais traitements après des simulacres de procès où aucun avocat de la défense n'était admis?

Pour faire bonne figure et manifester sa bonne volonté du respect de la Charte, la dix-huitième Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernements de l'OUA, a adopté, le 28 juin 1981 à Nairobi, la "Charte africaine des droits de l'homme et des peuples" dont l'article 7 stipule: "Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend: a) le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, les règlements et coutumes en vigueur;

b) le droit à la présomption d'innocence, jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie par une juridiction compétente;

c) le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix;

d) le droit d'être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale".

Si cette disposition était observée par les signataires de la Charte, l'Afrique ne serait plus le continent où l'on compte le plus grand nombre de réfugiés (même si tous ne sont pas des réfugiés de la violence étatique), et les fonds dépensés actuellement pour les missions des rapporteurs spéciaux en Afrique (de la Commission des droits de l'homme)

<sup>11</sup> C. M. EYA NCHAMA, "Développement et droits de l'homme en Afrique", Edition Publisud, Paris, 1991, p. 141

serviraient d'autres causes plus nobles. Quelques lueurs d'espoir commencent cependant à poindre, avec la démocratisation timide mais progressive des régimes africains, initiée à La Baule en juin 1990 par le discours du Président de la République française. Nous y reviendrons plus loin.

Le point deux de l'article 2 de la charte de l'OUA parle des domaines dans lesquels les États membres de l'OUA coordonneront et harmoniseront leurs politiques générales.

Pour ce faire des commissions se rapportant aux domaines ainsi identifiés ont été définies et inscrites dans la Charte (article 20) et en font partie intégrante, sous réserve de la création ultérieure d'autres commissions. Il s'agit de:

- La Commission économique et sociale
- La Commission de l'éducation et de la culture
- La Commission de la santé, de l'hygiène et de la nutrition
- La Commission de la défense
- La Commission scientifique, technique et de la recherche.

Chacune de ces commissions fonctionne suivant la charte de l'OUA et son règlement intérieur qu'elle doit élaborer (article 22).

L'article 24 de la Charte dispose que celle-ci est ouverte à la signature de tous les États africains et malgache, indépendants et souverains. La ratification se fait suivant la procédure constitutionnelle de chaque pays. Au fur et à mesure que les pays accédaient à la souveraineté nationale et obtenaient leur admission, ils pouvaient procéder à la signature de la Charte, mais celle-ci ne pouvait produire ses effets qu'une fois que ces mêmes pays auraient accompli les formalités de ratification.

L'entrée en vigueur de la Charte se fera "dès réception, par la Gouvernament de l'Éthiopie, des instruments de ratification des deux tiers des États signataires" (art. 25 de la Charte). Notons enfin que l'article 26 de la Charte impose son enregistrement au Secrétariat des Nations Unies suivant l'article 102 de la Charte de l'ONU, mais une fois que le quorum des deux tiers de ratifications aura été atteint. Ce qui a été déjà fait.

## II. Organes et composition de l'OUA

Pour atteindre les objectifs énumérés ci-dessus, l'article 7 de la Charte indique les organes de l'OUA qui en sont chargés et qui sont:

**1. La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement** qui est l'organe suprême

(art. 8). Celle-ci est composée des Chefs d'Etat et de Gouvernament ou de leurs représentants dûment accrédités (art. 9). Selon le même article 8, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernament doit étudier les questions d'intérêt commun pour l'Afrique, afin de coordonner et d'harmoniser la politique générale de l'Organisation; c'est elle qui peut procéder à la révision de la structure, des fonctions et des activités de tous les organes et de toutes les institutions spécialisées qui pourraient être créées conformément à la Charte.

Cet organe dispose donc de pouvoirs très étendus qui lui permettent de suivre de plus près le fonctionnement de l'Organisation, et à cet égard "la structure de l'OUA repose entièrement sur la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernament, situation absolument unique dans le droit moderne des organisations internationales"<sup>132</sup>.

Par ailleurs, seule la Conférence a le pouvoir d'interpréter et de modifier la Charte et de mettre fin aux fonctions du Secrétaire général et des Secrétaires généraux adjoints (art. 3 et 36 de son règlement intérieur).

<sup>132</sup> François BORELLA, "Le système juridique africain", in "AFDI", Vol. XVII, 1971, p. 236

Connaissant l'emploi du temps d'un Chef d'Etat ou de Gouvernement dans son propre pays, l'on peut se demander si une telle concentration de pouvoirs ne constitue pas une surcharge qui pourrait engendrer la paralysie de certaines activités de l'OUA.

Notons aussi que la Conférence se réunit au moins une fois par an en session ordinaire et autant de fois en session extraordinaire, mais sur accord des deux tiers des Etats membres (art. 9), tandis que le quorum requis pour toutes ses séances est également constitué par les deux tiers de ses membres (art. 14 de son règlement intérieur).

Selon les termes de l'article 6 du règlement intérieur de la Conférence, "lors d'une session ordinaire, la Conférence décide à la majorité simple du lieu où se tiendra la session suivante". Et cette question du lieu des réunions a longtemps divisé les Etats membres de l'OUA alors que la pratique avait consacré le principe d'alternance. Ainsi, durant presque une dizaine d'années, toutes les sessions de la Conférence se sont tenues au siège de l'Organisation à Addis-Abeba, faute de compromis sur le pays qui devait abriter la réunion suivante.

**2. Le Conseil des Ministres** (généralement les Ministres des Affaires étrangères ou tous autres Ministres désignés par les Etats membres) (art. 12); il est responsable envers la Conférence et est chargé de la préparation de celle-ci; il connaît de toute question que la Conférence lui renvoie et exécute ses décisions (art. 13). C'est dire que le Conseil des Ministres est sous les ordres de la Conférence qui peut entériner ses décisions ou les annuler. Les fonctions du Conseil des Ministres sont énumérées à l'article 3 de son règlement intérieur; en voici quelques-unes:

- Il met en œuvre la coopération entre les pays africains selon les directives de la Conférence;
- Il examine et approuve le budget de l'Organisation qui est préparé et qui lui est soumis par le Secrétaire général;
- Il approuve les règlements des diverses Commissions spécialisées créées conformément aux dispositions de la Charte.

**3. Le Secrétariat général** assure l'administration quotidienne de l'organisation. Il est composé du Secrétaire général administratif désigné par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement sur proposition du Conseil des Ministres (art. 16) et d'un ou de plusieurs Secrétaires généraux adjoints désignés par le Conseil des Ministres, mais nommés par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement (art. 17). Le Secrétaire général et les Secrétaires généraux adjoints sont élus au scrutin secret et à la majorité des deux tiers, pour un mandat de quatre ans renouvelables (art. 32 et 35 du Règlement intérieur de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement).

Cette élection par la Conférence et à la majorité qualifiée devait servir à assurer une certaine sécurité à ces hauts fonctionnaires dans l'exécution de leurs missions respectives. "Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables qu'envers l'Organisation" (art. 18, 1 de la Charte). Même si l'on peut se féliciter de cette liberté d'action accordée au Secrétaire général et aux autres membres du secrétariat, nous verrons plus loin que leur marge de manœuvre est très étroite. Ceci est d'ailleurs confirmé par l'article 36 du Règlement intérieur de la Conférence qui dispose que la Conférence peut mettre fin aux fonctions du Secrétaire général et ou des Secrétaires généraux adjoints quand le bon fonctionnement de l'Organisation le justifie. La décision est prise dans les mêmes conditions que pour leur élection.

#### 4. La Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage dont nous étudierons les détails plus loin.

S'agissant des membres de l'OUA, l'article 4 de la Charte indique que tout Etat africain indépendant et souverain peut devenir membre de l'Organisation, tandis que l'article 5 précise que tous les Etats membres jouissent des mêmes droits et ont les mêmes devoirs. Il y a lieu d'évoquer ici le cas du Royaume du Maroc qui a suspendu sa participation aux travaux de l'OUA suite à l'admission de la République Arabe Sahraouie Démocratique en 1981<sup>133</sup>.

Il s'agissait en effet d'une situation où un pays applique la politique de la chaise vide vis-à-vis d'une organisation internationale tout en restant membre de ses organes. Dans pareille situation, quel effet pouvaient produire les décisions de l'OUA à l'égard du Royaume du Maroc? A notre avis, l'attitude du Gouvernement du Royaume du Maroc ne le dispensait pas d'exécuter les décisions prises en son absence. Tout au plus il pouvait bloquer leur application dans son pays comme tout autre Etat peut le faire en ayant participé aux réunions. Le fait de demeurer membre de l'OUA suffisait pour que les résolutions adoptées lors des sessions de celle-ci lui soient opposables.

L'article 28 de la Charte prescrit que: "Tout Etat africain indépendant et souverain peut, en tout temps, notifier au Secrétaire général administratif son intention d'adhérer à la présente Charte. Le Secrétaire général administratif, saisi de cette notification, en communique copie à tous les membres. L'admission est décidée à la majorité simple des Etats membres. La décision de chaque Etat membre est transmise au Secrétaire général administratif qui communique la décision à l'Etat intéressé, après avoir reçu le nombre de voix requis".

Cependant, ni la Charte, ni le Règlement intérieur de la Conférence ou celui du secrétariat général ne spécifient la personnalité habilitée à proclamer officiellement l'admission d'un nouvel Etat au sein de l'OUA. Ces textes ne précisent pas non plus quelle attitude doivent adopter les Etats membres au cas où l'un d'eux conteste la qualité d'Etat au nouveau membre ayant demandé l'admission, comme ce fut le cas lors de la dix-septième Conférence au sommet à Freetown (Sierra Leone) en juillet 1980. Le Maroc a en effet argué que la République Arabe Sahraouie Démocratique (RASD), qui avait introduit une demande d'admission avant la tenue dudit sommet et était en voie d'acquérir la majorité requise, "ne remplissait pas les conditions prévues par l'article 28 et ne pouvait prétendre ni à la qualité d'Etat ni aux attributs d'indépendance et de souveraineté qui s'y rattachent"<sup>134</sup>.

Dans ces circonstances, le Maroc demandait de recourir à l'article 27 de la Charte qui exige les deux tiers des membres pour procéder à l'interprétation de celle-ci afin de trouver une issue à ce problème. C'est cette même admission qui, au demeurant, provoquera la suspension du Royaume du Maroc de l'OUA et de ses différents organes tant que la RASD occuperait un siège au sein de l'Organisation panafricaine.

Nous estimons quant à nous que, pour mettre fin à ces controverses résultant du silence de la Charte sur ce point, il appartenait au Président en exercice de proclamer l'admission du nouvel Etat, sur recommandation du Conseil des Ministres. Mais celui-ci se sera assuré, au préalable, que l'Etat en question remplit bien les conditions posées par les articles 4 et 28 de la Charte.

<sup>133</sup> Pour plus de développements sur cette question, voir la section 2 du chapitre V

<sup>134</sup> Mohamed BENNOUNA, "L'admission d'un nouveau membre à l'Organisation de l'Unité africaine", in "AFDI", Volume XXVI, 1980, p. 196

# Organigramme de l'Organisation de l'Unité Africaine

## CONFERENCE DES CHEFS D'ETAT ET DE GOUVERNEMENT

- Composition : 53 chefs d'Etat et de Gouvernement ou leurs représentants
- Réunions : Une session annuelle.
- Vote : Majorité des deux tiers sauf pour les questions de procédure.
- Fonctions : Politiques générale de l'Organisation.

## CONSEIL DES MINISTRES

- Composition : 53 ministres des AE ou leurs représentants
- Réunions : 2 sessions ordinaires par an plus sessions extraordinaires
- Vote : Majorité simple.
- Fonctions : Prépare et exécute les décisions de la conférence.

### Commission de médiation

- De conciliation et d'arbitrage
- Siège : Addis-Abéba
  - Composition : 21 membres élus
  - Vote : Majorité
  - Fonctions : Régiments

Commission économique et sociale  
1<sup>re</sup> session : Niamey  
9-12-63

Commission pour l'éducation et l'enseignement  
1<sup>re</sup> session : Leopoldville  
3-1-64

Commission de la défense  
1<sup>re</sup> session : Accra  
29-10-63

Commission scientifique technique Et de recherche  
1<sup>re</sup> session : Alger

Commission de la santé, de l'hygiène et de la nutrition  
1<sup>re</sup> session : Alexandrie  
1-1-64

## SECRETARIAT ADMINISTRATIF

- Siège : Addis-Abéba.
- Composition : 1 secrétaire général administratif  
3 secrétaires généraux adjoints

## **Chapitre IV : Moyens juridiques et politiques mis ou à mettre à la disposition de l'OUA pour la prévention et la résolution des conflits**

Si les trois quarts des conflits qui préoccupent actuellement le monde sont recensés sur le continent africain, ce n'est nullement par manque de moyens de les prévenir ou de les résoudre. L'adoption de la Charte constitutive de l'OUA à Addis-Abeba constituait déjà l'un des moyens pour la prévention des conflits sur le continent. En réaffirmant leur adhésion aux principes de la Charte des Nations Unies, les dirigeants africains souscrivaient en même temps aux dispositions de ladite Charte, dont la pièce maîtresse demeure le maintien de la paix et de la sécurité internationales par le règlement pacifique des différends. Par ailleurs, pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés, l'OUA prévoit le "règlement pacifique des différends par voie de négociation, de médiation, de conciliation et d'arbitrage" (art. 3 §4). Et pour concrétiser ce vœu, l'article 19 de la Charte prévoit l'établissement de la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage dont les règles de fonctionnement font partie intégrante de la même Charte. Dans ce même ordre d'idées, trente ans après sa création, l'OUA a mis sur pied, le 30 juin 1993, le "Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits". En plus de ces deux organes institués par les textes, nous pensons que d'autres éléments peuvent aussi jouer un rôle non négligeable dans ce domaine. Il s'agit entre autres de l'indépendance du Secrétaire général vis-à-vis des Etats membres, de l'engagement des Etats membres à respecter leurs obligations et de la non ingérence des puissances étrangères dans les affaires africaines.

Mais avant de procéder à l'examen de chacun de ces moyens, voyons d'abord les causes des conflits et les conséquences que ces derniers entraînent pour l'Afrique.

### **Section 1: Les causes des conflits en Afrique**

La situation des pays africains en conflit, telle qu'elle se présente aujourd'hui, montre que l'OUA n'est pas pourvue de moyens pour résoudre de tels conflits, pas plus qu'elle n'en dispose pour les prévenir, si ce n'est dans les textes. Si des défaillances existent en matière de prévention et de règlement des conflits en Afrique, ce n'est nullement la faute à l'Organisation panafricaine, mais bien aux Etats membres qui semblent oublier que ce sont eux qui lui ont donné naissance et qui de ce fait doivent aussi l'entretenir. Combien d'Etats africains, en effet, recourent à la médiation de l'OUA lorsque éclate un contentieux qui relève pourtant de sa compétence? Dans cette optique, au fil des ans, l'OUA a été peu à peu mise à l'écart des conflits qui se déroulaient sur le théâtre africain alors qu'elle devait être la première à en être saisie pour la recherche des solutions. Ceci était spécialement valable après que l'OUA venait de se doter d'un organe chargé du mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits.

Dès qu'un conflit éclate à l'intérieur d'un Etat africain, les revendications de ceux qui en ont pris l'initiative portent sur la dictature, l'absence de démocratie et la violation des droits de l'homme, bref tous les attributs de la mauvaise gouvernance. Et quand il s'agit d'un conflit entre deux Etats, c'est essentiellement la revendication territoriale qui en est la cause. Essayons dès à présent d'examiner chacun de ces aspects de la question et de voir dans quelle mesure ils peuvent provoquer des conflits.

## I. Dictature

Après l'accession de la plupart des Etats africains à l'indépendance, les premiers régimes qui se sont mis en place avaient des bases démocratiques, à l'image des anciennes puissances coloniales. Comme nous l'avons déjà souligné, vers la fin des années soixante et le début des années septante, le phénomène des coups d'Etat, jusque là inconnu sur le continent africain, a fait irruption sur la scène politique africaine et transformé le mode de gouvernement de tout un continent, au grand dam des populations concernées. Les militaires, qui étaient jadis censés protéger le pays et la population de toute invasion extérieure et veiller ainsi à leur sécurité, se sont érigés en apprentis politiciens. Dès leur prise de pouvoir, ils déclaraient avoir agi dans l'intérêt de la population, en mettant fin à la dictature, au népotisme et à la corruption. C'est également à partir de cette période (milieu 1960 - début 1970) qu'est apparue la presque institutionnalisation des "Partis uniques" à l'image des Partis populaires du bloc communiste. Ainsi les nouveaux maîtres du pays, après avoir fait adopter une constitution faillie à leur mesure, se faisaient appeler "Père de la Nation", "Guide Eclairé", "Guide de la Révolution", etc. Le Chef de la junte accumulait par ailleurs les fonctions de Président de la République, de Chef de l'Etat et du Gouvernement et exerçait un pouvoir de contrôle sur le Parlement et le Pouvoir judiciaire. Dans de telles conditions, la notion de "droits de l'homme", bien qu'inscrite en gros caractères dans les textes législatifs et réglementaires, était presque bannie du vocabulaire quotidien de la population.

L'OUA semblait s'accommoder de ce genre de situation, malgré le sort ignoble qui était infligé aux autorités déposées (Président de la République, membres du gouvernement et hauts fonctionnaires de l'Etat), en ne condamnant pas ces pratiques. Elle attendait plutôt la première occasion pour dérouter le tapis rouge sous les pieds de ceux qui avaient commis de tels forfaits. Cette attitude de l'OUA envers ses pères fondateurs ne faisait qu'aiguïser l'appétit de ceux qui n'avaient pas encore tenté pareille expérience. Les nouveaux venus, qui avaient généralement un grand "parrain" externe, faisaient main basse sur l'Etat et ses institutions en promulguant une constitution dont les principales caractéristiques étaient une candidature unique à l'élection présidentielle et la non-limitation des mandats du Président de la République.

Comme l'a observé un analyste de la vie politique africaine, "la plupart des Etats africains qui ont un régime constitutionnel ont un système présidentieliste. Ceux qui ont un régime de fait, militaire ou non, sont dirigés par un homme qui a toutes les compétences du Chef d'Etat présidentieliste. La suprématie du Chef d'Etat s'affirme d'abord à l'égard des assemblées élues ou parlements. Si celles-ci existent et quand la constitution prévoit leur autorisation préalable à la ratification d'un traité, la formalité de l'autorisation parlementaire est vidée de tout contenu; elle est une fiction juridique, héritée des systèmes parlementaires ou présidentiels occidentaux, mais sans réalité propre. Lorsque les assemblées élues n'existent plus, au droit ou plus souvent en fait, le Chef de l'Etat n'a évidemment plus à respecter cette formalité"<sup>135</sup>.

Ainsi, et en se réfugiant derrière la sacro-sainte règle de "non ingérence dans les affaires intérieures d'un autre Etat", l'OUA s'est finalement retrouvée au pied du mur en ne prenant pas les devants pour condamner ce genre de pratiques qui prenaient les allures d'un incendie qui se propageait sur tout le continent. Mais d'un autre côté, l'Organisation panafricaine ne pouvait refuser sa reconnaissance à un régime issu d'un coup d'Etat.

<sup>135</sup> François BORELLA, op. cit. p. 237

alors que parmi les décideurs, la majorité était peut-être de ceux qui avaient emprunté la même voie.

Ce qui est encore plus exaspérant, c'est que les pays qui n'ont pas connu de coups d'Etats, non seulement n'ont pas voulu se démarquer de ces nouveaux régimes en continuant à appliquer les règles démocratiques, mais encore ont institutionnalisé les Partis uniques. Ainsi, à la fin des années quatre-vingt, l'Afrique était pratiquement dirigée par des régimes à parti unique, appuyés en cela par les démocraties occidentales et nord-américaines, dont le soul majeur était la sauvegarde de la pérennité du pouvoir en place. Cette situation occasionnait la perpétration d'autres coups d'Etat, les tenants du pouvoir ne pouvant abandonner celui-ci que contraints et forcés.

Cependant, il ne faut pas s'y méprendre: si ceux qui déclenchent des guerres invoquent l'argument de la dictature, l'expérience a démontré qu'une fois parvenus à la magistrature suprême, ils sont accusés de mêmes maux que leurs prédécesseurs.

L'exemple le plus parlant est celui de la République démocratique du Congo (RDC) où l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo-Zaïre (AFDL) s'est coalisée avec les armées rwandaise, burundaise et ougandaise pour renverser "le dictateur Mobutu". A peine dix-mois après, une rébellion composée des mêmes armées s'est constituée pour combattre celui qui avait été installé dans le fauteuil présidentiel en le traitant de dictateur. Le prétexte souvent invoqué n'est donc que de la poudre jetée aux yeux de la communauté internationale pour justifier l'accession au pouvoir par des voies illégales. Nous reviendrons sur le cas de la RDC dans le chapitre suivant.

Les Etats africains ont certes une part de responsabilité dans ce genre de situations, mais l'action de l'OUA est parfois annihilée par la présence des puissances étrangères qui financent ces rébellions et autres mouvements de libération, qui s'en servent pour mieux protéger leurs intérêts dans les pays concernés ou exploiter les richesses de ces derniers. Pendant ce temps, la population est transformée en otage par ceux-là mêmes qui déclarent lutter pour l'amélioration de son bien-être. Depuis l'apparition des fameux coups d'Etat, l'OUA n'a pas mis en cause qui que ce soit parmi ses membres et ne s'est même pas risquée à élaborer quelques principes qui pouvaient aider à la naissance d'une certaine opposition qui, à son tour, aurait contribué à opérer des changements en douceur sans nécessairement recourir à la violence. Même les "Conférences nationales" qui se sont imposées dans la plupart des pays (au début des années nonante) et qui ne réclamaient rien d'autre que la fin du monopole des partis uniques, n'ont pas reçu le soutien espéré de l'OUA, certains de ses Etats membres considérant ce "mouvement" comme une sorte de rébellion à leur pouvoir, qu'il fallait combattre à tout prix.

L'on attendra la trente-sixième Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement réunie à Lomé (Togo), du 10 au 12 juillet 2000 pour que l'OUA sorte enfin de son mutisme et adopte la "Déclaration sur le cadre pour une réaction face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement"<sup>136</sup>. Tout "en exprimant leur grave préoccupation face à la réapparition du phénomène des coups d'Etat en Afrique", les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont reconnu que cette situation constitue une menace à la paix et à la sécurité sur le continent, ainsi qu'une tendance préoccupante et un sérieux revers pour le processus de démocratisation en cours sur le continent". Dans cette déclaration, la Conférence a réaffirmé que "les coups d'Etat sont regrettables et inacceptables sur le continent, d'autant plus qu'ils surviennent au moment où les peuples se sont engagés à respecter l'Etat de droit fondé sur la volonté populaire exprimée par la voie des urnes et non par la force". Dans le même document, la Conférence est convenue de retenir les

<sup>136</sup> Document AHG / Décl. 5 (XXXVI)

principes ci-après comme cadre de définition des valeurs et principes communs pour la démocratisation des pays africains:

1. Adoption d'une constitution démocratique dont l'élaboration, le contenu et le mode de révision devraient être conformes aux principes généralement convenus de démocratie;
2. Respect de la constitution et des dispositions des lois et autres actes législatifs adoptés par le Parlement;
3. Séparation des pouvoirs et indépendance du judiciaire;
4. Promotion du pluralisme politique et de toute autre forme de démocratie participative, y compris le renforcement du rôle de la société civile et la garantie de l'équilibre entre les hommes et les femmes dans le processus politique;
5. Admission du principe de l'alternance démocratique et reconnaissance d'un rôle pour l'opposition;
6. Organisation d'élections libres et régulières, conformément aux textes en vigueur;
7. Garantie de la liberté d'expression et de la liberté de presse, y compris la garantie de l'accès de tous les acteurs politiques aux médias;
8. Reconnaissance constitutionnelle des droits fondamentaux et des libertés, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981;
9. Garantie et promotion des droits de l'homme".

Il s'agit là d'un véritable catalogue de principes devant servir à l'élaboration d'une constitution pour un pays qui se veut démocratique. Le texte donne aussi une définition des situations pouvant être considérées comme un changement anticonstitutionnel de gouvernement, à savoir: "un coup d'Etat militaire contre un gouvernement issu d'élections démocratiques; une intervention de mercenaires pour renverser un gouvernement issu d'élections démocratiques; une intervention de groupes dissidents armés et de mouvements rebelles pour renverser un gouvernement issu d'élections démocratiques; et enfin, le refus par un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti vainqueur à l'issue d'élections libres, justes et régulières".

La déclaration édicte par ailleurs une série de mesures à prendre à l'encontre de ceux qui opèrent les changements anticonstitutionnels de gouvernement, dont la condamnation immédiate et publique par le Président en exercice et le Secrétaire général de l'OUA accompagnée d'un appel au rétablissement de l'ordre antérieur, et la saisine de l'Organe central de mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits (qui sera étudié plus loin) pour l'examen de la question. Dans cette optique, un délai de six mois est accordé à ces auteurs pour la restauration de l'ordre ainsi compromis; délai pendant lequel le gouvernement concerné est suspendu des organes de l'OUA et ne pourra pas participer aux réunions de l'Organe central, aux réunions ministérielles et aux réunions au Sommet. Après cette période d'observation, l'OUA pourra renforcer les sanctions qui pourraient inclure "le refus d'accorder des visas aux auteurs du changement, la restriction des contacts entre gouvernements, des restrictions commerciales, etc. Dans l'application de ce régime de sanctions, l'OUA s'assurera la coopération des Etats membres, des groupements régionaux, des Nations Unies ainsi que du reste de la communauté internationale / communauté des donateurs".

Cette initiative des Chefs d'Etat africains est tombée à point nommé et son texte recèle une série de dispositions pertinentes. Même si la déclaration en question ne revêt aucun caractère obligatoire ni contraignant, il constitue sans conteste une avancée positive dans la restauration de la démocratie et un moyen de faire taire les armes en Afrique. Certes l'OUA a édicté des termes de référence pour l'élaboration d'une constitution dans

les pays africains, alors que ce domaine relève généralement de la souveraineté de chaque Etat. Cela n'est qu'une façon d'aider les pays qui veulent se doter d'une constitution réellement démocratique dont la rédaction devrait incomber à tous les acteurs de la vie politique acquis aux principes ci-dessus.

Somme toute, nous estimons qu'en lieu et place de cette déclaration, l'OUA aurait pu adopter une résolution en ce domaine ou tout autre texte soumis à ratification par les Etats membres. En effet, si les Etats violent délibérément les dispositions d'une Charte que leurs représentants ont signée et leurs parlements ratifiée, qu'advient-il d'une déclaration d'intention qui n'entre même pas dans leur ordre juridique interne? Une simple interpellation à l'OUA si nous ne voulons pas que ce beau texte rejoigne la longue liste de ceux qui attendent toujours d'être appliqués.

## II. Absence de démocratie

L'autre revendication de ceux qui livrent le combat contre les pouvoirs en place est l'absence d'une véritable démocratie libérale dont les manifestations sont la violation constante et délibérée des droits de l'homme ainsi que le contrôle du pouvoir judiciaire par l'exécutif, ce qui entraîne l'impunité des coupables des infractions. Comme déjà évoqué plus haut, rares sont les pays africains à parti unique qui se souciaient de la bonne gouvernance. Dans ce genre de système politique, toute idée d'opposition est soigneusement muselée, le débat contradictoire est un mot vide de sens tandis que toute revendication d'un quelconque changement est étouffée dans l'œuf et parfois réprimée dans un bain de sang.

C'est à ce moment que se torment des rébellions ou sont perpétrés les coups d'Etat dont nous avons parlé ci-dessus, mais qui n'apportent pas de vraies solutions aux problèmes posés. C'est dans cette lutte pour le changement des régimes en Afrique que sont apparues les "Conférences nationales". Celles-ci étaient saluées par les populations comme une libération tandis que les tenants du pouvoir faisaient tout pour y résister. Mais la paternité de l'idée du retour de la démocratie en Afrique revient à l'ancien Président français.

Lors du sommet franco-africain de la Baule (France) en juin 1990, le Président Mitterrand a annoncé à ses hôtes africains que l'aide de son pays irait plus vers les pays qui s'engageraient résolument sur la voie de la démocratisation de leurs institutions; tandis que ceux qui ne s'y résoudreient pas verraient l'enveloppe qui leur est allouée diminuer avec le risque de disparaître après un certain temps. Ce fut un véritable pavé dans la mare qui a surpris plus d'un des participants qui n'en croyaient pas à leurs oreilles. La mise au garde du Président français constituait pourtant un message clair à l'endroit de tous les leaders africains qui devaient dès lors en saisir le sens. A ce moment précis en effet, le monde était en train de subir des mutations en profondeur, avec la destruction du mur de Berlin et le début de l'éclatement de l'empire soviétique. Ces deux événements allaient par la suite sonner le glas des démocraties dites populaires du bloc communiste (à l'exception de quelques irréductibles comme la Chine, la Corée du nord et Cuba) sur lesquelles étaient calqués les partis uniques africains. Il faut aussi ajouter que l'heure n'était pas à la rigolade d'autant plus que le coup de semonce du Chef de l'Etat français est intervenu au moment où, dans la plupart des pays africains, étaient appliqués les programmes d'ajustement structurel imposés par le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque mondiale. Les populations ont aussi profité de cette vague de protestations en faveur des changements qui déferlait sur l'Afrique pour accroître la pression et manifester leur soif de liberté et de dignité.

Si certains dirigeants africains ont pris l'avertissement du Président Mitterrand comme du chantage, voire le prolongement du colonialisme, d'autres ont compris qu'il était effectivement temps de changer leurs méthodes de gouverner, en annonçant, dès leur retour au pays, la création de commissions chargées d'explorer les voies et moyens de l'instauration du multipartisme et, éventuellement, de procéder à la révision de leurs constitutions.

L'on pourrait se demander pourquoi l'OUA n'avait pas pris une telle initiative sans attendre cette sommation du "parrain" français, alors qu'en cette période consécutive à la fin de la guerre froide, des voix commençaient à s'élever pour réclamer la fin des partis uniques. C'est pourquoi dans certains pays, des militaires ou des mouvements de rébellion se sont engouffrés dans cette brèche pour renverser le régime en place ou déclencher une guerre ouverte au nom de la démocratie (cas du Niger et du Rwanda)

Malheureusement, comme dans le cas précédent, ceux qui font de la démocratie leur cheval de bataille s'aperçoivent tout d'un coup, une fois parvenus au pouvoir, que la population n'en a plus besoin en invoquant son immaturité politique. Certains vont même jusqu'à affirmer qu'il s'agit là d'une importation de l'occident qui ne convient guère aux peuples d'Afrique. L'exemple le plus frappant est celui du régime du Front patriotique rwandais au Rwanda, qui s'est offert une transition de neuf ans avant de se décider à se soumettre au verdict des urnes et qui, pendant ce temps, a enfermé la population dans ce qu'il a appelé "démocratie participative", qui, dans son entendement, signifiait démocratie sans parti.

L'OUA n'a certes pas de moyens de contrôle sur ses Etats membres si ce n'est d'inviter chacun au respect des principes contenus dans la Charte. C'est dire que les auteurs de troubles ont encore de beaux jours devant eux car les prétextes ne manqueront jamais pour justifier le déclenchement d'une action armée contre un régime en place. Et pourtant, le préambule de la Charte des droits de l'homme et des peuples précise que: "Considérant la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine aux termes de laquelle la liberté, l'égalité, la justice et la dignité sont des objectifs essentiels à la réalisation des aspirations légitimes des peuples africains..."; tandis que l'article 13 de cette même charte renchérit: "tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, et ce conformément aux règles édictées par la loi".

C'est dire que les textes ne suffisent pas à eux seuls pour prévenir ou régler les situations conflictuelles, mais qu'il revient à chaque Etat membre de les appliquer pour ainsi aider l'Organisation dans l'accomplissement de sa mission de préserver le continent de tout drame.

### **III. Revendications territoriales**

L'autre source de conflit en Afrique (et de loin la plus destructrice en termes de vies humaines) tient essentiellement aux revendications territoriales. L'Etat qui prend l'initiative des hostilités invoque souvent la récupération d'une partie de son territoire occupée par celui qui n'y a pas droit. Il s'agit généralement d'une guerre entre deux Etats qui partagent la même frontière. Ce fut le cas notamment des conflits entre le Tchad et la Libye (à propos de la bande d'Aozou), entre la Somalie et l'Ethiopie (à propos de l'Ogaden), entre le Mali et le Burkina Faso, entre le Nigeria et le Cameroun (à propos de la presqu'île de Bakassi), entre la Mauritanie et le Sénégal, entre l'Algérie et le Maroc,

entre la Somalie et le Kenya et récemment encore entre l'Ethiopie et l'Erythrée. "La théorie de la "frontière" entre les nouveaux Etats indépendants tracée sans considération aucune des intérêts (traditionnels) des populations concernées, a occupé beaucoup de place dans l'argumentaire de ceux qui se sont intéressés à la problématique des conflits en Afrique"<sup>137</sup>.

Pour se prémunir contre les atteintes à la souveraineté des Etats en arguant le rétablissement d'un droit bafoué, l'OUA a adopté, lors de la Conférence du Caire (Egypte) du 17 au 21 juin 1964 (c.à.d. une année après sa création), une résolution relative à "l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation". Seule ombre au tableau: aucune sanction n'a été prévue pour ceux qui violeraient les droits des autres.

En matière de conflits frontaliers, certains ont été résolus grâce à l'intervention de l'OUA, tandis que d'autres ont été portés devant la Cour internationale de Justice où certaines décisions se font encore attendre. Mais ici aussi, ce sont les Etats qui doivent se convaincre que la guerre fait plus de dégâts (humains et matériels) qu'elle ne résout de problèmes. Seuls le dialogue et la concertation, prônés par l'OUA, constituent la voie appropriée pour parvenir à l'entente.

Au lieu d'investir leurs maigres ressources dans des guerres qui ne font qu'emporter des vies humaines, les dirigeants africains devraient plutôt se préoccuper avant tout de la misère de la population dont ils ont la responsabilité, et l'OUA est là pour les aider. Pourquoi vouloir conquérir d'autres territoires alors que sur celui que l'on contrôle, 95% de la population souffrent de malnutrition et n'ont pas accès aux soins de santé de base?

#### **Section 2: Conséquences des conflits en Afrique**

Les situations conflictuelles entraînent toujours des conséquences auxquelles on ne s'attend pas. L'une d'elles est l'instabilité politique presque permanente qui règne dans la plupart des pays africains ainsi que la méfiance quasi-obsessionnelle entre les dirigeants eux-mêmes, voire entre les populations. Cette instabilité et cette méfiance fragilisent l'action de l'OUA, celle-ci ne pouvant pas compter sur la collaboration des membres qui se regardent en chiens de faïence. L'autre conséquence est d'ordre économique vu que les pays en guerre y investissent des moyens financiers considérables qui devraient plutôt servir au développement de leurs populations.

Mais la conséquence la plus dramatique est de loin le problème des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leurs propres pays. Comme l'Afrique se taille la part du lion dans la répartition des conflits à travers le monde, c'est à elle que revient la palme

<sup>137</sup> Emmanuel RWAMIBANGO, "Le rôle de l'Organisation de l'Unité Africaine dans le processus de résolution des conflits africains sous les conditions changeantes (1982-1992): le cas du conflit somalo-éthiopien", Th. Sc. Pol. Genève, IUHEI, p. 44

d'or en matière de réfugiés. Il ne s'agit pas pour nous de faire une étude détaillée sur ce sujet, mais seulement de donner quelques indications qui montrent l'ampleur du désastre, si les dirigeants africains ne prennent pas des mesures énergiques pour l'endiguer. Les régions les plus touchées sont celles où sont signalés les conflits, en l'occurrence la région des Grands Lacs (Burundi, République Démocratique du Congo, Rwanda et Ouganda), la Corne de l'Afrique (Somalie, Ethiopie, Erythrée et Soudan), l'Afrique occidentale (Liberia et Sierra Leone) et l'Afrique du nord (Sahara occidental). En 1991, l'Afrique comptait cinq millions trois cent quarante mille huit cent (5'340'800) réfugiés, tandis qu'au 1er janvier 2001, elle en comptait six millions septante deux mille neuf cents (6'072'900), suivant les chiffres actualisés du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)<sup>139</sup>.

En 1969 a été adoptée "la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique". Dans son préambule, les Chefs d'Etat et de Gouvernement se déclarent "conscients de ce que les problèmes des réfugiés constituent une source de friction entre de nombreux Etats, et désireux d'enrayer à la source de telles discordes", ils se disent "convaincus que l'efficacité des mesures préconisées par la présente convention en vue de résoudre le problème des réfugiés en Afrique exige une collaboration étroite et continue entre l'OUA et le HCR". Plus de trente ans après l'adoption de ce texte, l'Afrique se retrouve au premier rang en nombre de réfugiés. Tant que subsisteront les conflits en Afrique et que les Etats n'apporteront pas leur concours pour aider l'OUA à les enrayer, le problème des réfugiés ira toujours en s'aggravant et aucun pays ne pourra vivre en paix. Il revient donc à l'OUA et à ses Etats membres de conjuguer leurs efforts pour que l'Afrique n'engendre plus de réfugiés, en mettant fin aux conflits qui la revagent.

- Après avoir identifié les causes des conflits et indiqué les principales conséquences qu'ils entraînent pour le continent africain, voyons dès à présent les moyens mis en oeuvre pour venir à bout des tensions qui continuent de secouer l'Afrique.

### **Section 3 : Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage**

Dans le préambule de la Charte de l'OUA, il est notamment souligné: "Nous, Chefs d'Etat et de Gouvernement, convaincus qu'afin de mettre cette ferme détermination au service du progrès humain, il importe de créer et de maintenir des conditions de paix et de sécurité...". Au moment de l'adoption de cette charte le 25 mai 1963, certains pays africains étaient encore en lutte pour recouvrer leur souveraineté tandis d'autres étaient aux prises avec des mouvements insurrectionnels qui fragilisaient leur indépendance (cas du Congo évoqué précédemment). C'est la raison principale de la création de cette commission qui venait renforcer le principe relatif au "règlement pacifique des différends par voie de négociation, de médiation, de conciliation ou d'arbitrage" (principe 4).

L'article 19 de la Charte de l'OUA dispose que: "Les Etats membres s'engagent à régler leurs différends par des voies pacifiques. A cette fin, ils sont convenus d'établir une commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage. Sa composition et ses règles de fonctionnement seront définies par un protocole séparé à approuver par l'Assemblée des Chefs d'Etat et de Gouvernement. Ce protocole est considéré comme faisant partie intégrante de la présente Charte". Ledit protocole a été signé lors de la deuxième Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement réunis au Caire, en Egypte, le 21 juillet

<sup>139</sup> Ces chiffres sont sur le site web "http://www.unhcr.ch"

1964. Les Chefs d'Etat africains ont agi avec une relative célérité pour mettre en place cette commission afin de traduire dans les faits leurs intentions exprimées une année auparavant à Addis-Abeba. Ce protocole faisant partie intégrante de la Charte, tout membre de l'OUA y est, *ipso facto*, lié.

### I. Composition

La Commission se compose de vingt-et-un membres élus par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, sur une liste de candidats désignés par les États membres de l'OUA et dressée par le Secrétaire général administratif (art. 2 du protocole). Les États africains, jaloux de leur souveraineté fraîchement conquise et conscients du rôle prépondérant que joue un chef dans la société traditionnelle africaine, ont jugé bon de confier l'élection des membres de cette commission à l' "organe suprême" de leur organisation. Dans cette optique, ils savaient pertinemment que les personnes ainsi désignées devaient les suppléer dans ce domaine bien précis, celui de la médiation, de la conciliation et de l'arbitrage, eux s'occupant de la gestion des affaires de leurs pays respectifs. C'est pourquoi un tel choix ne pouvait être confié à un autre organe de l'organisation, ce qui engendrerait d'ailleurs des répercussions pas toujours positives sur le fonctionnement de la Commission.

Les membres de cette Commission sont élus pour cinq ans et sont rééligibles (art. 3 du protocole), à l'exception du Président et des deux Vice-Présidents, mais uniquement pour ces fonctions (art. 6, 1°). Pour être rééligible, il faut que le candidat soit présenté de nouveau par l'Etat dont il a la nationalité. A ce stade entre en ligne de compte le critère subjectif, car la reconduction de la candidature d'un membre dépendra plus de son comportement vis-à-vis des autorités politiques de son pays pendant le mandat écoulé que de réelles compétences manifestées pendant l'exercice de ses fonctions. Aux termes de l'article 4 du protocole, les membres de la commission sont révoqués de leurs fonctions par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, à la majorité des deux tiers et ce pour cause d'incapacité ou pour faute grave.

Au lieu de laisser la commission choisir elle-même son Bureau (Président et Vice-Présidents), ce qui lui procurerait une marge de manœuvre assez large, l'article 6 du protocole précise que "le Président et les deux Vice-Présidents sont élus par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement parmi les membres de la Commission". Autant dire que les dirigeants africains ont voulu garder la mainmise sur cet organe censé pourtant trancher les litiges entre États africains et, par voie de conséquence, désigner la partie défaillante parmi celles qui se présentaient devant lui. Par ailleurs, seuls le Président et les deux Vice-Présidents de la Commission assument leurs fonctions d'une façon permanente, les autres membres ne les remplissant qu'occasionnellement (art. 6, 2° du protocole). Cette disposition a été conçue non seulement pour limiter les dépenses, mais aussi parce qu'on ne pensait pas qu'il y aurait un volume de travail qui nécessiterait de tels personnels en permanence. Les dirigeants africains étaient donc loin d'imaginer qu'après les guerres de libération, l'Afrique s'offrirait le luxe de dilapider ses maigres ressources dans des guerres inutiles et interminables. La Commission nomme enfin un greffier et les autres fonctionnaires qu'elle peut juger nécessaires (art. 9 du protocole). Il s'agit des agents de soutien qui assument les tâches administratives quotidiennes.

Pour rappel, les premiers membres de cette Commission ont été désignés en 1965 et leur première réunion a eu lieu en décembre 1967, au cours de laquelle a été élaboré et adopté le règlement d'ordre intérieur. Quand on sait que la plupart des agitations en

Alrique ont été enregistrées dans les années 1963-1967, l'on ne peut que regretter que la Commission, pourtant existante à l'époque, n'ait été appelée à assumer son rôle.

"L'inactivité de la Commission fut consacrée en 1970 par la révision du protocole, laquelle enlevait au Président et aux deux Vice-Présidents de la Commission la qualité de permanence qu'ils avaient selon l'ancien article 6"<sup>139</sup>.

Avant cette révision, la commission n'avait réglé aucun litige.

## II. Pouvoirs

La compétence de la Commission s'étend uniquement aux litiges entre États (art. 12 du protocole). C'est dire que seuls les États ont la possibilité de présenter leurs doléances devant elle. Ceci se comprend si l'on se réfère à la période de la création de l'OUA, organisation ne comprenant que des États. En comparant l'OUA à l'ONU, on pourrait dire que la Commission est à l'OUA ce que la Cour Internationale de Justice est à l'ONU. Mais la comparaison s'arrête là, l'OUA s'étant bien gardée de mettre sur pied un organe judiciaire qui risquait de voler la vedette à la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement et lui porter ombrage, car "les Chefs d'Etat et de Gouvernement africains ont toujours manifesté une grande méfiance à l'égard de tout corps de juges internationaux"<sup>140</sup>.

Il est aussi curieux de constater que la Commission ne puisse pas connaître d'un différend entre un Etat membre de l'OUA et un non membre, un différend entre un Etat et l'OUA ou encore un différend entre États de l'OUA, mais quant à l'interprétation de la Charte. C'est dire que cette dernière catégorie de litiges est confiée à un autre organe, en l'occurrence, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, censé exercer un certain pouvoir de contrôle sur les autres organes de l'Organisation. D'où les carences qui sont constatées dans les dispositions régissant cet organe.

Notons aussi la faculté offerte aux États de recourir ou non aux services de la Commission, tel que cela ressort de l'article 19 du protocole.

"Commission temporaire dans un cadre permanent, alliant ressources de la souplesse et de l'esprit pratique, on aurait parié sans peine pour son avenir, d'autant plus que sa compétence est par ailleurs facultative, mais avec cette particularité observée également dans la commission Interaméricaine de la paix, que l'organe peut être saisi aussi bien par une partie au litige que par le Conseil des Ministres ou la Conférence des Chefs d'Etat"<sup>141</sup>. C'est le sens même de l'article 13, 1° du protocole, qui ajoute que lorsqu'un litige est déteré devant la Commission et qu'une ou plusieurs parties refusent de se soumettre à la juridiction de la Commission, le Bureau renverra le cas au Conseil des Ministres, pour examen. Le protocole ne précise pas cependant la procédure qui sera suivie devant le Conseil des Ministres pas plus qu'il n'indique si la décision qui sera rendue sera oui ou non obligatoire pour la (ou les) partie (s). Dans tous les cas, il appartient aux parties et à elles seules d'accepter la juridiction de la Commission comme il leur incombera d'exécuter les décisions qu'elle rendra.

<sup>139</sup> Kamel MORJANE, "L'Organisation de l'Unité Africaine et le Règlement pacifique des différends Interafricains" in "Revue Egyptienne de droit International", Volume 31, 1975, p. 19

<sup>140</sup> François BORELLA, op. cit. p. 238

<sup>141</sup> Mohamed BEDJAQUI, "Le Règlement pacifique des différends africains", in "AFDI" Vol. XVIII, 1972, p.

### A. La médiation

"Quand un litige opposant des États membres est soumis à la Commission pour médiation, le Président, d'accord avec les parties intéressées, nomme un ou plusieurs membres de la commission pour servir de médiateurs dans le litige" (art. 20 du protocole). Il ressort de cette disposition que les États en litige doivent d'abord s'accorder à porter leur différend devant la commission et qu'en accord avec le Président de celle-ci, il est procédé à la nomination des médiateurs. L'on se retrouve ici dans une situation délicate, car la nomination de tels médiateurs nécessitera beaucoup de patience et de doigté, chacun des protagonistes devant s'assurer qu'aucun des médiateurs n'a d'acquaintances avec son adversaire. Et quand le (ou les) médiateur (s) est accepté par les parties, "il présente des propositions écrites, aussi rapidement que possible" (art. 21, 2°), mais en rapport avec l'objet du litige. Une fois la proposition présentée par le médiateur acceptée par les deux parties, elle fait l'objet d'un protocole d'arrangement (art. 21, 3°), auquel celles-ci apposent leur signature. Par cette signature, les parties au litige reconnaissent la validité de ce protocole d'arrangement qui, généralement, met fin à leur différend en indiquant les droits et les devoirs de chacune d'elles. Il reste à savoir si un tel arrangement peut servir de jurisprudence pour le règlement de conflits ultérieurs de même nature. Cet arrangement n'ayant de force obligatoire qu'entre les parties qui l'ont signé, ses effets ne peuvent pas être opposables à un Etat qui n'y était pas partie. L'arrangement ainsi conclu ne liera donc que les seuls États au litige. Quant à la dénonciation ultérieure de cet arrangement, elle suivra la procédure instituée en matière de traités internationaux.

### B. La conciliation

"Quand une ou plusieurs parties à un litige désirent qu'il soit réglé par voie de conciliation sous les auspices de la Commission, elles peuvent adresser à cette fin une requête au Président" (art. 22 du protocole). Il est aussi précisé que quand la requête a été introduite par l'une des parties, elle prendra soin d'en donner copie à l'autre partie. Comme dans le cas de la médiation, l'accord préalable des parties est indispensable pour que le litige soit porté devant la Commission aux fins de conciliation.

Dans le cas d'espèce, la Commission est saisie par une requête écrite adressée au Président. " Dès réception de la requête, le Président institue, d'accord avec les parties, un conseil de conciliateurs, dont trois seront choisis par le Président parmi les membres de la commission et les deux autres désignés respectivement par chacune des parties (art. 23 du protocole). Ce sont ces cinq personnes qui formeront l'équipe des conciliateurs et qui "s'efforceront de réaliser un accord entre les parties à des conditions mutuellement acceptables " (art. 24).

Un exercice aussi difficile que dans le cas de la médiation car les conciliateurs devront faire preuve d'une grande habileté et de talents remarquables pour faire fléchir chacune des parties et amener ainsi à un compromis.

Dans cette procédure, il y a possibilité d'entendre "toute personne dont le témoignage est, de l'avis du Conseil, pertinent " (art. 25 du protocole). Ajoutons aussi que chaque partie au litige peut se faire accompagner de témoins, mais que c'est le Conseil, et lui seul, qui juge de l'opportunité d'entendre leurs témoignages. Même si ce n'est pas expressément précisé, la présence d'un ou de plusieurs témoins doit aussi avoir l'assentiment des parties au différend. Cela aura l'avantage d'éviter que l'une des parties ne conteste, en cours de procédure, la présence de la personne appelée à témoigner dans l'affaire litigieuse. Une fois que les parties auront produit leurs mémoires et présenté leurs

défenses, le Conseil rédigerait un rapport où il sera mentionné "que les parties sont parvenues à un accord et spécifiant, si besoin est, les termes de cet accord et toutes les recommandations soumises par le Conseil pour un règlement, ou qu'il n'a pas été possible d'aboutir à un règlement" (art. 26, a et b).

A l'instar de la médiation, les parties sont constamment priées de faire preuve de bonne volonté pour faciliter le règlement du conflit et éviter ainsi l'aggravation de la situation. C'est aussi grâce à cette bonne volonté des parties que le rapport des conciliateurs pourra produire ses effets tant à l'égard des parties elles-mêmes qu'à celui des tiers.

### C. L'arbitrage

L'arbitrage est un autre mode de règlement assigné à la Commission instituée en vertu de l'article 19 de la Charte de l'OUA. L'article 27 du protocole stipule : "Lorsque le recours à l'arbitrage a été décidé d'un commun accord, le Tribunal d'arbitrage est institué de la façon suivante: a) chaque partie désigne, parmi les membres de la Commission, un arbitre possédant des qualifications juridiques; b) les deux arbitres ainsi désignés choisissent, d'un commun accord, parmi les membres de la Commission, une troisième personne qui assumera la Présidence du Tribunal".

A la différence de la médiation et de la conciliation, l'arbitrage exige la constitution d'un tribunal ad hoc dont les trois membres sont choisis parmi ceux de la Commission elle-même et dont les règles de fonctionnement seront celles de toute juridiction. Pour éviter toute susceptibilité ou suspicion de la part de l'une des parties vis-à-vis de l'organe arbitral, l'article 27, 3° précise que "les arbitres ne doivent pas être des ressortissants des parties, ou avoir leur domicile sur les territoires des parties, ni être à leur service, ni avoir agi en tant que médiateurs ou conciliateurs dans le même différend. Ils seront tous de nationalité différente". Toutes les précautions ont ainsi été prises pour d'une part rendre la procédure la plus transparente possible et d'autre part prévenir toute contestation qui naîtrait à la suite de la sentence qui serait rendue.

Comme dans l'arbitrage international déjà évoqué, les parties qui choisiront cette voie devant la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage saisiront cet organe par "le compromis d'arbitrage" où elles s'engageront à accepter comme juridiquement obligatoire la décision du Tribunal et où elles spécifieront l'objet du différend et le siège du Tribunal ainsi constitué (art. 29 du protocole). Pour le reste, la procédure sera la même que celle suivie devant toute juridiction, c.à.d. qu'il y aura le débat contradictoire entre les parties (éventuellement accompagnées de leurs conseils), l'audition éventuelle des témoins et enfin la sentence que l'organe arbitral rendra à l'issue de ces débats. Il est aussi précisé que les audiences du tribunal arbitral se déroulent à huis-clos (art. 31 du protocole), peut-être pour mieux laisser aux parties la liberté d'exposer leurs arguments sans détour ni peur de blesser qui que ce soit, à l'abri d'une certaine presse en quête du sensationnel.

Néanmoins, ce beau texte n'a pas suffi pour rendre la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage (CMCA) opérationnelle, et produire ainsi les résultats escomptés, alors que les circonstances s'y prêtaient fort bien. La CMCA, intégrée à la Charte de l'OUA, jouissait par là d'un net avantage par rapport aux autres organes, mais n'a jamais été dotée de moyens à la hauteur de sa tâche. Même si l'OUA se débat toujours dans les chiffres rouges, elle pouvait bien dégager quelques ressources financières à allouer à cet organe, qui était censé régler les problèmes entre les États africains.

Bien plus, "si les Etats ont réagi trileusement face à la CMCA, c'est qu'ils ont vu en cet organe << un juge >> qui avait les allures de s'imposer sur les questions qui suscitent des controverses. Il est vrai que les différends territoriaux étaient les seuls censés opposer les États. Ils nécessitaient une approche juridictionnelle, alors que les conflits qui se sont ensuite déclarés étaient d'ordre politique comme les conflits ethniques, l'appui à la subversion, etc. Ce qui peut justifier le fait que l'organe mis en place ait été boudé par les pouvoirs fortement personnalisés des Chefs d'Etat et de Gouvernement, très peu portés sur les mécanismes politiques et diplomatiques"<sup>142</sup>.

Somma toute, on dirait que les États africains n'ont pas confiance dans les institutions qu'ils mettent eux-mêmes en place. Dans ce cas précis, certaines crises qui ont éclaté après la naissance de la CMCA et dans lesquelles elle devait faire ses preuves ont été transférées soit à l'ONU, soit à la Cour internationale de Justice. L'on peut citer les exemples des conflits tchado-libyen et somalo-kenyan pour appuyer cette thèse<sup>143</sup> :

• Dans le conflit frontalier tchado-libyen (né à la suite de l'occupation par la Libye de la bande d'Aozou située au nord du Tchad), la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage n'a joué aucun rôle, alors que l'OUA en a été saisie depuis 1977. L'OUA s'est occupée de ce problème par la création d'un *Comité ad hoc* lors du XIVème Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement réunis à Libreville (Gabon) du 2 au 5 juillet 1977 (AHG/Déc.108 (XIV) ). D'autres sommets ultérieurs de l'OUA se sont penchés sur cette question et ont chaque fois salué le travail accompli par le Président du *Comité ad hoc* et ses membres, et demandé aux parties en conflit de s'abstenir de mener une quelconque action qui soit de nature à aggraver davantage la situation et de coopérer pleinement avec le Comité (Addis-Abeba, 27-29 juillet 1987; AHG / Rés.167 (XXIII)). Seulement, ces différents sommets n'ont jamais demandé le transfert du conflit à la CMCA alors que celle-ci n'avait aucun dossier à traiter. En fin de compte, le Tchad, constatant que sa plainte traînait en longueur et sans résultat concret (puisque son territoire était toujours occupé), choisit de se tourner vers la Cour internationale de Justice.

• Le conflit entre le Kenya et la Somalie portait sur les revendications de cette dernière sur une province du nord-est du Kenya peuplée par l'ethnie Somalie et, en conséquence, faisant partie de son territoire. Ce conflit a pu être réglé grâce à la médiation du Président zambien, qui a pu réunir les représentants des deux pays lors du IVème Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA, tenu à Kinshasa en 1967, sans que la CMCA en fût saisie. Le Président zambien avait certes le feu vert de l'OUA et sa médiation a porté ses fruits, mais ledit sommet aurait dû au moins commencer par convaincre les belligérants de s'adresser à l'organe chargé du règlement des conflits, en l'occurrence la CMCA.

Partant de la situation décrite ci-dessus, on pourrait affirmer que cette Commission est mort-née même s'il n'existe aucun texte mettant fin juridiquement à son existence. Dans tous les cas, l'on ne connaît aucune situation conflictuelle qui aurait été résolue par elle. Et pourtant que d'initiatives n'ont été prises pour que la CMCA pût jouer un rôle considérable auprès de l'OUA!

Ainsi, "pour procéder à sa réanimation, il fut tour à tour suggéré notamment que la Commission puisse donner à l'OUA des avis consultatifs (suggestions du Secrétaire général administratif lors de la session d'Alger en 1968), qu'elle soit investie des fonctions d'une commission des droits de l'homme et que son bureau puisse siéger comme tribunal administratif du Secrétariat général de l'OUA (suggestions du Président

<sup>142</sup> Emmanuel RWAMIBANGO, op.cit. p. 60

<sup>143</sup> Pour plus de détails sur ces conflits, voir E. RWAMIBANGO, op. cit.

de la CMCA, doc. CM / 334 / Add. 1, août 1970). Auparavant, son Président devait sans succès plaider en quelque sorte << l'auto-saisine >> de la Commission, ainsi que l'élargissement de sa compétence aux différends relatifs à l'interprétation et à l'application de la Charte, et suggérer la mise à l'étude par cet organe de grandes questions << diplomatiques, juridiques et politiques >> susceptibles d'engendrer à l'avenir des frictions (cf. le rapport du Président de la CMCA, doc. AHG / 42, septembre 1969, que la Conférence des Chefs d'Etat réunie à Addis-Abeba en cette sixième session décida de retirer). Mais en réalité, l'on avait observé la préférence marquée par les États membres à soumettre leurs conflits à des instances politiques, sessions ordinaires ou extraordinaires du Conseil des Ministres, Commissions ad hoc constituées de représentants d'Etats, et Conférence des Chefs d'Etats<sup>144</sup>

Telle est la pratique africaine, si rébarbative soit-elle: l'on préfère francher les litiges dans des cercles restreints de hauts magistrats du continent, au lieu de les porter devant des instances préalablement constituées, dotées de pouvoirs réels de décision. C'est pourquoi ce genre d'institutions disparaissent parfois d'elles-mêmes, non pas par manque de matière à traiter, mais parce que leurs promoteurs les court-circuitent en inventant des mécanismes parallèles non prévus par les textes de base. Cela ne pose-rait évidemment pas de problème si ces mécanismes mis en place aboutissaient à des résultats concrets. Ce qui n'est pas le cas dans beaucoup de situations, où les parties concernées dénoncent elles-mêmes ces accords conclus dans des circonstances pour le moins douteuses. C'est la raison pour laquelle certains États africains choisissent de porter leur litige devant une instance onusienne, comme le Conseil de sécurité ou la CIJ.

Ouoi qu'il en soit, il est dans l'intérêt de l'OUA comme de toute autre organisation régionale ou universelle et de leurs États membres de mettre en place des structures qu'ils feront eux-mêmes fonctionner. Il en va ainsi de la crédibilité de chaque Etat membre de l'OUA de reconnaître la compétence et la capacité de la CMCA de régler les différends qui surgissent entre eux sans attendre des solutions extra-africaines qui n'arrivent parfois que dans des conditions peu recommandables, ou qu'une fois que le mal a été consommé. S'il y a des lacunes ou des imperfections dans les textes instituant tel ou tel organe, on peut les corriger et les adapter à l'évolution du moment pour les rendre plus efficaces.

N'est-il pas en effet paradoxal de constater la paralysie quasi-délibérée imposée à la CMCA par les États africains alors que des plaintes émanant d'eux ne cessent de gonfler les dossiers de la bureaucratie onusienne?

Nous pensons que l'entrée en vigueur de l'Acte constitutif de l'Union africaine (qui sera étudié plus loin) aidera à redresser cette situation peu normale.

#### **Section 4 : Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits**

Suite aux bouleversements intervenus sur la scène internationale au début des années nonante (destruction du mur de Berlin et fin de l'Empire soviétique), les États africains, confrontés à la recrudescence des conflits sur le continent et à la déliquescence de leurs économies, se sont rendus compte qu'ils devaient prendre part, bon gré mal gré, à cette marche de l'histoire. L'inactivité, voire la quasi-absence de la CMCA sur la scène africaine a ajouté un grain de sel à cette prise de conscience collective des États africains, sans compter les revendications de plus en plus ouvertes des populations d'Afrique pour la démocratie, plus de liberté et l'amélioration de leurs conditions de vie.

<sup>144</sup> M. BEDJAOU, op. cit. p. 89-90

Dans cette optique, dans le document AHG / Decl.1 ( XXVI ) du 11 juillet 1990 publié à l'issue de leur vingt-sixième session à Addis-Abeba, les Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA ont adopté la "Déclaration sur la situation politique et socio-économique en Afrique et les changements fondamentaux qui surviennent dans le monde".

Il s'agissait d'un inventaire de mesures qui devaient aider le continent africain à faire face aux différentes mutations qui se produisaient dans le monde et à déterminer sa contribution dans la construction d'une nouvelle société internationale. Cette déclaration contenait aussi l'engagement des États africains à "œuvrer conjointement en vue du règlement rapide de tous les conflits que connaît le continent". Par la suite, lors de la vingt-huitième session de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement à Dakar, le Secrétaire général administratif a présenté un rapport intitulé: "Rapport du Secrétaire général sur les conflits en Afrique: Proposition d'un Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits". A l'issue de cette session, les Chefs d'Etat et de Gouvernement adoptèrent la Déclaration AHG / Dact.1. (XXVII) dans laquelle il était question :

"1) d'adopter le principe de créer, dans le cadre de l'OUA et conformément aux principes et aux objectifs de la Charte, un mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits en Afrique;

2) de demander au Secrétaire général, sous l'autorité du Bureau de la vingt-huitième session des Chefs d'Etat et de Gouvernement, d'entreprendre une étude approfondie sur tous les aspects d'un tel mécanisme, notamment les détails institutionnels et opérationnels, ainsi que son financement".

Le terrain étant ainsi déblayé, la création d'un tel mécanisme ne pouvait qu'intervenir rapidement. Ce qui ne tarda d'ailleurs pas, car dans la nuit du 29 au 30 juin 1993, au Caire, la vingt-neuvième Conférence ordinaire des Chefs d'Etat et de Gouvernement a adopté la Déclaration AHG / Decl.3 (XXIX) (Rev.1) portant création du "Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits".

Comme l'a si bien noté M.C. DJIENA WEMBOU, "pour la première fois, les dirigeants africains acceptent de se dépouiller d'une partie de leur souveraineté au profit de l'OUA qui doit désormais << jouer un rôle de premier plan dans toutes les actions visant à instaurer la paix et la stabilité sur le continent >> et mener, en cas de besoin, une action rapide pour prévenir, gérer et régler les conflits lorsqu'ils surviennent"<sup>145</sup>.

Même si cette déclaration ne fait pas mention de la CMCA et ne s'y réfère pas, faisant ainsi table rase du passé dans ce domaine du règlement des conflits, il est intéressant de relever que les deux organes ont pris naissance en Egypte. Est-ce par pur hasard du calendrier? Toujours est-il que l'Egypte fut le premier pays à accueillir la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA après la naissance de celle-ci une année auparavant à Addis-Abeba et que le Président égyptien fut le premier dirigeant arabe à fouler le sol Israélien après tant d'années de haine et d'animosité entre Arabes et Juifs. Autant de marques qui confèrent à ce pays une place de choix dans le domaine du règlement pacifique des différends. L'on peut espérer que tous les conflits africains trouveront leur solution dans cette terre des Pharaons.

Contrairement à la CMCA, le mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits ne fait pas partie intégrante de la Charte de l'OUA, ce qui ne manquera pas de poser quelques problèmes au niveau de son application. Bien plus, l'on peut se demander

<sup>145</sup> Michael Cyr DJIENA WEMBOU, "Le mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits" in "Annuaire africain de droit international", Vol.2 1994, p. 74

si la mise en application de cette déclaration sera subordonnée à la ratification, par chacun des Etats membres de l'OUA, ou si la simple signature du représentant d'un Etat suffira pour la rendre obligatoire vis-à-vis de cet Etat. La déclaration elle-même étant muette sur ce point, nous pensons que c'est la deuxième hypothèse qui est retenue.

Le mécanisme a été créé conformément à l'article 3 du Règlement intérieur de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA qui prévoit "la création de toutes les institutions spécialisées qui pourront être jugées nécessaires aux termes des articles 8 et 20 de la Charte". Cependant, les articles 8 et 20 de la Charte qui parlent des objectifs et des institutions qui seront créés ne contiennent pas une disposition consacrée au maintien de la paix ou au règlement des conflits sur le continent africain. D'où des discussions sur les fondements juridiques de cet organe. Nous estimons toutefois, contrairement à Djiena Wembou que même si "le règlement des conflits et le maintien de la paix ne figurent pas parmi les buts et les objectifs de l'Organisation", cela ne signifie pas que créer un organe chargé de ce secteur va à l'encontre de la Charte. Bien au contraire, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA n'a fait que combler une lacune constatée dans la Charte en mettant sur pied un tel mécanisme qui devait sans doute occuper le terrain après l'expérience peu concluante de la CMCA.

Le paragraphe 15 de la Déclaration portant création du mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits définit les objectifs poursuivis par cet organe : "Le Mécanisme aura comme objectif premier de prévoir et de prévenir les conflits. En cas de conflit, il aura la responsabilité de rétablir et de consolider la paix en vue de faciliter le règlement du conflit. A cette fin, l'OUA peut constituer et déployer des Missions civiles et militaires d'observation et de vérification de taille et de durée limitées". Et le paragraphe 16 de renchérit : "Au cas où les conflits dégénèrent au point de nécessiter une intervention internationale collective, l'assistance, et dans la mesure du possible les services des Nations Unies seront sollicités conformément aux dispositions générales de la Charte". L'on voit ici que les promoteurs du mécanisme ont bien senti les limites de leurs moyens et ont prévu une coopération avec les organes de l'ONU chargés du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Ce mécanisme nous semble d'ailleurs revêtir les allures d'un Conseil de sécurité de l'OUA, avec cette différence de taille qu'aucun pays n'y dispose d'un droit de veto. Le mécanisme ainsi créé met l'accent sur la prévention des conflits en Afrique. Il s'agit d'une démarche fort louable, pour autant que tous les signataires soient convaincus de sa portée et s'engagent à respecter son contenu. "Mieux vaut prévenir que guérir", dit l'adage populaire. Au moment de la finalisation du texte de leur Déclaration, les dirigeants africains avaient parfaitement conscience qu'aucun d'entre eux n'avait les moyens à investir dans les conflits. Aussi fallait-il convaincre tous les Etats pour une adhésion massive à cette idée d'anticipation des conflits qui sont une véritable plaie pour le continent. Il est cependant une réalité à laquelle les peuples du monde en général et les peuples africains en particulier ne peuvent se soustraire: rares sont les conflits dont on prend connaissance avant leur éclatement. C'est comme dans les cas de tremblement de terre ou d'éruption des volcans: si l'on en connaissait le jour et l'heure, personne n'en serait victime.

La réussite d'une opération de prévention, dans ce cas d'espèce, ne dépendra que de la bonne volonté des acteurs en jeu, ce qui est loin d'être acquis.

Le paragraphe 16 de la Déclaration indique les principes sur lesquels s'appuiera le Mécanisme pour atteindre les objectifs qui lui ont été fixés. Ce sont l'égalité souveraine des Etats africains, la non ingérence dans les affaires intérieures d'autres Etats, le respect

de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des États africains et le règlement pacifique des différends. Il s'agit, ni plus ni moins, des principes contenus dans la Charte de l'ONU (art. 2).

Mais comment concilier les principes de "non ingérence dans les affaires intérieures d'autres États" et de "respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale" avec l'objectif de "constituer et déployer des missions civiles d'observation et de vérification"? La Déclaration du Caire y répond en indiquant que "l'ingérence dans les affaires intérieures sera décidée, en cas de besoin, par l'organe central du Mécanisme qui comprend les Chefs d'Etat des pays membres du bureau en exercice de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement". L'on s'aperçoit en effet que les va-t-en guerre évoquent toujours ce principe de non ingérence pour éviter toute intervention qui pourrait mettre fin au chaos ou à l'anarchie dans leur pays et affaiblir ainsi leur autorité.

L'exemple le plus éloquent est celui du Burundi (qui sera détaillé ci-dessous) où, en octobre 1993, les autorités militaires ont refusé le déploiement des observateurs militaires envoyés par l'OUA (pour protéger les membres du Gouvernement qui avaient survécu au coup d'Etat), sous prétexte qu'il s'agissait de la violation du principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat souverain.

Le Mécanisme s'articulera autour d'un organe central dont les décisions seront exécutées par le Secrétaire général et le secrétariat (§ 17). L'organe central comprend quant à lui les membres du Bureau de la Conférence, élus sur une base annuelle en tenant compte du principe de la représentation régionale équitable et de la rotation. En vue d'assurer la continuité, les États d'origine du précédent, et (s'il est connu) du futur Président en exercice sont également membres de l'organe central (§ 18). Et aux termes de l'article 9 du règlement intérieur de la Conférence, le bureau comprend le Président et huit Présidents de séance. Ce sont donc ces hautes personnalités qui forment l'organe central du Mécanisme.

L'OUA a encore une fois placé la barre trop haut en désignant les Chefs d'Etat africains membres de cet organe qui, dans sa conception, est censé agir avec une évidente célérité car son action requiert une certaine urgence.

Le Mécanisme comprend deux organes principaux, à savoir l'organe central et le Secrétaire général, ce dernier étant essentiellement chargé d'exécuter les décisions du premier. Au sein du Mécanisme, le rôle du Secrétaire général semble plus étendu et plus concret que celui qui lui est dévolu par la Charte de l'OUA.

"Il dispose d'un large pouvoir d'initiative dans le domaine de la diplomatie préventive: missions de bons offices, envoi des représentants ou des envoyés spéciaux ainsi que des missions d'enquête dans les zones de conflit, etc. Enfin, le Secrétaire général prend les mesures nécessaires pour déployer et superviser les missions civiles ou militaires d'observation et de vérification décidées par l'organe central"<sup>146</sup>.

Le Secrétaire général n'est plus confiné au rôle de "chef de cabinet" du Président en exercice de l'OUA, mais devient plutôt un personnage central sans qu'aucune opération relevant de ce secteur ne pourra être menée à terme. Mais l'efficacité de son action dépendre en grande partie de la réaction de l'organe central face à une situation donnée. Dans tous les cas, les deux organes étant complémentaires et appelés à agir dans des situations extrêmement fluctuantes et parfois inextricables, nous pensons qu'ils veilleront toujours à accorder leurs violons pour apporter une réponse efficace au problème posé.

<sup>146</sup> M. C. D. WEMBOLI, op. cit. p. 78

S'agissant du calendrier des réunions, l'organe central se réunit une fois par an au niveau des Chefs d'Etat et de Gouvernement, deux fois par an au niveau des Ministres et une fois par mois au niveau des Ambassadeurs et des représentants dûment mandatés (§ 20 de la Déclaration). Le quorum pour la tenue de ces réunions est de deux tiers des membres.

Il y a une similitude entre la fréquence des réunions prévues par la Charte et celle du Mécanisme. On peut en déduire que les auteurs de la Déclaration ont voulu faire coïncider lesdites réunions pour alléger les dépenses et aussi pour éviter les va-et-vient des Chefs d'Etat et des Ministres qui sont parfois débordés de travail dans leurs pays.

Toutefois, si l'on connaît la composition de l'organe central au niveau des Chefs d'Etat et des Ministres, on peut se demander si les Ambassadeurs sont ceux des pays ainsi représentés, ou s'il s'agit de tous les Ambassadeurs africains accrédités auprès de l'OUA. Nous pensons, quant à nous, qu'il serait bon d'associer tous les Ambassadeurs africains à cette tâche de façon qu'aucun d'entre eux ne reste à l'écart de la réalité africaine dans un domaine aussi important que celui de la prévention, de la gestion et du règlement des conflits.

Le paragraphe 23 indique les sources de financement du Mécanisme. Ce sont les crédits prélevés sur le budget ordinaire de l'OUA, les contributions volontaires des États membres et d'autres ressources non africaines. Ces fonds seront gérés conformément aux dispositions pertinentes du règlement financier de l'OUA, tel qu'il a été adopté par le Conseil des Ministres de l'OUA, à Nairobi, le 4 mars 1979. Le problème de financement a toujours constitué le talon d'Achille des organisations africaines, y compris l'OUA, car seul un petit nombre de pays s'acquittent de cette obligation prescrite par les textes.

Le paragraphe 25 donne enfin une indication quant aux rapports de l'OUA et de l'ONU en ce qui concerne la prévention, la gestion et le règlement des conflits en soulignant : "L'OUA coopère étroitement avec l'ONU, non seulement en ce qui concerne les questions liées au rétablissement de la paix, mais également et en particulier à celles relatives au maintien de la paix. Là où cela est nécessaire, l'OUA aura recours aux Nations Unies pour obtenir le soutien financier, logistique et militaire nécessaire à ses activités en matière de prévention, de gestion et de règlement des conflits en Afrique, conformément aux dispositions du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies relatives au rôle des organisations régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales..."

Une telle coopération entre les deux organisations paraît logique, car en cette année 1993, l'ONU est déjà fort avancée dans le domaine du maintien de la paix, et ses opérations en cette matière ont produit leurs effets. Il suffit de se rappeler de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies au Cambodge pour s'en convaincre. Une telle expérience réussie pouvait donc servir de référence au continent africain.

Dans ce domaine de coopération OUA / ONU, on peut noter la référence aux dispositions du chapitre VIII et non à celles du chapitre VII relatives à l'usage de la force. Nous pensons qu'en mettant son pied ce mécanisme, les dirigeants africains ont voulu le situer dans le prolongement de "la palabre africaine", qui privilégie la discussion et le dialogue, même si ceux-ci n'aboutissent parfois qu'à l'enlèvement. Dans cette optique, les Chefs d'Etat africains ont voulu manifester leur préférence pour le règlement pacifique des différends, l'usage de la force ne devant être qu'une arme que seul le Conseil de sécurité de l'ONU peut utiliser. Cette prudence est aussi justifiée par le paragraphe 14 de la Déclaration qui prescrit que le mécanisme s'appuiera sur les objectifs et les principes de l'OUA, dont entre autres l'égalité souveraine des États et la non ingérence dans les affaires intérieures des autres États.

Le Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits a été créé par une Déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA. L'on peut dès lors se demander quel est son fondement juridique et quelle place il occupe dans la hiérarchie des autres textes de l'Organisation, tels que la Charte et les règlements intérieurs.

Certes, l'article 3 du règlement intérieur de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement accorde à ceux-ci le pouvoir de "créer toutes les institutions spécialisées qui seront jugées nécessaires aux termes des articles 8 et 20 de la Charte". Et parmi les objectifs et les principes de l'OUA sur lesquels doit s'appuyer le Mécanisme (§ 14 ci-dessus), le règlement des conflits et le maintien de la paix n'y figurent pas. Par ailleurs, ce Mécanisme ne portant pas le nom de "commission", il n'entre pas dans la catégorie des institutions que les Chefs d'Etat et de Gouvernement peuvent créer, aux termes des articles 20 de la Charte et 3 du règlement intérieur de la Conférence.

Dans pareil cas, comment seront appliquées les décisions issues d'un tel organe dont les modalités de mise en application n'ont même pas été précisées? Il n'est pas non plus mentionné si cette déclaration devait revêtir la signature des représentants des États présents au Caire, et si dans l'affirmative, cela suffit pour la rendre obligatoire pour tous. Autant de questions qui demeurent sans réponse et qui auront une incidence sur l'application des décisions prises sur la base de cette déclaration.

A l'instar du protocole de médiation, de conciliation et d'arbitrage (art.19 de la Charte), cette déclaration devait être insérée dans la Charte de l'OUA, mais une fois que les Chefs d'Etat avaient procédé à la révision de celle-ci, comme l'article 8 de la Charte leur en donne le pouvoir. Autrement, les décisions du Mécanisme risquent de pâtir de cette absence de précision et de clarté de la part des dirigeants africains.

En définitive, cette déclaration sera considérée comme l'une des multiples résolutions adoptées par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement qui, comme l'a souligné Borella, "n'ont de force exécutoire que dans l'ordre juridique interne de l'organisation, c.à.d. dans les structures administratives de l'OUA. Elles ne sont ni obligatoires, ni à fortiori exécutoires, pour les États membres si ceux-ci ne le veulent pas; elles ne sauraient non plus créer d'obligations à l'égard des États ou des organisations tiers même si ceux-ci peuvent en subir les conséquences"<sup>147</sup>.

Le projet de révision de la Charte qui avait été initié aurait dû tenir compte de cet enjeu.

**En pratique**, après son adoption en juin 1993, le Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits a connu son premier baptême de feu en octobre de la même année, avec la crise au Burundi.

En effet, dans la nuit du 21 au 22 octobre 1993, les militaires de l'armée burundaise ont renversé et tué le premier Président élu démocratiquement au Burundi depuis bien des décennies. Plusieurs des plus proches collaborateurs du Président ont également été assassinés, ce qui a provoqué des troubles dans tout le pays.

Dès le lendemain du coup d'Etat, l'organe central s'est réuni au niveau des Ambassadeurs et a délivré une déclaration dans laquelle il condamnait vigoureusement ce coup porté contre un Président démocratiquement élu et exigeait de ses auteurs de respecter le caractère sacré de la vie humaine, de mettre fin immédiatement à leur acte illégal et de permettre un retour à la normale, à la démocratie et à un Etat de droit au Burundi. Dans sa réunion du 17 au 19 novembre 1993, l'organe central au niveau ministériel, à la demande du Gouvernement burundais, a décidé de constituer la "Mission Internationale de Protection et d'Observation pour le rétablissement de la confiance au Burundi (MIOB)", (doc.central organ / Mec / Min / Com.1 (I), p. 2 et 3 ). Cette Mission comportait le volet civil

<sup>147</sup> F. BORELLA, op. cit. p. 240

(20 observateurs civils) et militaire (un groupe militaire de 180 membres). Malheureusement et contre toute attente, le déploiement de cette mission n'aura jamais lieu en raison de l'opposition ferme et intransigeante de l'armée burundaise (pourtant responsable de la situation), qui ne voulait point de militaires étrangers sur son territoire, en invoquant l'article 174 de la Constitution du pays qui interdit les accords d'installation de bases militaires étrangères sur le territoire national. Le Mécanisme connut ainsi son premier échec dans un pays où sa présence était plus que capitale.

Après ce refus plus qu'humiliant pour l'organe central, celui-ci n'a pas baissé les bras. Le 15 mars 1994, à la requête du Gouvernement burundais, l'organe central s'est réuni au niveau des Ambassadeurs, et suivant les recommandations du Secrétaire général de ne pas envoyer les 180 militaires prévus, a décidé d'envoyer seulement 47 observateurs militaires, avec mandat de :

- 1) contribuer au rétablissement de la confiance au Burundi ;
- 2) œuvrer à la promotion du dialogue entre le Gouvernement, les composantes sociales, politiques, civiles et militaires en vue de contribuer à la restauration d'un climat de confiance, et à la création de conditions de paix, de sécurité, de stabilité et d'entente dans le pays ;
- 3) d'une manière générale, de faciliter le processus de paix national<sup>146</sup>.

Un mandat aussi général et imprécis pouvait-il résoudre la crise burundaise surtout que les auteurs du coup d'Etat déployaient encore leurs escadrons à travers le pays? Nous y reviendrons dans le chapitre suivant.

Au Rwanda, le Mécanisme n'a pas pu faire grand-chose, car au moment de sa création, les parties au conflit étaient déjà en négociations de paix, tandis qu'en avril 1994, le terrain était occupé par les casques bleus de l'ONU présents dans le pays.

En tout état de cause, la création du Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits, malgré ses imperfections et ses lacunes, constitue à n'en point douter un grand pas franchi par les États africains dans la recherche des solutions aux nombreuses crises qui secouent le continent. A chaque Etat de faire un effort pour que les textes adoptés soient appliqués et ce dans l'intérêt des peuples africains.

### **Section 5: Indépendance du Secrétaire général vis-à-vis des États**

L'article 7 de la Charte de l'OUA reconnaît comme institutions principales de l'Organisation, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, le Conseil des Ministres, le Secrétariat général et la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage. Le secrétariat général est un organe central et permanent qui s'acquitte des fonctions qui lui sont assignées par la Charte tandis que le Secrétaire général dirige les activités du secrétariat dont il est le représentant juridique (art. 1 et 6 du règlement intérieur du secrétariat général). Le Secrétaire général est directement responsable devant le Conseil des Ministres de la bonne exécution de toutes les fonctions qui lui sont assignées (art.7 du règlement intérieur du secrétariat général).

Les attributions du Secrétaire général de l'OUA sont définies aux articles 9, 10 et 11 du règlement intérieur du secrétariat. L'on peut cependant relever celles-ci:

<sup>146</sup> Accord de siège entre le Gouvernement de la République du Burundi et l'OUA; Bujumbura, 8 avril 1994, p. 3

- Participation aux délibérations de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, du Conseil des Ministres, des Commissions spécialisées et des autres organismes de l'Organisation;
- Présentation des rapports demandés par la Conférence, le Conseil des Ministres et les Commissions spécialisées;
- Communication aux États membres du budget et du programme de travail à la Conférence, au Conseil des Ministres et aux Commissions spécialisées et aux autres organismes;
- Réception des notifications d'admission ou d'adhésion à la Charte et communication de ces notifications aux États membres;
- Réception des notifications de retrait de l'Organisation;
- Enregistrement des demandes de modification ou de révision de la Charte présentées par les États membres;
- Création ou suppression, sous réserve de l'approbation du Conseil des Ministres, de toutes les sections et de tous les bureaux administratifs nécessaires.

Comme l'a relevé Boutros-Ghali,

"Le rôle du Secrétaire général de l'OUA a fait l'objet de nombreuses discussions, non seulement à Addis-Abeba, mais aussi dans la presse africaine. Doit-il avoir un rôle purement administratif ou au contraire un rôle politique et diplomatique? Les États africains ont préféré la première formule et l'article 16 de la Charte d'Addis-Abeba exprime nettement cette tendance lorsqu'il qualifie le premier fonctionnaire de l'OUA de Secrétaire général administratif"<sup>149</sup>.

Le même auteur poursuit en montrant les limites de l'action du Secrétaire général. Il cite l'exemple du premier Secrétaire général de l'OUA qui s'est fait tancer par le Conseil des Ministres, en novembre 1966, pour avoir outrepassé ses compétences en signant au nom de l'Organisation les accords de coopération avec la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique et avec l'Organisation Internationale du Travail.

C'est dire que le Secrétaire général est rigoureusement contrôlé dans ses faits et gestes par le Conseil des Ministres qui en réfère ensuite à la Conférence.

Quelle serait alors sa marge de manœuvre en matière de prévention et de règlement des conflits? Comme la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement est l'organe suprême de l'Organisation (art.8 de la Charte), c'est à lui qu'il appartient d'étudier les questions d'intérêt commun pour l'Afrique. En matière de prévention et de règlement des conflits, c'est à cette instance que revendra l'initiative et c'est elle qui indiquera la voie à suivre. Le Secrétaire général ne fera que se soumettre aux instructions édictées par cette autorité suprême en ce domaine ou exécuter les décisions y relatives, même si c'est à lui qu'incombe la délicate tâche d'attirer l'attention sur l'urgence de la situation.

Au sein de la défunte commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage, son rôle n'apparaissait qu'au moment de la préparation de la liste des candidats désignés par les États membres de l'OUA avant sa soumission à la Conférence. C'est dans le Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits que son rôle devient plus actif et effectif, en prenant des initiatives appropriées en la matière, comme nous venons de le voir.

Dans ces conditions, le Secrétaire général a le pouvoir d'apprécier si telle ou telle situation est susceptible d'engendrer un conflit et peut prendre les mesures nécessaires pour la prévenir. Son action sera évidemment paralysée par le manque de moyens financiers mis à sa disposition et dont souffre chroniquement l'OUA. Or même, s'il se montre trop

<sup>149</sup> Boutros BOUTROS-GHALI, "L'Organisation de l'unité africaine - Institutions internationales", Librairie Armand Collin, 1969, p. 119

entreprenant, "la Conférence pourra mettre fin à ses fonctions quand le bon fonctionnement de l'Organisation le justifie" (art. 36 du règlement intérieur de la Conférence).

Cette disposition, qui ne laisse même pas au Secrétaire général le droit de se défendre en cas d'injustice constatée, peut être interprétée comme une arme aux mains de la Conférence qui peut s'en servir à tout moment pour se débarrasser d'un Secrétaire général dont l'action ne cadre plus avec les intérêts de certains pays, spécialement de celui dont il a la nationalité. Dans ses Initiatives, le Secrétaire général devra donc faire preuve de plus de prudence et de modération pour ne pas heurter la susceptibilité de certains États qui pourraient, à l'occasion, réclamer sa tête, en prétextant que l'intérêt de l'Organisation l'exige.

Pour préserver cette personnalité de tout abus, nous pensons qu'elle devrait jouir d'une certaine indépendance (découlant des textes) et d'une liberté d'action lui permettant de répondre à des situations d'urgence sans crainte d'être désavouée par un quelconque organe. Ainsi, la procédure relative à sa destitution en cours de mandat devrait être révisée ou tout au moins devrait prévoir le droit de présenter sa défense au cas où ses initiatives seraient remises en cause.

Nous estimons même que, toutes proportions gardées, ses fonctions pourraient être calquées sur celles du Secrétaire général de l'ONU, ce qui rehausserait son image de marque et renforcerait sa conviction d'être un personnage en qui les États africains placent leurs attentes. Avec de nouveaux moyens matériels et humains mis à sa disposition, le Secrétaire général serait ainsi capable de prendre toutes les initiatives nécessaires concernant la prévention et le règlement des conflits en Afrique.

## **Section 6 : Engagement des États membres à respecter leurs obligations**

L'une des caractéristiques d'une organisation universelle ou régionale, c'est de déterminer les droits et les devoirs des États membres. La Charte de l'OUA n'échappe pas à cette règle. Ainsi son article 6 stipule que: "les États membres s'engagent à respecter scrupuleusement les principes énoncés à l'article 3 de la présente Charte".

Examinons dès à présent ces différents principes qui, s'ils étaient respectés et appliqués par les États membres de l'OUA, pourraient contribuer à prévenir ou à résoudre les conflits en Afrique.

**1. Égalité souveraine de tous les États membres:** Il s'agit d'un principe du droit international qui a été repris tel quel par la Charte de l'OUA. Ce même principe est énoncé au point 2 de l'article 2 de la Charte de l'ONU, dont les commentateurs estiment que "l'expression << égalité souveraine >> comprend quatre éléments à savoir:

- Que les États sont juridiquement égaux ;
- Que chaque Etat jouit des droits inhérents à l'égalité souveraine ;
- Que l'intégrité territoriale de l'Etat doit être respectée ;
- Ou'un Etat doit remplir loyalement ses obligations internationales"<sup>150</sup>.

En prenant à leur compte ce principe consacré par la Charte de l'ONU, les dirigeants africains ont voulu réaffirmer qu'il n'existe entre eux ni de grands, ni de petits États, mais des États africains tout court, égaux en fait et en droit. Sur ce point, nous nous rallions à la thèse défendue par Borella selon laquelle:

"L'OUA est une organisation d'Etats africains ; en dépit de toutes les déclarations contraires d'hommes politiques, l'OUA n'est pas l'Afrique des peuples, c'est celle des États ; elle est un système d'Etats. Ce fait a une grande portée dans un continent où les

<sup>150</sup> J.P. COT et A. PELLET, op. cit. p. 85

États ne correspondent que rarement à une nation préexistante qui les aurait créés. Plus que dans d'autres régions du monde, l'OUA est une organisation inter-étatique et non pas internationale. Comme les autres institutions africaines (notamment l'OCAM), l'OUA ignore le système des responsabilités spéciales de tel Etat, et celui de l'inégalité fonctionnelle dans l'égalité statutaire consacrés dans les structures de l'ONU et des organisations universelles. Elle rejette également le système de la pondération des voix tel que prévu, par exemple, dans les traités de l'intégration européenne<sup>61</sup>.

**2. Non ingérence dans les affaires intérieures des États.** Si ce principe internationallement admis impose aux États de ne pas se mêler des problèmes internes d'autres États, certains de ceux-ci s'en servent pour repousser toute intervention extérieure qui viendrait redresser la situation intérieure fortement compromise. D'autres, sous le couvert de "l'ingérence humanitaire" le relèguent aux oubliettes et s'introduisent dans un pays pour y rétablir l'ordre ou y imposer leur loi. L'invocation de ce principe a pour but de refuser purement et simplement toute présence étrangère qui pourrait changer la situation tant politique que sociale d'un pays; laquelle situation n'est généralement pas en conformité avec les règles de la démocratie et du respect des droits fondamentaux de la personne humaine.

C'est ce qui s'est passé avec les militaires putschistes au Burundi, quand l'OUA a voulu y dépêcher une mission militaire, comme on l'a vu plus haut. La même chose s'est produite au Rwanda quand, en 1994, invoquant le même principe, le chef du FPR a menacé de s'en prendre aux troupes étrangères alors en mission d'évacuation des ressortissants occidentaux, si celles-ci s'interposaient entre les belligérants pour mettre fin aux massacres des innocents.

Quant à ceux qui contestent le bien-fondé de ce principe, il s'agit pour eux de trouver toutes sortes de raisons qui puissent justifier leur présence indésirable dans un pays donné. Dans cet ordre d'idées, le Rwanda, l'Ouganda et même le Burundi ont toujours invoqué la protection de leurs frontières pour justifier leur présence aux côtés des différentes branches de la rébellion congolaise en guerre contre le pouvoir central, et ce jusqu'à une distance de plus de 1200 kilomètres. Dans ce dernier cas, les membres aussi bien de l'OUA que de l'ONU ont semblé approuver le comportement de ces pays, ce qui était déplorable.

Nous pensons qu'il est dans l'intérêt de tous les membres de l'OUA de s'associer aux autres membres de la communauté internationale qui luttent pour faire triompher la force du droit.

**3. Respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque Etat et de son droit inaliénable à une existence indépendante.** Voilà un principe qui, en théorie, ne devrait susciter aucun commentaire, mais qui en pratique, fait couler beaucoup d'encre. Le problème de l'intégrité territoriale a longtemps constitué et constitue toujours une épine dans les relations entre États africains, certains se sentant lésés par les frontières actuelles. Les Pères fondateurs de l'OUA en étaient aussi conscients et ont voulu s'en prémunir en adoptant la résolution suivante lors de leur Conférence au sommet du Calte du 17 au 21 juin 1964: "Tous les États membres de l'OUA s'engagent à respecter les frontières existant au moment où ils ont accédé à l'indépendance". Malgré cette résolution sans équivoque, l'on sait aujourd'hui que la plupart des conflits entre États africains (passés ou présents) avaient ou ont pour origine le tracé des frontières.

Il y a lieu de mentionner ici le cas du Rwanda (à propos de l'occupation de la partie orientale de la République Démocratique du Congo) dont le Président, voulant justifier le

<sup>61</sup> F. BORELLA, op. cit. p. 235

non respect, par son pays, de ses engagements internationaux, est allé jusqu'à proposer la convocation d'une conférence sur le tracé des frontières en Afrique. Dans son entendement, il s'agirait d'une sorte de Berlin II par opposition à la Conférence de Berlin I, au cours de laquelle les Grandes Puissances coloniales s'étaient partagées l'Afrique en fixant en même temps les limites de chaque territoire sous domination coloniale. Est-ce à dire que cette conférence résoudrait définitivement les problèmes de ce genre entre États africains? Rien n'est moins sûr.

Toutefois, tout en reconnaissant que certaines frontières méritent effectivement d'être revues et corrigées, cela ne pourrait se faire qu'au moyen des discussions entre États concernés. Celui qui recourt à la force pour recouvrer ses droits prétendument bafoués viole le principe énoncé ci-dessus et la Charte de l'OUA devrait prévoir des sanctions pour ce genre de comportement.

4. Le principe relatif au règlement pacifique des différends a été largement commenté dans la section relative à la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage ; nous n'y reviendrons pas.

#### 5. Condamnation sans réserve de l'assassinat politique ainsi que des activités subversives exercées par les États voisins, ou tous autres États.

Si ce principe avait été rigoureusement observé, l'Afrique serait aujourd'hui un continent qui susciterait honneur et convoitise au lieu d'être le thermomètre de l'instabilité et de la misère. En abordant l'étude de ce principe, notre intention n'est pas de faire l'inventaire des défaillances des États membres de l'OUA en ce domaine, ni de faire le procès de ceux qui ont commis des assassinats politiques pour se hisser au sommet du pouvoir, mais de démontrer combien il est nuisible de sacrifier des situations pour le moins antidémocratiques et institutionnaliser par là l'anarchie.

Comme évoqué plus haut, c'est vers le milieu des années 1960 - début 1970 que le phénomène des coups d'Etat s'est généralisé dans une grande partie de l'Afrique. Lors de ces coups de force, la plupart des Chefs d'Etat renversés et leurs plus proches collaborateurs étaient soit tués sur le champ, soit emprisonnés et subissaient des tortures et des humiliations de toute sorte. A notre connaissance, à l'exception de quelques rares cas qui ne pourraient pas servir de règle générale (condamnation du renversement du Président Tolbert par le Sergent-Chef Samuel Doe au Libéria en 1980, condamnation du coup d'Etat en Côte d'Ivoire en décembre 1999), l'OUA n'a pas levé le moindre petit doigt pour condamner ce comportement peu orthodoxe des militaires africains. Bien au contraire, le "nouvel homme fort" était accueilli à bras ouverts par ses pairs avec moult félicitations et acclamations, lors de sa première apparition à la Conférence.

Par ailleurs, si les États membres de l'OUA se sont levés comme un seul homme pour condamner la tentative d'assassinat sur la personne du Président de l'Egypte en 1996 à Addis-Abeba, ce qui est louable, l'on ne peut que regretter l'indifférence, voire le silence coupable de l'Organisation face à l'assassinat des Présidents du Rwanda et du Burundi en avril 1994, et pour lesquels aucune enquête n'a encore été ouverte pour déterminer les circonstances de leur mort et identifier les auteurs.

Notons enfin l'attitude courageuse de l'OUA qui a entériné les sanctions prises par les pays de la région des Grands Lacs (Tanzanie, Kenya, Rwanda, Ouganda et RDC) à l'encontre du Burundi, suite au deuxième coup d'Etat du Major Buyoya en juillet 1996. Même si l'initiative des sanctions revenait aux pays mentionnés, l'on ne peut que se réjouir de ce pas franchi par l'OUA.

Quant aux activités subversives exercées par les pays voisins, l'OUA s'est distinguée par son absence face aux situations qui requéraient pourtant une réaction plus qu'énergique de sa part. En examinant de plus près les conflits qui déchirent actuellement le continent africain, force est malheureusement de constater que les 9 / 10 tirent leurs origines dans les pays voisins.

En effet, la plupart des rébellions qui disaient ou disent encore combattre au nom de la démocratie et de la liberté des peuples ont leurs bases arrière dans les pays voisins. Les rébellions qui se battent encore en République Démocratique du Congo, en Angola, au Soudan, en Sierra Leone ont tous leurs sanctuaires dans les pays voisins de ceux-ci. Et pourtant, l'OUA s'est dotée d'un instrument qui pouvait bien l'aider à apporter des réponses à ce genre de situation.

Il s'agit de la Convention du 23 juin 1971 sur les mercenaires "qui vise à renforcer les gouvernements en place en permettant l'extradition de toute personne considérée comme mercenaire et qui ne peut, de ce fait, revendiquer aucun lien de nationalité avec le pays dans lequel il exerce ses activités"<sup>152</sup>.

Si tous les Etats africains renonçaient à abriter les différents mouvements de rébellion et ne leur accordaient aucun soutien, ceux-ci ne survivraient pas s'ils ne disposaient pas de base arrière qui leur sert de point d'attaque et de repli. Et une fois débarrassée des rébellions en question, l'Afrique ne serait certes pas un havre de paix, mais verrait au moins la diminution des conflits dont elle est actuellement le théâtre.

Un fait tout à fait inédit est aussi à signaler : lors du lancement de l'attaque du Front patriotique rwandais contre le Rwanda en octobre 1990 et ce partir de l'Ouganda, le Président de ce pays assurait la présidence tournante de l'Organisation panafricaine. L'homme d'Etat ougandais, au lieu de calmer le jeu et de prêcher par l'exemple en privant le FPR de tout moyen de poursuivre son offensive, a lancé sur les antennes des radios : "I know my boys..." (traduction : je connais la bravoure de mes soldats...).

Dans pareille situation, que pouvait faire l'OUA quand le Président en exercice a déjà cautionné la violation du principe inscrit dans la Charte ?

La conséquence immédiate de cet état de fait est la prolifération des conflits en Afrique, car les belligérants savent bien que c'est la raison du plus fort qui prévaudra et que l'OUA gardera toute sa neutralité. Plus de trente ans après l'adoption de la charte de l'OUA, la mise en pratique de certains principes se fait encore attendre.

**6. Dévouement sans réserve à la cause de l'émancipation totale des territoires africains non encore indépendants.** Ce principe figurant dans la Charte de l'OUA étant en même temps un objectif (art. 2, d ), nous renvoyons au commentaire que nous avons développé à la section 2, I, D du chapitre III.

Signalons toutefois la création, en 1963, du Comité de libération, qui avait pour tâche principale d'accorder l'appui nécessaire aux divers mouvements qui luttent pour le recouvrement de la souveraineté nationale.

**7. Affirmation d'une politique de non-alignement à l'égard de tous les blocs.**

Au moment de la naissance de l'OUA, le monde vivait encore sous l'emprise des deux blocs antagonistes, représentés respectivement par les Etats-Unis et l'Union Soviétique. L'inscription de ce principe dans la Charte de l'OUA avait pour but de montrer au reste de la communauté internationale que l'Afrique indépendante, avec sa culture et ses valeurs, était désormais capable de s'auto-administrer, loin de l'influence des deux blocs. Et ce

<sup>152</sup> F. BORELLA, op.cit. p. 244

principe ne pouvait avoir de sens qu'au cas où la thèse des fédéralistes aurait triomphé à Addis-Abeba; ce qui n'a pas été le cas. Comment concilier en effet ledit principe avec ceux d'égalité souveraine et de non-ingérence dans les affaires intérieures d'autres États? Même si la quasi-totalité des pays africains a adhéré au Mouvement des Non Alignés (qui a perdu peu à peu son souffle d'antan), c'est à chaque Etat qu'il revenait d'en décider.

Bien plus, la dépendance économique de l'Afrique devait nécessairement faire basculer chaque Etat dans l'un ou l'autre camp, battant ainsi en brèche le principe ci-dessus énoncé. Les richesses du sous-sol africain ne pouvaient pas non plus laisser les deux blocs indifférents, ce qui fait que chacun usera de tous les moyens à sa disposition (et Dieu sait qu'ils en avaient !) pour attirer sa proie dans ses rets. Ainsi, l'on parlera du "pré carré français", de la "chasse gardée britannique" ou de l'"empire rouge en Afrique". Dans tous les cas, un tel principe ne pouvait pas résister longtemps à l'épreuve du temps, car le non alignement ne peut se concevoir sans indépendance économique.

Outre les principes énoncés à l'article 3, "les États membres s'engagent à payer régulièrement leurs contributions respectives" (art. 23 de la Charte). Sans entrer dans les détails de cet engagement, nous pouvons signaler que seuls quelques rares pays paient régulièrement leurs contributions au budget de l'OUA. Ceci implique que l'Organisation panafricaine, qui vit pratiquement sous perfusion, ne peut pas remplir efficacement toutes les missions qui lui ont été assignées. S'il est vrai que la plupart des pays ne sont pas capables de s'acquitter de cette obligation en raison des difficultés financières évidentes, d'autres s'y dérobent parce qu'ils n'ont plus confiance en l'OUA. Chaque Etat devrait donc assumer pleinement ses responsabilités en la matière.

En définitive, si les États africains veulent que l'OUA soit crédible et digne de respect vis-à-vis des autres organisations et du reste de la communauté internationale, il faut que chacun commence par observer les prescriptions de la Charte. En outre, en adhérant à une organisation internationale, chaque Etat le fait dans son propre intérêt et dans celui de sa population, raison pour laquelle il lui est constamment rappelé de respecter les obligations qui en découlent.

### **Section 7 : Non-ingérence des puissances étrangères**

En dépit de sa pauvreté endémique et de son instabilité presque légendaire, l'Afrique demeure aussi un continent qui regorge de beaucoup de richesses du sous-sol (cuivre, diamant, manganèse, or, pétrole, etc.) et de l'agriculture (cacao, café, thé, coton). C'est pourquoi la plupart des pays industrialisés s'y succèdent, qui pour proposer ses services pour l'exploitation des matières premières à des prix qui défient toute concurrence, qui pour offrir un meilleur marché pour l'écoulement des produits finis ou semi-finis, qui pour prodiguer ses conseils pour la gestion de la chose publique et dispenser des leçons de la bonne gouvernance.

Le rôle de ces différentes interventions est certes de renforcer les liens d'amitié et de coopération entre l'Afrique et le reste du monde, mais l'Afrique n'en sort pas grandie et se retrouve toujours en position d'éternelle assistée, la balance penchant plus du côté du visiteur que du visité. Par ailleurs, si de telles relations se nouent sur base d'accords bilatéraux, l'OUA s'en trouve impliquée pour réclamer le respect des engagements pris à son égard par un pays membre.

Ainsi, par exemple, si un pays africain conclut un accord d'exploitation de son gisement de pétrole ou de diamant avec un partenaire étranger, l'OUA lui demandera que l'accord en question tienne compte de ses engagements relatifs à la protection de l'environnement ou

à la conservation de la nature, si de tels arrangements existent. Mais la venue des pays étrangers sur le continent africain peut aussi se faire sur base des recommandations du Conseil de sécurité de l'ONU dans le cadre du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Ce sont les "opérations de maintien de la paix" dont nous avons parlé plus haut.

Dans un autre registre, un pays peut aussi faire appel aux troupes extra-africaines pour redresser sa situation intérieure fortement troublée. Ainsi, dans la crise congolaise évoquée plus haut, le Premier Ministre de l'époque s'est tourné vers les troupes russes pour restaurer son autorité, après avoir constaté que les États africains indépendants n'étaient pas capables de s'entendre pour lui fournir l'assistance nécessaire qu'il attendait d'eux. De même, après la proclamation de l'indépendance de l'Angola, le Mouvement Populaire pour la Libération de l'Angola (MPLA) a pris de vitesse ses autres partenaires et a appelé les troupes soviéto-cubaines à sa rescousse pour asseoir ainsi son autorité sur le pays. Malheureusement, cette situation n'a fait que déboucher sur une guerre civile qui a causé trop de dégâts, même si les troupes en question ont déjà regagné leurs pénates.

En se déclarant "fermement résolu à sauvegarder et à consolider l'indépendance et la souveraineté durement conquises, ainsi que l'intégrité territoriale de leurs États et combattre le néo-colonialisme sous toutes ses formes" (Préambule de la Charte de l'OUA) et "en affirmant une politique de non-alignement à l'égard de tous les blocs" (point 7 des principes analysés plus haut), les Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA voulaient protéger le continent africain de toute influence extérieure.

Cependant, dans un monde de plus en plus interdépendant, un tel pari semblait difficile à tenir. En effet, mis à part certains pays dont les dirigeants se sont distingués par la gabegie et la corruption, la plupart des États, conscients de la fragilité de leurs économies et de la misère de leurs populations respectives, ont fait appel à l'aide et à l'assistance étrangères. Les experts désignés par leurs Gouvernements, censés apporter le remède-miracle au mal africain, se comportent plutôt comme en territoire conquis, bénéficiant d'avantages de toute sorte et jouissant parfois d'un réel ascendant sur les autorités du pays. Ces mêmes experts iront jusqu'à édicter leurs propres règles de conduite, en préconisant par exemple, le renvoi massif des agents de la fonction publique, l'augmentation des prix des produits de première nécessité, et ce après avoir procédé à la dévaluation de la monnaie nationale.

Il s'agit des fameuses "Politiques d'Ajustement Structurel" de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International dont l'Afrique a constitué et constitue encore le terrain d'expérimentation et qui ne produisent pas les résultats escomptés.

Si tous les pays africains faisaient bloc derrière l'OUA pour rejeter de telles politiques iniques et luttaienent plutôt pour le relèvement du prix de leurs produits d'exportation, l'Afrique serait aujourd'hui comparable aux dragons d'Asie. Malheureusement, la politique du « *divide ut imperes* » y a trouvé un terrain favorable et a encore de beaux jours devant elle, plusieurs pays préférant faire cavalier seul pour des intérêts on ne peut plus égoïstes; ce qui n'est pas pour déplaire aux partenaires d'autres continents.

C'est dans cette optique que sont nés et que se sont institutionnalisés les "Sommetts France - Afrique" et les "Sommetts du Commonwealth", où la présence des Chefs d'Etat africains invités est plus massive qu'aux réunions de l'OUA. Lors de ces grands-messes néo-colonialistes, aussi bien la France que la Grande Bretagne qui parrainent ces sommets ne prêchent que pour leur chapelle en essayant de convaincre les États concernés de rester dans leur giron en contrepartie d'une promesse d'assistance.

Et pour ne pas être en reste, les Etats-Unis d'Amérique viennent d'inventer un terme ambigu de "Nouveaux Leaders Africains" de l'Afrique centrale et orientale, dont le seul critère de choix est la personne même du Chef de l'Etat, qui défend, corps et âme, les intérêts américains dans la région. Autrement dit, il faut être la caisse de résonance de la politique américaine dans la région pour entrer dans ce cercle restreint et bénéficier en retour de l'aide nécessaire, spécialement en matière d'armement, et de la longévité au pouvoir. Ce sont aujourd'hui les Présidents de l'Ouganda, du Rwanda, du Burundi, de l'Ethiopie, de l'Erythrée ainsi que le chef de la rébellion soudanaise qui sont donc considérés comme les exemples de la vertu et de la bonne gouvernance auprès desquels le reste du continent devrait se ressourcer. Le Président de la RDC faisait également partie de ces "visionnaires" avant qu'il ne remercie les troupes rwandaises et ougandaises des services rendus et leur demande de regagner leurs pays respectifs, et que celles-ci ne retournent leurs armes contre leur ancien allié, avec la bénédiction américaine. Et pourtant que de sang versé par ces dirigeants en rupture de ban avec leurs populations respectives !

Le monde change à un rythme effrayant : jamais on aurait imaginé qu'une si grande puissance qui a fait de la démocratie et du respect des droits de l'homme ses chevaux de bataille puisse apporter son appui, si minime soit-il, aux régimes qui prônent une forme de démocratie d'un autre âge, la démocratie sans partis politiques, et qui bafouent quotidiennement et au grand jour les droits de la personne humaine.

Au vu de ces considérations, même si ce sont les puissances étrangères qui viennent envahir l'Afrique et mettent en péril son unité initiée à Addis-Abeba, les pays africains eux-mêmes favorisent ce genre d'intrusion et s'en accommodent. Dans ces conditions, comment l'Afrique pourra-t-elle régler ses propres problèmes si chaque fois il y a interférence (voulue ou non) d'Etats étrangers, et que l'OUA elle-même se trouve dépourvue de tout moyen de contrôle ? Ici se pose encore la question de confiance des Etats africains en leur propre organisation et nous pensons qu'il ne revient qu'à ces seuls Etats de lui fournir tous les moyens dont elle a besoin pour l'accomplissement de la mission pour laquelle ils l'ont créée.

Comme l'a souligné Boutros Ghali, "le principe portant règlement des litiges africains dans un cadre africain n'a pas toujours été respecté. Si l'intervention discrète de la diplomatie française pour régler certains différends entre Etats francophones est difficile à établir, la médiation de la Grande-Bretagne pour mettre fin à la guerre civile du Nigeria est connue, de même que l'intervention des Nations-Unies pour trouver une solution au conflit qui oppose l'Algérie au Maroc et à la Mauritanie est encore présente dans les esprits. Par ailleurs, le principe risque d'être battu en brèche par le recours direct d'un Etat africain aux Nations Unies ou par les bons offices d'une puissance non africaine, ou encore par la transformation du conflit inter-africain en guerre froide, tout en gardant les apparences d'un conflit local"<sup>153</sup>.

L'Afrique doit-elle en rester là et attendre passivement que les pays des autres continents s'occupent de ses propres problèmes? Nous estimons que les Etats africains peuvent bien coopérer avec les autres nations du monde mais tout en gardant à l'esprit que certains domaines relèvent exclusivement de leur propre ressort et ne doivent être traités que dans un cadre strict de l'OUA, sans aucune intervention étrangère. Il s'agit en l'occurrence du domaine de la prévention et de la résolution des conflits africains.

<sup>153</sup> Intervention de Boutros BOUTROS-GHALI au Colloque de Bordeaux sur le "Régionalisme et Universalisme dans le droit international contemporain", Ed. A. Pédone Paris, mai 1976, p. 71

## **CHAPITRE V: L'OUA face à la persistance des foyers de tension en Afrique: Présentation de quelques cas concrets**

L'Afrique se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins. En effet, malgré l'accession de la quasi-totalité des pays du continent à la souveraineté nationale, l'Afrique reste néanmoins partagée entre le sentiment d'insécurité engendrée par la multitude de conflits constatés sur ses terres et la frustration causée par la déliquescence des économies de ses États membres, et ce en dépit des richesses du sous-sol dont elle regorge. L'acquisition de l'indépendance politique n'a pas été accompagnée d'une indépendance économique conséquente, tel que cela avait été souhaité par les Pères fondateurs de l'OUA. Plus encore, leur conviction de "créer et maintenir des conditions de paix et de sécurité"<sup>154</sup> restera un rêve irréalisable pour les populations d'une bonne partie de l'Afrique.

Ainsi, dans le rapport de la première session ordinaire de l'Organe central du Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits au niveau des Ambassadeurs, il était fait état des situations de conflits (Angola, Mozambique, Liberia, Rwanda, Somalie, et Soudan), des situations de crises susceptibles de dégénérer en conflits (Zaïre, Congo et Togo) et des situations de crises potentielles "pour lesquelles une action préventive doit être menée pour endiguer la manifestation des crises pouvant dégénérer en conflits" (Central ORGAN / MEC / AMB.2(1) Rev. 1; Addis-Abeba, 13 septembre 1993). Même si certains pays ne figurent plus aujourd'hui sur cette liste, d'autres s'y sont malheureusement ajoutés. Il suffit de jeter un coup d'œil dans les quatre coins du continent pour se rendre compte que des conflits font rage entre pays voisins ou par ceux-ci interposés.

. Au **Sahara occidental**, le référendum tant attendu n'a pas encore eu lieu et ce malgré les moyens humains et matériels que l'ONU ne cesse d'y investir, sous le regard amusé de l'OUA. Après la proclamation unilatérale d'indépendance par la République Arabe Sahraouie Démocratique (RASD) et son admission à l'OUA dans des conditions on ne peut plus houleuses, la question de ce territoire s'est compliquée davantage au fil des jours d'autant plus que le Royaume du Maroc n'a jamais renoncé à ses revendications de souveraineté sur lui.

. En **Angola**, une relative paix semble s'installer depuis la signature, le 4 avril 2002 d'un nouvel accord de paix entre le gouvernement en place à Luende et l'Union pour l'Indépendance Totale de l'Angola (UNITA). Le précédent accord de cessez-le-feu signé le 4 novembre 1994 et qui prévoyait le partage du pouvoir entre les deux parties belligérantes et le cantonnement des militaires des deux camps était en effet resté lettre morte malgré les pressions de l'ONU et de l'OUA pour sa mise en application. Il aura donc fallu attendre la mort du leader de l'UNITA Jonas SAVIMBI, en février 2002, pour qu'une lueur de paix naisse enfin dans ce pays meurtri par la guerre. Mais si depuis l'indépendance de l'Angola en 1975, tous les pays africains s'étaient unis derrière une solution négociée et sans que les grandes puissances s'y mêlent, la situation serait moins dramatique qu'aujourd'hui.

. La **Somalie** est un pays qui n'existe que de nom; les structures propres à un Etat se sont effondrées après le départ forcé en exil du dernier Président. L'opération "restore hope"

<sup>154</sup> Préambule de la Charte de l'OUA, Addis-Abeba, 1963

des Américains de 1993 avalisée par le Conseil de sécurité de l'ONU a fait long feu et aucun espoir n'est permis à brève échéance. L'OUA assiste impuissante à la partition du territoire par les différentes factions, tandis que le reste de la communauté internationale affiche une indifférence plus que déconcertante envers ce pays. Nous ne pouvons guère faire une analyse de la situation, car très peu de données sont actuellement disponibles et les rares résolutions de l'OUA sur le sujet ne renseignent pas sur ce qui se passa réellement dans ce pays.

. Au Burundi, l'accord de paix signé en août 2000 entre le gouvernement et une partie de l'opposition armée n'a pas encore été entièrement appliqué, à part la mise en place des institutions de la transition (gouvernement et Assemblée nationale) en novembre 2001. L'OUA n'a pas ménagé ses efforts pour soutenir le médiateur dans ce conflit, mais si toute la communauté internationale ne se mobilise pas pour accompagner ce processus de paix en mettant les extrémistes des deux bords hors d'état de nuire, l'on peut craindre une répétition de l'expérience malheureuse du Rwanda qui n'a pas encore pris fin. Il y a cependant lieu d'espérer que le récent accord de cessez-le-feu signé le 3 décembre 2002 à Arusha (Tanzanie) entre le gouvernement de Bujumbura et la rébellion Hutu fera faire les armes et ramènera la paix au peuple burundais.

. Au Rwanda, après les massacres à grande échelle qui ont atteint le sommet de l'horreur au printemps 1994 sous les caméras du monde entier et au nez des observateurs de l'ONU, la violence s'est poursuivie depuis l'installation du nouveau pouvoir à Kigali. Celui-ci, qui s'était lancé dans une guerre de conquête de la République Démocratique du Congo et a occupé une partie de ce territoire, sous l'œil complaisant de l'OUA et de l'ONU, a enfin retiré ses troupes grâce à un accord signé en juillet 2002 entre les deux pays. A l'intérieur la population vit au rythme des disparitions et des intimidations tandis que ceux qui ont des moyens préfèrent aller grossir les rangs des réfugiés avant qu'il ne soit trop tard. Mais à l'heure où le monde est engagé dans les procédures de dénonciation, voire d'arrestation de tous ceux qui violent les droits fondamentaux de la personne, est-il encore acceptable qu'un régime s'appuie sur les horreurs du passé pour justifier les siennes d'aujourd'hui et échapper ainsi à la réprobation de la communauté internationale ?

. En République Démocratique du Congo (ex-Zaïre), après le renversement spectaculaire du Président Mobutu par les troupes de Kabila, appuyées et encadrées par les armées rwandaises, burundaises et ougandaises, les expressions "paix" et "stabilité" sont des mots vides de sens dans ce pays qui figure toujours sur la liste des pays en crise. L'accalmie n'a été que de courte durée, les alliés d'hier étant devenus les ennemis d'aujourd'hui, jusqu'à déclencher une guerre où sept pays de l'Afrique australe et centrale ont combattu aux côtés de l'une ou l'autre des parties. Tous les pays étrangers engagés dans cette guerre ayant, à présent, retiré leurs troupes, les yeux sont aujourd'hui tournés vers la concrétisation de l'Accord global et inclusif en République démocratique du Congo signé le 16 décembre 2002 à Pretoria (Afrique du Sud) entre les diverses "Composantes" et "Entités" du Dialogue inter-congolais. Les efforts aussi bien de l'OUA que de l'ONU sont encore nécessaires pour que le pays retrouve la paix, indispensable à son unification et à sa reconstruction.

Quel rôle a joué l'OUA dans tous ces conflits pour leur trouver des solutions? C'est à cette question que nous essaierons de répondre en examinant brièvement la situation dans chacun des pays mentionnés à l'exception de la Somalie. Les données sur ce dernier pays sont en effet tellement fluides qu'il nous semble judicieux de se garder de toute conjecture à propos de son avenir.

Cela étant, comme l'ONU et l'OUA ont été impliquées dans le règlement de ces conflits à des degrés divers, mais sans qu'il y ait un ordonnancement préalable dans leurs interventions (parfois il y eut même simultanéité de réactions), nous présenterons indistinctement les démarches suivies par chacune d'elles pour parvenir à une éventuelle solution.

### Section 1. Le Sahara Occidental

Le Sahara était une colonie espagnole jusqu'aux accords de Madrid du 14 novembre 1975 qui fixaient la fin de la présence espagnole au 26 février 1976.

"Conclu par l'Espagne sous la pression de la Marche verte, l'accord de Madrid du 14 novembre 1975 fixait la fin de la présence espagnole au 26 février 1976 au plus tard et consacrait les revendications territoriales du Maroc et de la Mauritanie, après une administration intérimaire tripartite et une consultation de l'assemblée des notables, de la << jemaâ >>. Cet accord entre copartageants fut rejeté par le Front Populaire pour la libération du Sakiet El Hamra et du Rio de Oro (Polisario) qui, le 26 février 1976, proclama la République Arabe Sahraouie Démocratique"<sup>155</sup>.

La proclamation de la RASD, intervenue deux jours avant le départ officiel des autorités espagnoles a pris tout le monde de court et marque le point de départ de l'inextricable problème du Sahara occidental qui dure encore aujourd'hui.

En remontant un peu plus loin dans l'histoire de ce territoire, l'ONU était déjà intervenue sur la question du Sahara occidental lors de l'adoption de la résolution 1514 du 14 décembre 1960 de son Assemblée générale, contenant la déclaration sur l'octroi d'indépendance aux pays et aux peuples colonisés.

"Adoptée dans la foulée de l'admission massive à l'ONU, le 20 septembre 1960, de la plupart des pays francophones africains et de quelques autres, cette résolution posait en principe que la soumission des peuples à un assujettissement, une domination ou une exploitation étrangère constitue un déni des droits fondamentaux de l'homme et contraire à la Charte des Nations Unies, et contrarie le développement de la paix dans le monde et de la coopération"<sup>156</sup>.

Même si le nom du Sahara occidental n'était pas expressément mentionné, nul doute qu'il se sentait concerné par cette résolution. Avec la résolution ci-dessus, un territoire sous domination coloniale avait trois options pour devenir indépendant et autonome: en devenant un Etat indépendant et souverain, en s'associant librement à un autre Etat indépendant et enfin en s'intégrant à un autre Etat indépendant. Eu égard à ces trois options, le Polisario a choisi l'indépendance du territoire tandis que le Royaume du Maroc a opté pour l'intégration de celui-ci à son propre territoire, d'où les divergences qui vont compliquer le problème. Mais l'ONU n'a pas non plus brillé par la clarté dans sa recherche de solution. On dirait même qu'elle a ajouté à la confusion, lorsque son Assemblée générale a adopté, le 10 décembre 1975 (c.à.d. quelques jours avant la proclamation unilatérale d'indépendance), deux résolutions << d'inspiration opposée >>, selon les termes de C. RUCZ<sup>157</sup>. Il s'agit d'une part de la résolution 3458 A (XXX) qui, ignorant l'accord de Madrid, demandait à la Puissance administrante l'organisation d'un référendum "sous la supervision de l'Organisation des Nations Unies" et, d'autre part, la résolution 3458 B (XXX) qui, prenant acte de l'accord de Madrid, priait l'administration

<sup>155</sup> Claude RUCZ, "Un référendum au Sahara Occidental", in "AFDI", Ed. du CNRS Paris 1984, p. 243

<sup>156</sup> Robert REZETTE, "Le Sahara Occidental et les frontières marocaines", Nouvelles Editions latines, Paris 1975, pp. 130-131

<sup>157</sup> Selon les termes mêmes de C. Rucz, op.cit. p. 243

intérimaire tripartite de prendre les mesures pour que "toutes les populations saharaises originaires du territoire puissent exercer leur droit inaliénable à l'autodétermination au moyen d'une consultation libre organisée avec le concours d'un représentant des Nations Unies".

Comme on peut le constater, ni les résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU, ni l'accord de Madrid, et encore moins la proclamation d'indépendance par la RASD, n'ont pu mettre fin aux antagonismes entre le Royaume du Maroc et le Polisario, l'un et l'autre prétendant agir au mieux pour les intérêts du peuple saharais. Ce sont les divergences entre ces deux protagonistes qui font traîner les choses en longueur car ils ne s'entendent même pas sur les modalités d'organisation du référendum préconisé par l'ONU.

Ainsi, "pour le Maroc le référendum ne doit ouvrir le choix qu'entre le maintien de l'allégeance à l'Espagne et le rattachement au Maroc, l'indépendance du territoire ne lui paraissant pouvoir être que fictive et de nature à perpétuer la présence espagnole au Sahara"<sup>158</sup>.

Dans tous les cas, l'ONU qui considère le Sahara occidental comme un territoire sous administration coloniale (raison pour laquelle elle ne l'a pas encore admis en son sein), ne s'est pas départie de ses obligations envers lui. C'est par la suite que l'OUA a été associée au règlement de ce problème comme en témoigne le libellé de la résolution ci-après de la commission politique de l'Assemblée générale de l'ONU du 10 novembre 1977:

- \* L'Assemblée générale, ayant examiné la question du Sahara occidental; Rappelant sa résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960 contenant la déclaration sur l'octroi d'indépendance aux pays et aux peuples colonisés; Rappelant la décision prise par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Organisation de l'Unité africaine à sa 13<sup>ème</sup> session ordinaire tenue à Port - Louis du 4 au 6 juillet 1976, de tenir une session extraordinaire consacrée à la question du Sahara occidental; Rappelant également sa résolution 3442 (XXX) du 28 novembre 1975 relative à la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation de l'Unité africaine; 1..2..3..4..
- 5) Prie le Secrétaire général administratif de l'Organisation de l'Unité africaine d'informer le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies des progrès accomplis quant à l'application des décisions prises par l'Organisation de l'Unité africaine au sujet du Sahara occidental, et invite le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies à faire un rapport sur la question à l'Assemblée générale aussitôt que possible et au plus tard à sa trente-troisième session..."

Une fois la question du Sahara occidental renvoyée sous sa compétence, l'OUA a tenté d'y apporter une solution mais sans y parvenir, tant les divergences entre ses États membres demeurent et ont même failli faire voler l'organisation en éclats. La situation s'est compliquée davantage lorsqu'il a fallu admettre la République Arabe Saoudienne Démocratique au sein de l'OUA.

Lors de sa seizième session ordinaire tenue à Monrovia (Liberia) du 17 au 20 juillet 1979, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA a décidé:

...4) "la mise sur pied d'un comité spécial de six États membres de l'OUA, composé de la Guinée, de la Tanzanie, du Mali, du Nigeria et du Soudan, qui sera chargé de définir les modalités et de superviser l'organisation du référendum en collaboration avec l'ONU, sur la base du principe: une personne, une voix. Le comité spécial sera présidé par le Liberia, Président en exercice de l'Organisation de l'Unité Africaine..." (AHG/Déc.114 (XVI) Rev.1).

<sup>158</sup> R. RIZETTE, op.cit. p. 129

Après avoir proclamé son indépendance et accédé ainsi à la souveraineté, la RASD, à l'instar des autres Etats africains indépendants, a posé sa candidature d'admission au sein de l'organisation continentale, en vertu de l'article 28 de la Charte déjà citée. Cependant, le Maroc, qui maintenait «> mordicus >> ses revendications sur ce territoire, ne pouvait pas accepter une telle requête et a déployé tous ses efforts pour l'étouffer dans l'œuf. Les lacunes de l'article 28 ci-dessus vont d'ailleurs l'y aider et lui permettre de gagner des sympathisants à sa cause, et faire prendre conscience aux États membres de l'OUA que la situation n'était pas aussi simple qu'ils l'avaient crue au départ.

Au demeurant, «> la veille du Sommet de Freetown (1- 4 juillet 1980), le Secrétaire général administratif de l'OUA était saisi de la requête du «> Polisario >> pour l'admission de la «> R.A.S.D. >>, qui bénéficiait alors de 23 reconnaissances d'Etats africains alors que la majorité simple était de 26 (le Zimbabwe est devenu le 50ème membre le 17 avril 1980). Apparemment embarrassé par cette requête, le Secrétaire général ne l'avait pas répercutée immédiatement sur les États membres comme le prévoit l'article 28 de la Charte. La question s'est posée dès lors de savoir s'il pouvait en apprécier la validité ou tout au moins bloquer sa transmission pour permettre aux Chefs d'Etat d'en connaître en priorité, ou bien s'il était investi en la circonstance d'une compétence liée. Quoiqu'il en soit, dès le 24 juin, au moment où se tenait le Conseil des Ministres préparatoire du Sommet, le Ministre des Affaires étrangères marocain, M. Boucetta, va demander expressément au plus Haut Fonctionnaire de l'Organisation de surseoir à toute initiative avant que la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement ne se soit prononcée sur la question préjudicielle d'interprétation de la Charte»<sup>159</sup>.

Une vraie passe d'armes va avoir lieu durant ce Sommet entre les partisans des revendications marocaines sur le Sahara occidental et ceux de l'autre camp, dirigés par l'Algérie, parrain visible du Polisario. Le représentant du Maroc avait déjà mis les pieds dans le plat en mettant en doute la qualité même de l'Etat saharoui en utilisant le terme de «> prétendue RASD >>, alors qu'un certain nombre d'Etats avaient déjà reconnu cette République. Il demandait instamment l'interprétation de la Charte selon l'article 27 de celle-ci, tant les conditions «> d'un Etat indépendant et souverain >> requises pour être admis au sein de l'OUA lui paraissaient loin d'être remplies par la RASD. Dans l'autre camp, on se pressait pour réunir les voix nécessaires pour la majorité simple, ce qui allait permettre à la RASD d'occuper le siège des États souverains et indépendants, malgré les protestations du Maroc.

«> Placé devant la mise en demeure marocaine et les pressions de l'Algérie et des États qui ont reconnu la «> RASD >>, le Secrétaire général devait attendre l'ouverture du Sommet pour répercuter la demande d'admission sur les ministères des affaires étrangères des États membres. De ce fait, le dix-septième Sommet de l'Organisation va commencer dans une atmosphère très tendue, d'autant plus que le pays hôte, la Sierra Leone, auquel revenait de droit la présidence, avait lui-même reconnu la «> RASD >> à peine quelques mois auparavant, le 31 mars 1980. La question du Sahara occidental sera au centre des débats des Chefs d'Etat et de Gouvernement du premier au dernier jour de la Conférence, l'ensemble des autres points de l'ordre du jour ayant été expédiés en deux heures de temps avant la clôture»<sup>160</sup>.

Le seul résultat concret concernant le Sahara occidental est que la Conférence

<sup>159</sup> Mohamed BENNOUNA, «> L'admission d'un membre à l'OUA >>, in «> AFDI >>, Volume XXVI, Ed. CNRS, Paris 1980, p. 195

<sup>160</sup> M. BENNOUNA, op. cit. p. 196

...” 2) a décidé de demander au Comité, sous la présidence du Président en exercice, S.E. Dr. Slaka STEVEN, de continuer de déployer des efforts afin de réconcilier les parties au conflit et de trouver une solution pacifique et durable à cette question;  
 3) s’est félicitée de la volonté du Royaume du Maroc d’entamer des discussions avec toutes les parties concernées et de participer pleinement aux travaux du Comité Ad Hoc” (AHG/Dec.118 (XVII) ).

En dépit de la confusion qui entourait cette question et du tapage médiatique du Maroc, la République Arabe Saharaouie Démocratique a été admise à siéger en tant que membre à part entière de l’OUA lors de la dix-huitième Conférence des Chefs d’Etat et de Gouvernement qui s’est tenue à Nairobi (Kenya) en 1981, sans que cette même Conférence se soit prononcée sur la question préjudicielle posée une année auparavant par le Maroc. Se sentant ainsi trahi par l’Organisation dont il était l’un des membres fondateurs, le Royaume du Maroc annonça, séance tenante, la suspension de sa participation aux travaux de l’OUA et de ses organes, chaque fois que la RASD serait présente.

Il en va ainsi des réunions au sommet de l’OUA où, à la moindre divergence, les États membres étalent au grand jour leurs divisions, comme si l’unité recherchée dès le départ et inscrite en lettres d’or de la Charte n’avait aucune signification. S’il y a eu un perdant dans cette affaire ce n’est ni le Maroc ni la RASD, mais bien l’OUA dont l’image a été sérieusement entamée. Dans tous les cas, tant que cette question du Sahara occidental ne sera pas définitivement tranchée, elle demeurera comme l’épée de Damoclès suspendue au-dessus de l’OUA et de ses États membres.

L’admission de la RASD au sein de l’OUA pouvait-elle être bloquée ou retardée alors que le Secrétaire général avait enregistré la requête du Polisario et reçu un certain nombre de notifications favorables à cette admission?

Aucune procédure spéciale n’étant prévue par la Charte, le Secrétaire général n’a fait qu’accomplir son devoir, tel que prévu par l’article 11 (III) des “Fonctions et Règlement intérieur du Secrétariat général” qui précise que: “Le Secrétaire général reçoit les notifications d’admission ou d’adhésion à la charte et communique ces notifications aux États membres conformément aux dispositions de l’article 28 de la Charte”.

Il appartenait plutôt aux Chefs d’Etat et de Gouvernement de donner d’abord la réponse à la question posée par le Maroc avant de se prononcer sur l’admission de la RASD (ce qu’ils pouvaient bien faire par la suite).

En admettant la RASD en son sein, l’OUA n’a pas résolu pour autant la question du Sahara occidental dont son représentant reconnu, le Front Polisario, continue toujours de réclamer l’indépendance et l’autodétermination en utilisant les moyens reconnus aux Mouvements de libération (essentiellement la tribune de l’ONU). Par l’action même de l’OUA, nous assistons aujourd’hui à une situation où un Etat faisant partie de ses membres (donc indépendant et souverain) participe aux pourparlers avec un autre Etat qui revendique sa souveraineté sur son territoire, en vue de son autodétermination et de son indépendance, sous l’égide de l’Organisation des Nations Unies.

Nous pensons, comme B. GHALI, que “l’admission au sein de l’OUA doit être une consécration de l’indépendance et non un moyen de l’acquiescer”<sup>161</sup>.

L’OUA aurait pu saisir l’occasion pour combler cette lacune qui venait de se déclarer, “de manière à séparer nettement reconnaissance et admission, en réservant, dans ce dernier cas, la décision aux organes de l’Organisation à une majorité renforcée”<sup>162</sup>.

<sup>161</sup> Boutros B. GHALI, “L’Organisation de l’Unité Africaine”, op. cit. p. 99

Malgré la présence des représentants de la RASD en son sein, l'OUA continue de les considérer comme des Chefs d'un quelconque Mouvement de libération, en quête de soutien tant politique que diplomatique. Dans cette optique, l'OUA s'associe étroitement aux efforts de l'ONU pour trouver une solution définitive à la question du Sahara occidental, sous l'œil attentif du Royaume du Maroc.

Ainsi, par sa résolution 104 (XIX) du 11 juin 1983, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA "...recommande aux parties des négociations directes en vue de parvenir à un cessez-le feu visant à créer les conditions nécessaires pour un référendum pacifique et juste sans aucune contrainte administrative ou militaire, sous les auspices de l'ONU".

L'Assemblée générale de l'ONU a de son côté, "par sa résolution 38/40 fait sienne cette recommandation de l'OUA, et par la résolution 40/50, a attribué au Secrétaire général, en coopération avec le Président en exercice de l'OUA, une mission de bons offices qui aboutira au plan de règlement accepté par les parties en 1988 et 1990"<sup>162</sup>.

Le règlement du problème du Sahara occidental est donc entre les mains et de l'ONU et de l'OUA, qui non seulement préconisent le principe d'autodétermination du peuple saharoui, mais aussi contribuent à sa réalisation par l'organisation d'un référendum accepté aussi bien par le Maroc que par le Front Polisario.

Suite à cette consécration de la collaboration de l'ONU et de l'OUA sur la question, le Conseil des Ministres de l'OUA, lors de sa quarante-neuvième session ordinaire à Addis-Abeba (20-25 février 1989), a adopté la résolution CM/Res.1184(XLIX) dans laquelle:

- "il accueille avec satisfaction les efforts déployés conjointement par le Président en exercice de l'OUA, le Secrétaire général de l'OUA et celui des Nations Unies, en vue d'assurer la mise en oeuvre de la résolution AHG 104 de l'OUA et des résolutions 40/50 et 43/33 des Nations Unies;

- se félicite de la rencontre, les 4 et 5 janvier 1989 à Marrakech entre Sa Majesté le Roi Hassan II et des dirigeants du Front Polisario..."

Pour appuyer ces efforts de règlement du problème du Sahara occidental, et en accord avec les parties concernées, le Conseil de Sécurité de l'ONU a adopté, le 29 avril 1991, la résolution 890/1991 relative à la création d'une opération de maintien de la paix au Sahara occidental dénommée "Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO)".

Cette opération de maintien de la paix a pour tâches: la proclamation du cessez-le feu, le cantonnement et la surveillance des troupes des parties, l'organisation et le contrôle du référendum sous l'autorité du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies. Plus de dix ans après l'adoption de cette résolution et malgré les efforts inlassables de l'ONU et de l'OUA, le référendum en question n'a pas encore eu lieu, la pierre d'achoppement étant l'identification des populations devant prendre part au scrutin. Les positions des deux parties sur le sujet sont très éloignées, alors même que cette tâche revient à la MINURSO suivant la résolution du Conseil de sécurité mentionnée. Faute de pouvoir régler définitivement le problème, le Conseil de sécurité de l'ONU se contente aujourd'hui de proroger, tous les trois mois, le mandat de la MINURSO, en attendant que les deux parties parviennent à un compromis et manifestent ainsi leur volonté de mettre fin définitivement au conflit qui les oppose.

L'OUA quant à elle ne peut guère faire mieux, et constate qu'en prononçant l'admission de la RASD en son sein, elle n'a fait que compliquer encore davantage le problème, et affaiblir ainsi sa position dans le processus de son règlement.

<sup>162</sup> M. BENNOUNA, op.cit. p. 198

<sup>163</sup> C. RUCZ, op. cit. pp. 248-249

En conclusion, l'OUA, après avoir fleuri la catastrophe, s'est ressaisie en renvoyant la question du Sahara occidental à l'ONU et en se cantonnant dans le rôle d'observateur. L'ONU, par le truchement du renouvellement sans fin du mandat de la MINURSO, espère organiser un jour le référendum sur l'autodétermination de ce territoire, réclamé par les deux parties. Mais ni l'OUA ni l'ONU ne peuvent affirmer avec certitude à quelle date aura lieu ce référendum, alors que, théoriquement, ce sont elles qui disposent de la clé de solution. La résolution du conflit ne dépendra donc que de la seule volonté du Maroc et du Front Polisario, les deux organisations se contentant d'accompagner le processus ainsi engagé. L'action conjuguée de l'OUA et de l'ONU dans ce conflit semble avoir été mise à rude épreuve et le résultat tarde à venir.

### Section 2: L'Angola

Après des années de lutte contre le colonisateur portugais pour recouvrer son indépendance, le peuple angolais n'a jamais eu de répit après l'obtention de celle-ci. La proclamation de l'indépendance, le 11 novembre 1975, n'a en effet pas mis fin aux rivalités entre les anciens adversaires qui avaient pourtant mené la guerre de libération pour arriver à ce résultat. Il y avait d'un côté le Gouvernement installé à Luanda, dirigé par le Mouvement Populaire pour la Libération de l'Angola (MPLA) et soutenu par le bloc soviétique; et de l'autre, une coalition hétéroclite de deux autres mouvements, constituée de l'Union Nationale pour l'Indépendance Totale de l'Angola (UNITA) et du Front National pour la Libération de l'Angola (FNLA). Ce dernier mouvement ne fera cependant pas long feu, et au fil des jours seule l'UNITA s'imposera sur la scène internationale comme une alternative au pouvoir en place à Luanda.

Bénéficiant du soutien inconditionnel du monde occidental et principalement des Etats-Unis, l'UNITA va apparaître comme un interlocuteur incontournable dans le règlement de l'imbroglio angolais, en raison de sa capacité militaire.

Saisie du problème de rivalités entre les trois mouvements (MPLA, UNITA et FNLA) avant même l'accession du pays à l'indépendance, l'OUA va s'illustrer par un manque de cohérence dans ses prises de position.

"L'impuissance de l'OUA dans le conflit angolais trouve son origine dans un certain nombre de facteurs. En premier lieu, l'existence de deux mouvements de libération nationale et ethnique a révélé les hésitations de l'OUA devant une situation aussi complexe et que l'approche de l'indépendance ne permettait pas de clarifier. C'est ainsi que le FNLA, constitué en 1962, assuré de l'appui des différents leaders congolais (puis zairois), est reconnu par l'OUA dès 1963. En 1970, l'organisation renonce à le subventionner et reconnaît le mouvement rival, le MPLA, sans que cette mesure provoque l'effondrement du mouvement de Holden ROBERTO. Dès 1972, puis en 1974, une tentative est faite par l'OUA pour coordonner, voire unifier ces deux mouvements au sein d'un Conseil Suprême de Libération: ce fut un échec. L'accord d'Alvor de janvier 1975 qui reconnaissait l'indépendance de l'Angola et qui organisait la cohabitation des trois mouvements rivaux au sein d'un gouvernement de transition permettait à l'OUA de reconnaître le dernier des mouvements: l'UNITA"<sup>164</sup>.

Après l'accession de l'Angola à l'indépendance, les États membres de l'OUA ne parviendront donc pas à s'entendre sur la question de savoir qui, du MPLA ou de l'UNITA,

<sup>164</sup> René PELLISIER, "Notes sur la deuxième guerre d'Angola", in "Centre d'Etudes d'Afrique noire de Bordeaux", Année africaine, Ed. Pédone, Paris, 1975, pp. 118-119

(le FNLA était déjà hors-jeu) incarnait réellement la légitimité du pouvoir et représentait les intérêts du peuple angolais. Précisons toutefois que l'admission de la République Populaire d'Angola au sein de l'OUA est intervenue sans heurts majeurs; l'Etat créé par le MPLA ayant acquis la majorité requise des voix le 11 février 1976.

Depuis lors, l'UNITA s'est lancée dans une guerre ouverte contre le gouvernement de Luanda, et ni les efforts de l'ONU, ni ceux de l'OUA n'ont réussi à y mettre un terme.

Mais pourquoi tant d'échecs sur une question aussi cruciale de la part de l'OUA et comment l'a-t-elle appréhendée? Quelles sont les raisons qui ont fait que cette guerre entre frères angolais a perduré et a emporté autant de vies humaines alors qu'aussi bien les Chartes de l'ONU que de l'OUA prévoient des mécanismes de prévention et de règlement des conflits?

Pour mieux comprendre les raisons de cette crise qui dure depuis plus de vingt-cinq ans il faut faire un pas en arrière pour remonter à ses origines<sup>165</sup>.

Le 15 janvier 1975, a été conclu à Alvor au Portugal un accord entre, d'une part, le Portugal (puissance coloniale de l'époque) et, d'autre part, les trois mouvements nationalistes angolais, à savoir: le MPLA représenté par son Président, Agostino NETO, le FNLA de Holden ROBERTO et l'UNITA de Jonas SAVIMBI.

Selon le texte de cet accord, "l'indépendance de l'Angola fut fixée au 11 novembre 1975, et les parties en présence s'engagèrent à former un gouvernement provisoire quadripartite et paritaire dirigé par un Conseil présidentiel composé d'un représentant de chacun des mouvements nationalistes. L'armée portugaise fut ramenée à vingt-quatre mille blancs, intégrés aux troupes nationalistes (8000 x 3), au sein d'une armée mixte commandée par un Conseil suprême de la Défense, présidé par le Haut-Commissaire portugais. L'élection d'une Assemblée constituante fut prévue pour le 11 novembre 1975, et le départ des troupes portugaises pour février 1976"<sup>166</sup>.

Alors qu'en signant cet accord les trois mouvements nationalistes s'engageaient à gérer conjointement le pays en y associant la puissance coloniale, au fur et à mesure que l'on s'approchait de la date fatidique du 11 novembre, des clivages, voire des scissions entre eux étaient perceptibles, chacun cherchant à se positionner en prétendant représenter les intérêts légitimes du peuple angolais. Et comme les trois mouvements étaient reconnus par l'OUA, celle-ci a essayé par tous les moyens de les persuader de coordonner leurs actions pour que la proclamation de l'indépendance se passe dans les meilleures conditions possibles, mais sans succès.

Ainsi, en juin 1975, l'OUA a organisé une conférence de dernière chance à Nakuru (Kenya) au cours de laquelle les trois mouvements ont accepté de créer une armée unique, de désarmer les civils, de renoncer à la force et de favoriser la tolérance politique. Mais au moment où cette instance continentale prêchait l'unité d'action entre les trois mouvements, ses États membres ne cachaient pas leurs sympathies envers l'un ou l'autre en lui apportant le soutien nécessaire....

Dans cette optique, "toutes les instances de l'OUA, notamment le Conseil des Ministres et la Conférence au Sommet, ont inscrit à leur ordre du jour l'étude de la question angolaise. Le seul dénominateur commun, tel qu'il résulte des résolutions adoptées, rappelle une politique chère à l'organisation : la conciliation ou le compromis entre les différentes composantes angolaises. Mais ce résultat ne doit pas cacher les difficultés propres à

<sup>165</sup> Pour plus de détails, voir Michel VAN LEUVEN, "Angola, tragédie africaine", Rossel Édition, Paris, 1976

<sup>166</sup> René PELISSIER, "Chronique des États", in "Centre d'Etudes d'Afrique Noire de Bordeaux", Année africaine, Ed. A. Pédone, Paris 1975, p. 279

l'organisation et celles qui concernent ses relations avec les mouvements angolais, difficultés non exclusives les unes des autres"<sup>167</sup>.

C'est dans ces conditions d'extrême confusion et de tension que "le 11 novembre 1975, à quelques centaines de kilomètres à vol d'oiseau l'une de l'autre, deux républiques indépendantes se créaient simultanément sur le même territoire, l'ex-« province » portugaise de l'Angola. A Luanda, l'ancienne capitale administrative de la colonie, était proclamée la « République populaire de l'Angola », se réclamant d'un régime marxiste comparable à celui des démocraties dites également populaires de l'Europe de l'Est. A Huambo, anciennement Novo Lisboa, la seconde ville du pays, la « République démocratique d'Angola » voyait le jour, avec la mise en place d'un gouvernement de coalition, à vocation parlementaire et pluraliste, plus ou moins aligné sur les positions de l'Afrique dite modérée, celles de la Côte-d'Ivoire, du Sénégal ou du Kenya"<sup>168</sup>.

Ainsi, le jour de l'indépendance, le MPLA qui contrôlait déjà la capitale Luanda s'y est installée tandis que la coalition UNITA/FNLA a élu ses quartiers généraux à Huambo, consacrant ainsi la partition du pays. Les deux mouvements ont formé un Conseil national de la révolution de vingt-quatre membres, dont le FNLA devait désigner le Président et l'UNITA le Premier Ministre.

Toutefois l'une des deux Républiques ainsi proclamées va réussir à évincer l'autre sur la scène internationale, car "moins de six mois plus tard, à la suite d'une offensive diplomatique sans précédent de l'Union soviétique et de ses alliés, du débarquement d'un corps expéditionnaire cubain de quinze mille hommes et de l'établissement d'un pont aérien entre l'URSS et Luanda, comparable à celui au moyen duquel le gouvernement de Moscou sauva par deux fois son allié égyptien, en 1967 et en 1973, la République Populaire d'Angola semble avoir éliminé sa rivale"<sup>169</sup>.

La rupture entre d'une part le MPLA et d'autre part l'UNITA et le FNLA étant désormais consommée, la guerre allait redoubler d'intensité à cause de la multitude d'armes que les deux camps recevaient de leurs alliés respectifs.

L'OUA, prise au piège des deux superpuissances qui soutenaient les belligérants (Union Soviétique et Etats-Unis), a tenté de trouver une solution pacifique au conflit, mais les divisions qui caractérisent ces États membres ont de nouveau annulé ses efforts. Ainsi, lors d'un Sommet extraordinaire tenu du 10 au 12 janvier 1976, deux projets de résolutions présentés respectivement par le Sénégal et le Nigeria ne présageaient rien de bon quant à la solution à apporter, car elles étaient opposées aussi bien en ce qui concerne les interventions étrangères (dont chaque camp accusait l'autre) que les mouvements angolais eux-mêmes.

Le projet du Nigeria fustigeait l'intervention sud-africaine aux côtés de l'UNITA et du FNLA et assurait la République populaire d'Angola de la confiance de l'OUA, tandis que le projet du Sénégal condamnait toutes les interventions étrangères dans le conflit angolais et suggérait l'entente entre le MPLA et les deux autres mouvements en vue d'une solution pacifique.

La position de l'OUA dans cette affaire était très délicate, d'autant plus que les représentants du MPLA siégeaient aux côtés de ceux des autres États membres, ce qui conférait à ce mouvement une certaine prédominance par rapport à ses rivaux. Bien plus, la présence au sein de l'OUA, d'un grand nombre de pays dont les régimes étaient

<sup>167</sup>R. PELISSIER, "Notes sur la deuxième guerre d'Angola", op. cit. p. 120

<sup>168</sup>M. VAN LEUVEN, op. cit. p. 5

<sup>169</sup>M. VAN LEUVEN, op. cit. pp. 5-6

soutenus par les démocraties populaires de l'Europe de l'Est constituait un autre atout non négligeable pour le MPLA.

Malgré la longueur d'avance du MPLA sur ses rivaux qui ne pouvaient plus bénéficier du soutien de l'OUA, la situation ne s'est pas débloquée pour autant. On dirait même que l'attitude de l'OUA a poussé les deux mouvements à conquérir leur reconnaissance par les armes, même si dans leurs rangs, la face unitaire qui avait prévalu jusqu'à la proclamation de l'indépendance s'était effritée.

Partant, l'UNITA est parvenue à s'imposer comme seul interlocuteur valable face au gouvernement du MPLA, grâce à ses succès militaires sur le terrain et au soutien matériel sans faille des Etats-Unis. Certains pays africains ont aussi apporté leur soutien à l'UNITA, comme l'ex-Zaïre qui lui servait de base arrière pour ses replis, et dont les aéroports servaient de points d'approvisionnement en matériels de toutes sortes.

Ceci dit en passant, c'est grâce à la persistance de la guerre en Angola que les États-Unis ont fermé les yeux sur les dérives du pouvoir de Mobutu qui, en cette période de la guerre froide, faisait la pluie et le beau temps sur le continent africain.

L'OUA, visiblement dépourvue de tout moyen pour contraindre les belligérants à déposer les armes, s'est contentée, par la suite, des appels au cessez-le-feu et a invité les parties à des négociations en vue d'un règlement pacifique du conflit.

Sur le plan diplomatique, le gouvernement du MPLA a réussi un coup d'éclat, en faisant adopter, par la vingt-deuxième session de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA, une déclaration sur "l'ingérence du Gouvernement des Etats-Unis dans les affaires intérieures de la République populaire d'Angola (AHG / Décl.1 (XXII), Addis-Abeba, 28-30 juillet 1986).

Après avoir lustigé l'appui facile du Gouvernement des Etats-Unis à l'occupation illégale de la Namibie par le régime raciste d'Afrique du sud et son assistance aux <<bandits >> en Angola, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement a déclaré :

"1. L'assistance financière et militaire que l'actuel gouvernement américain apporte aux bandits en Angola, constitue une grave violation de la Déclaration de 1970 des Nations Unies sur les relations amicales entre États, et des principes énoncés dans la charte de l'Organisation des Nations Unies;

2. La politique dite d'engagement constructif qui a encouragé le régime raciste d'Afrique du Sud à défier l'appel lancé par les Nations Unies pour la mise en application de la Résolution 435 (1978) du Conseil de Sécurité, et à continuer d'occuper certaines parties du sud de l'Angola, n'est plus acceptable pour l'Afrique et constitue un mécanisme uniquement destiné à aider et à consolider le régime raciste d'Afrique du Sud dans ses actes répréhensibles d'assassinat, d'agression et de déstabilisation en Afrique australe;

3. L'ingérence délibérée et ouverte du gouvernement américain dans les affaires intérieures de la République Populaire d'Angola constitue un acte hostile contre l'Organisation de l'Unité Africaine;

4. Le peuple de la République d'Angola a le droit de prendre toutes les actions appropriées qu'il juge nécessaires, pour esuvegarder sa souveraineté, son indépendance, son intégrité territoriale;

6. Il relève de la responsabilité politique et morale du Congrès américain de mettre immédiatement un terme à cet acte d'ingérence flagrante de l'actuel gouvernement américain dans les affaires intérieures de la République Populaire d'Angola, Etat membre de l'Organisation de l'Unité Africaine;

7. Le droit souverain du peuple de la République d'Angola de décider de l'opportunité et du moment du retrait de ce pays des troupes cubaines ne peut être remis en cause ni contesté".

Cette déclaration constituait, sans nul doute, une victoire diplomatique considérable et du palmé béni pour le gouvernement en place à Luanda qui avait désormais l'OUA derrière lui, alors que son adversaire était qualifié de bandit à la solde du régime raciste d'Afrique du Sud. Une telle déclaration, outre son caractère non contraignant, ne condamnait qu'un pays étranger à l'OUA, et n'a donc eu aucun impact sur la poursuite de la guerre sur le terrain. Par ailleurs, les relations entre l'UNITA et le gouvernement des Etats-Unis n'en ont pas été affectées. Bien au contraire, cette attitude de l'OUA de vouloir mettre hors-jeu l'un des acteurs du conflit (sans examiner en profondeur ses revendications spécifiques) ne pouvait pas contribuer à désamorcer la crise, même si, visiblement, l'UNITA ne cherchait que des prétextes pour prolonger le conflit.

Ainsi, l'UNITA réclamait, comme préalable à toute négociation avec le MPLA, le départ des troupes cubaines d'Angola et l'OUA ne s'est contentée que d'une position mi-figue mi-raisin sur la question. Cette condition posée par l'UNITA a été satisfaite le 22 décembre 1988, avec la signature à New York, d'un accord tripartite entre l'Angola, Cuba et l'Afrique du Sud, pour la paix en Angola et l'indépendance de la Namibie, et d'un accord bilatéral entre l'Angola et Cuba, pour le retrait total des troupes cubaines d'Angola. Joignant le geste à la parole, le Président angolais a présidé, le 10 janvier 1989, un meeting populaire d'adieu aux forces cubaines d'Angola.

Profitant de la brèche ouverte par cet accord, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA, lors de sa vingt-cinquième session ordinaire (Addis-Abeba, 24-26 juillet 1989), a entériné un "Plan de paix en Angola" en vue de la réconciliation nationale, mais qui, apparemment, n'a pas reçu l'adhésion de l'UNITA. Selon cette résolution, la Conférence:

- \*...Se félicitant de la décision unanime du Comité Central du Parti Travalliste du MPLA d'approuver le Plan de Paix;
- Se félicitant en outre de la proclamation du cessez-le feu en République Populaire d'Angola;
- ...Prenant note de la Déclaration de Gbadolite sur l'Angola, qui préconise la réconciliation nationale en République Populaire d'Angola;
- ...Prenant note en outre de la détermination de l'Administration Bush à poursuivre l'aide militaire et financière qu'elle accorde à l'UNITA;
- Se félicite de la Déclaration de Gbadolite sur l'Angola et de la proclamation du cessez-le-feu en République Populaire d'Angola;
- ...Demande en outre aux membres du Congrès des Etats-Unis de s'opposer à l'octroi de toute aide à l'UNITA et de soutenir les efforts que déploie l'Afrique en vue d'instaurer la paix et la réconciliation nationale en République Populaire d'Angola;
- Entérine le Plan de Paix et de réconciliation en République Populaire d'Angola" (AHG / Res.188 (XXV) ).

Le Plan de paix dont il est question dans cette résolution est celui présenté, le 16 mai 1989 à Luanda, par le Gouvernement angolais, lors d'un Sommet de huit Chefs d'Etat de l'Afrique centrale et australe (Gabon, Sao Tomé et Principe, Congo, Zaïre, Angola, Zambie, Zimbabwe et Mozambique) et qui prévoyait la "retraite volontaire et temporaire" de Jones Savimbi de la scène politique angolaise et l'intégration des autres membres de l'UNITA dans la société et les institutions du pays.

Seule la Côte d'Ivoire a émis des réserves sur certains points de cette résolution, notamment ceux condamnant les USA pour leur aide à l'UNITA.

Une telle résolution était d'avance vouée à l'échec, car elle n'avait pas l'aval de l'UNITA, qui accusait déjà l'OUA de s'être rangée du côté du MPLA et d'avoir ainsi favorisé la

poursuite de la guerre. D'autres résolutions du même genre, qui chaque fois apaisaient les parties à plus de retenue, ont été adoptées par la suite, mais sont restées lettre morte

Un brin d'espoir de la fin du conflit était également né le 22 juin 1989, à la suite de la poignée de main historique, entre le Président angolais et le leader de l'UNITA, en présence de dix-huit Chefs d'Etat et de Gouvernement africains à Gbadolite (ex-Zaïre). Ce geste très médiatisé semblait constituer, pour l'OUA, le début d'acceptation, par l'UNITA, du plan de paix pour l'Angola. Mais l'illusion sera de courte durée, car l'UNITA dénonce-rat officiellement ce plan lors d'un nouveau sommet des huit, en août 1989 à Harare, et réitérera son refus des préalables de cet accord, à savoir le cessez-le-feu immédiat et l'ouverture des discussions politiques.

La guerre s'est donc poursuivie sur le terrain sans discontinuer. Il faudra attendre le mois de mai 1991 pour qu'un nouvel accord soit signé entre le Président angolais et le leader de l'UNITA à Bicesse au Portugal. Cet accord prévoyait le cessez-le-feu et instaurait des normes de coexistence entre les parties, spécifiquement la constitution d'une armée unique et la tenue d'élections pluralistes, sous la supervision et le contrôle des Nations Unies.

Les élections générales pluralistes (présidentielles et législatives) eurent donc lieu les 29 et 30 septembre 1992 avec la participation de l'UNITA, en présence des observateurs de l'ONU, de l'OUA et de la Communauté Européenne. L'UNITA gagna pas mal de sièges à l'Assemblée Nationale (34,10%) même si le MPLA obtint la majorité absolue dès le premier tour du scrutin (53,74%), tandis que le Président angolais et le leader de l'UNITA obtenaient respectivement 49,57% et 40,07% des suffrages<sup>170</sup>.

Il fallait pour cela un deuxième tour pour les départager. Malheureusement et contre toute attente, avant même que ce deuxième tour ait lieu, les résultats de ces élections seront rejetés par le leader de l'UNITA lui-même, qui invoquera des allégations de fraude alors que la représentante spéciale du Secrétaire général de l'ONU les avait qualifiées de "libres et justes". Le Président angolais en exercice sera, par conséquent, proclamé vainqueur desdites élections, faute de concurrent au deuxième tour.

En fin de compte, l'UNITA ne participera pas aux nouvelles institutions issues de ces élections et préférera poursuivre la guerre grâce aux nouveaux équipements (dont des missiles "Stinger") dont elle était pourvue. Accusant le coup, l'ONU a mal digéré ce camouflet que l'UNITA venait d'infliger à la communauté internationale. C'est pourquoi elle a essayé de persuader l'UNITA (qu'elle venait d'ailleurs d'identifier comme responsable de la poursuite des hostilités) de revenir dans le droit chemin et de déposer les armes.

Ainsi, par sa résolution 864 du 15 septembre 1993, le Conseil de sécurité de l'ONU :

"...5) Réaffirme qu'il reconnaît les droits légitimes du Gouvernement angolais et se félicite à cet égard de l'assistance fournie au Gouvernement angolais à l'appui du processus démocratique;

6) Exige de nouveau que l'UNITA accepte sans réserve les résultats des élections démocratiques du 30 septembre 1992 et se conforme pleinement aux "Accords de Paz";

7) Condamne l'UNITA en raison du fait qu'elle continue de mener des actions militaires qui accroissent les souffrances de la population civile angolaise et nuisent à l'économie du pays et exige de nouveau qu'elle mette fin immédiatement à de tels agissements;

...Considérant que du fait des actions militaires de l'UNITA, la situation en Angola constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales;

Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies

<sup>170</sup> République Populaire d'Angola, "Demain commence aujourd'hui", nov.2000

...19) Décide, en vue d'interdire la vente ou la fourniture à l'UNITA d'armements et de matériel connexe, ou d'une assistance militaire, ainsi que de pétrole et de produits pétroliers, que tous les États empêcheront la vente ou la fourniture, par leurs nationaux ou depuis leur territoire, ou par l'intermédiaire de navires ou d'aéronefs battant leur pavillon, d'armements et de matériel connexe de tous types, y compris d'armes et de munitions, de véhicules et d'équipement militaires et de pièces détachées y afférentes, ainsi que de pétrole et de produits pétroliers, que ceux-ci proviennent ou non de leur territoire, à destination du territoire de l'Angola autrement que par des points d'entrée désignés dont le Gouvernement angolais communiquera la liste au Secrétaire général qui en avisera promptement les États Membres de l'Organisation des Nations Unies;

...21) Demande aux États d'engager des poursuites contre les personnes ou entités qui violeraient les mesures instituées par la présente résolution et d'imposer les pénalités appropriées" (S/RES/864 (1993).

Les rapports entre l'UNITA et l'ONU devenaient de plus en plus tendus avec cette résolution même si la première continuait de bénéficier toujours des largesses du Gouvernement américain.

Abondant dans le même sens, les Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA, lors de leur trentième conférence ordinaire tenue à Tunis du 13 au 15 juin 1994, ont adopté une déclaration dans laquelle :

"...Notant avec satisfaction l'adoption par le Conseil de Sécurité des Nations Unies de certaines mesures concrètes préconisées par leur déclaration et sa disposition à mettre en oeuvre des mesures supplémentaires prévues dans le paragraphe 26 de la résolution 864 (1993) au cas où l'UNITA ne répond pas aux appels de la communauté internationale en vue de trouver une solution pacifique à la crise et si elle ne fait pas preuve de la bonne foi et de la souplesse nécessaires pour parvenir rapidement à un accord global dans le cadre des négociations de Lusaka;

...Ils réaffirment leur appui total au processus de la paix en Angola qui, pour eux, est la seule voie pour une solution politique du conflit et réitèrent la nécessité de respecter les résultats des élections, seule garantie d'un processus démocratique continu;

...Ils recommandent au Conseil de Sécurité des Nations Unies de fixer un délai aux parties pour respecter les dispositions pertinentes de ses résolutions antérieures au delà duquel toutes les mesures préconisées dans la résolution 696 (1991) seront mises en oeuvre (AHG/Decl. 3 (XXX) )".

Le 20 novembre 1994, le gouvernement de Luanda et l'UNITA ont signé formellement , à Lusaka, le Protocole devant marquer la fin des hostilités dans le pays (connu sous le nom de "Protocole de Lusaka"), qui prévoyait le cessez-le-feu et la mise en place de nouvelles institutions politiques auxquelles devaient prendre part les membres de l'UNITA.

A l'instar des accords précédents, ce protocole ne sera pas suivi d'effet en raison des tergiversations de l'UNITA qui y voyait encore un piège que lui tendait le gouvernement du MPLA pour l'abattre.

Toutefois, si les craintes de l'UNITA peuvent parfois se comprendre, ce qui l'est moins est la complaisance de certains Chefs d'Etat africains à son égard, qui l'encourageaient à s'enfermer dans la logique de la guerre, au grand dam du peuple angolais.

Dans le cadre des multiples tentatives de vouloir rapprocher les points de vue des deux adversaires, au début du mois de mars 1996, eut lieu à Libreville au Gabon une rencontre entre le Président angolais et le leader de l'UNITA, au cours de laquelle le premier a proposé au second la charge de vice-président tandis que celui-ci lui soumet -trait la liste des membres de son parti qui devaient participer au futur Gouvernement d'Unité et de Réconciliation Nationale (GUARN) prévu par le protocole de Lusaka. Et pour permettre aux

membres de l'UNITA de participer à ce gouvernement, le Président angolais a promulgué, en mai 1996, une nouvelle loi d'amnistie en leur faveur, après son adoption par l'Assemblée nationale. Et en avril 1997 eut lieu l'installation des nouvelles institutions politiques à Luanda (Gouvernement d'Unité et de Réconciliation Nationale & Parlement) auxquelles ont pris part les membres des différents partis dont l'UNITA.

Mais toutes ces bonnes volontés ne parviendront pas à convaincre l'UNITA de déposer les armes, malgré sa déclaration formelle, en décembre 1996, dans un document remis au représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies, selon laquelle toutes ses troupes ont été regroupées et la totalité de son armement utilisé pendant la guerre rendue. C'est pourquoi, en juillet 1997, le Conseil de sécurité a exprimé ses préoccupations devant les efforts continus de l'UNITA pour rétablir sa capacité militaire et, le 28 août, eut lieu l'adoption de la résolution 1127 où il fut question, pour la première fois, des sanctions politiques et diplomatiques contre les membres de l'UNITA.

Pour ce faire, le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chap. VII de la Charte des Nations Unies:

\* Décide que tous les États doivent prendre les mesures nécessaires pour:

a) Empêcher l'entrée sur leur territoire ou le transit par leur territoire de tous dirigeants de l'UNITA et des membres adultes de leur famille proche, identifiés conformément au paragraphe 11 a) ci-après, à l'exception des personnalités dont la présence est nécessaire au bon fonctionnement du Gouvernement d'unité et de réconciliation nationale, de l'Assemblée nationale ou de la commission conjointe, étant entendu que rien dans le présent paragraphe n'oblige un Etat à refuser l'entrée sur son territoire à ses propres nationaux;

b) Invalider temporairement ou annuler tous documents de voyage, visas ou permis de séjour délivrés aux dirigeants de l'UNITA et aux membres adultes de leur famille proche, identifiés conformément au paragraphe 11 a) ci-après, à l'exception des personnalités visées à l'alinéa a) ci-dessus..." ( S/RES/1127 (1997) ).

Cette résolution n'ayant pas produit les effets escomptés, le Conseil de sécurité est allé encore plus loin et a voté, le 12 juin 1998, la résolution 1173 relative au gel des fonds appartenant aux membres de l'UNITA. Dans cette optique, le Conseil, agissant en vertu du Chap. VII de la CNU :

"...11. Décide que tous les États, à l'exception de l'Angola, où se trouvent des fonds et autres ressources financières, notamment des fonds ayant pour origine des biens appartenant à l'UNITA en tant qu'organisation, à ses dirigeants, ou à des membres adultes de leur famille proche, identifiés conformément au paragraphe 11 de la résolution 1127 (1997), exigeront de toutes les personnes et entités se trouvant sur leur territoire qui détiennent de tels fonds et autres ressources financières qu'elles les gèlent et assurent qu'ils ne puissent être mis, directement ou indirectement, à la disposition ou utilisés au profit de l'UNITA en tant qu'organisation, de ses responsables, ou des membres adultes de leur famille proche, identifiés conformément au paragraphe 11 de la résolution 1127 (1997);

12. Décide aussi que tous les États doivent prendre les mesures nécessaires pour :

a) Empêcher tous les contacts officiels avec les dirigeants de l'UNITA dans les régions de l'Angola auxquelles ne s'étend pas l'administration de l'Etat, si ce n'est dans les cas où ces contacts sont le fait de représentants du Gouvernement d'unité et réconciliation nationale, des Nations Unies ou des États observateurs du Protocole de Lusaka..." ( S/RES/1173 (1998) ).

Poursuivant sur la même lancée, l'organe central pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits de l'OUA a, le 24 juillet 1998, condamné l'UNITA pour ses actes

d'agression et réoccupation de localités dans le pays, tandis que le 28 du même mois, l'Union Européenne décidait de lui appliquer également des sanctions.

Toutes ces démarches ne visaient qu'à isoler l'UNITA et à la contraindre à appliquer les dispositions du protocole de Lusaka, mais sans résultat. C'est la raison pour laquelle le Conseil de sécurité, constatant son impuissance, se contentera de renouveler des appels en direction de l'UNITA pour qu'elle coopère avec les instances onusiennes afin de trouver une solution au drame angolais, tout en prorogeant, chaque fois que de besoin, le délai de la Mission d'Observation des Nations Unies en Angola (MONUA).

L'OUA, qui se trouvait dans la même situation que l'ONU, ne pouvait proposer de meilleure solution. Ainsi, lors de la 70ème session ordinaire, le Conseil des Ministres :

"...2) Reconnaît les efforts du Gouvernement angolais visant la mise en oeuvre du Protocole de Lusaka et considère que M. Jonas Savimbi s'est auto-exclu du processus démocratique en cours en Angola pour avoir délibérément violé le Protocole de Lusaka, les résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité de l'ONU, et pour avoir ignoré les différents appels de la Communauté internationale ;

...5) Lance un appel à tous les États membres pour qu'ils oeuvrent sans relâche à la mise en oeuvre de toutes les résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies, en particulier celles relatives aux sanctions prises à l'encontre de l'UNITA..." ( CM/ 450-484 (LXX)Rev.1 ).

Lors de sa trente-sixième session ordinaire tenue à Lomé (10-12 juillet 2000), la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA, "exprime sa préoccupation devant le fait que les sanctions imposées par les Nations Unies contre l'UNITA ne sont pas appliquées de manière effective; et condamne l'UNITA pour sa poursuite de la guerre contre le peuple d'Angola, guerre qui est à l'origine du drame humanitaire dans ce pays et exprime sa solidarité avec le Gouvernement et le peuple d'Angola." (AHG / Dec. (XXXVI)).

Comme on peut le constater, ni l'ONU ni l'OUA n'ont pas pu réussir à mettre un terme aux souffrances du peuple angolais en arrêtant la guerre. A notre avis, les raisons de cet échec tiennent moins en l'impérialité des deux organisations internationales de venir à bout des conflits qui déchirant le continent africain qu'à la mauvaise volonté de certains Chefs d'Etat africains eux-mêmes.

Dans cette optique, si l'UNITA a persisté dans son refus de déposer les armes et a défilé la communauté internationale en violant les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, c'est qu'elle a toujours bénéficié de soutiens non déclarés de la part de certains pays (africains d'abord, puis européens et américains ensuite). Il n'est un secret pour personne que des pays africains accordaient à l'UNITA des bases arrières, et l'aideraient à écouler son or et son diamant sur le marché extérieur tandis que des pays européens et américains lui vendaient des armes. Si certains dirigeants africains n'ont jamais caché leurs accointances avec l'UNITA, c'est qu'ils approuvaient les méthodes qu'elle utilisait pour accéder au pouvoir mais sans tenir compte de la vie des populations pour lesquelles elle prétendait pourtant se battre. L'Angola est un exemple parmi tant d'autres, et l'OUA est loin de se voir décernée une médaille pour ses résultats obtenus dans le règlement de ce conflit.

Dans tous les cas, même si l'UNITA n'a pas toujours respecté la parole donnée, il ne suffisait pas non plus de continuer à la clouer au pilori à longueur de journée, (ce qui accentuait par ailleurs sa fureur et ne résolvait pas la situation), mais de chercher plutôt ce qui pouvait encore la ramener à la table des négociations et renouer ainsi les fils du dialogue. Ou alors, si toutes les possibilités avaient été explorées et que l'UNITA refusait d'entendre la raison, il fallait que tous les pays africains se coalisent, forment un front et mettent ses combattants hors d'état de nuire; et ce cas n'aurait pas été le premier dans l'histoire de l'Afrique. Mais là aussi le concours du reste de la communauté internationale

aurait été indispensable, spécialement au moment du vote d'une résolution ( au niveau du Conseil de sécurité de l'ONU ) pour déclencher une telle opération. L'UNITA devait aussi se convaincre que ce ne sont ni ses obus ni ses canons qui allaient lui faire gravir les marches du pouvoir, car si tel était le cas, la situation aurait tourné en sa faveur depuis longtemps.

Le 22 février 2002, le leader de l'UNITA J. Savimbi est mort et ce décès pourrait changer la donne dans le conflit angolais. En effet, depuis lors, des pourparlers entre les nouveaux dirigeants du Mouvement et le gouvernement de Luanda se sont engagés et ont abouti à la signature, le 4 avril 2002, d'un nouvel accord de paix.

Selon la dépêche de l'Inter Press Service News Agency (IPS) du 5 avril 2002, la cérémonie de signature de cet accord, intervenu cinq jours après un accord préliminaire de cessez-le feu, s'est déroulée dans le bâtiment de l'Assemblée nationale de l'Angola, en présence du Président angolais José Eduardo DOS SANTOS et le leader intérimaire de l'UNITA Paulo LUKAMBA "GATO", des représentants des pays voisins et des Nations Unies ainsi que des émissaires des Etats-Unis, de la Russie et du Portugal. Signalons que ces trois derniers pays constituaient la "troïka" qui était chargée d'observer l'accord de paix de Lusaka de 1994 et que le présent accord est le premier à avoir été signé sur le territoire angolais, les précédents l'ayant tous été à l'extérieur de l'Angola.

La guerre n'est cependant pas encore terminée et le cauchemar du peuple angolais ne prendra fin qu'avec la mise en application effective dudit accord, car comme l'a constaté le Conseil de sécurité de l'ONU dans sa résolution 1404 (2002) du 18 avril 2002, prorogeant le mandat de l'instance de surveillance jusqu'au 19 octobre 2002:

- Il (le Conseil) se déclare préoccupé par les répercussions humanitaires de la situation actuelle sur la population civile d'Angola; et
- Considère que la situation en Angola continue de constituer une menace pour la paix et la sécurité internationale dans la région".

Comme dans le cas du Sahara Occidental, la résolution de la question angolaise reste suspendue à la volonté de l'UNITA et (de ses sponsors) de mettre fin à la guerre. La démarche de l'ONU et de l'OUA a consisté jusqu'ici à voter des résolutions condamnant telle ou telle partie qui n'avait pas respecté ses engagements. Il s'agit dès à présent de manifester plus de détermination en obligeant l'UNITA à appliquer ces mêmes résolutions. L'OUA étant dépourvue de moyens pour décider de telles mesures, le Conseil de sécurité de l'ONU pourrait bien se référer au précédent irakien pour faire fléchir l'UNITA. Le gouvernement de Luanda de son côté devrait se montrer plus ouvert et disposé à accepter certaines concessions pour la paix de son peuple. Le retrait des troupes angolaises de la RDC, suite aux accords signés entre les différents belligérants et ce pays, pourrait aussi contribuer au retour de la paix en Angola.

### **Section 3: Le Burundi**

L'histoire du Burundi est jalonnée de crises successives, qui avaient des répercussions chez son "frère jumeau" le Rwanda. Ces crises étaient caractérisées par des massacres à grande échelle des populations civiles par l'armée et sont surtout le résultat des antagonismes entre les deux principales ethnies qui composent la population burundaise (Hutus, estimés à 85%, et Tutsis, à 14%) consécutifs à la politique d'exclusion pratiquée par les différents régimes qui se sont succédés au pouvoir.

"Avec les siècles, le clivage ethnique s'est transformé en clivage racial, à cause des habitudes de domination sociale, de mépris et de rejet, acquises par les Batutsi sur tout le

reste des citoyens, Bahutu et Batwa confondus. Ceux-ci subissaient une injustice supplémentaire: le mépris et le rejet de leurs autres concitoyens<sup>171</sup>.

Les périodes les plus connues de cette sombre histoire sont 1965, 1972, 1988 et depuis 1993. Le sommet de l'horreur a été atteint en 1972, "quand un génocide a coûté la vie à quelque cent à trois cent mille personnes dans le silence quasi total du monde. Cette tragédie allait se répéter en 1988, pour la troisième fois en moins de vingt-cinq ans, si l'information n'avait pas mieux circulé entre-temps. Ni les Kurdes d'Irak, ni les Arméniens, ni les Cambodgiens, n'ont connu un sort semblable, dans un pays où le non-dit s'est érigé en règle, au nom de la raison d'Etat. Et avec le satisfecit de la naïve opinion publique internationale"<sup>172</sup>.

Si, à ces différentes occasions, l'OUA a toujours déclaré "être préoccupée" par ce qui se passait au Burundi, son implication effective dans les problèmes de ce pays débutera véritablement après le 21 octobre 1993. En effet, à cette date, l'armée burundaise a assassiné le premier Président Hutu démocratiquement élu trois mois auparavant, et avec lui la plupart de ses plus proches collaborateurs. Avec cet assassinat, les chances du processus démocratique laborieusement mis en place étaient compromises, et le pays allait connaître l'une de ses plus graves crises. Les Hutus, qui lors des précédents pogroms, préféraient prendre le chemin de l'exil vers les pays voisins, voyant leur victoire et leur pouvoir leur échapper, optèrent pour la résistance à l'armée, si bien que les pertes en vies humaines ont été évaluées à quelques cinquante mille victimes pour la période d'octobre 1993 à juillet 1996<sup>173</sup>.

Aujourd'hui, ce chiffre a été largement dépassé.

Une bonne partie de la communauté internationale a certes condamné cet assassinat, mais ses efforts pour ramener la paix dans le pays ont été vains, pas plus qu'ils n'ont pu rétablir le FRODEBU (Front pour la Démocratie au Burundi, qui avait gagné les élections présidentielles et législatives) dans ses droits.

L'OUA a marqué son entrée sur la scène burundaise en convoquant, en novembre 1993, l'organe central du Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits, qui a mis sur pied la "Mission de protection et d'observation pour le rétablissement de la confiance au Burundi (MIPROBU)" (*doc. central organ / Mec // Min / Com.1, p. 2 et 3*).

"Cette Mission, chaudement appuyée par plusieurs chancelleries, émues par le mort du président assassiné et par les risques qui résultaient du chaos consécutif au plan initial du putsch, consistait en une force demandée pour intervenir directement, en cas de besoin, avec des moyens militaires, et protéger les institutions que les putschistes Impunis menaçaient de dissoudre. En clair, son arrivée signifiait la fin du règne du terrorisme politique et promettait, en protégeant les autorités légales, le retour automatique à la constitutionnalité, donc la remise en marche du système politique national dans son ensemble"<sup>174</sup>.

<sup>171</sup> Rephaël NTIBAZONKIZA, "Biographie du Président Melchior Ndadaye: l'Homme et son destin", Bulgarian Helsinki Committee, Sofia, le 1er juin 1986, p. 26

<sup>172</sup> Déo HAKIZIMANA, "Burundi, le non dit", Editions Remesha, Vevey, Suisse 1990: résumé de l'auteur lui-même

<sup>173</sup> Human Rights Watch, Fédération internationale des droits de l'homme, Ligue des droits de la personne dans la région des grands lacs, Organisation Mondiale contre la torture, Centre national pour la coopération au développement, "Commission internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme au Burundi depuis le 21 octobre 1993, rapport final", juillet 1994, pp.176-180

<sup>174</sup> Déo HAKIZIMANA, "Le temps Mandela au Burundi; ce que j'ai compris", Editions Remesha, Vevey, Genève, Suisse 2000, p.439

Pour appuyer les efforts de l'OUA et comme la situation devenait chaque jour plus complexe, le Secrétaire général de l'ONU a nommé un Représentant spécial pour le Burundi; lequel est arrivé sur place vers le 25 novembre 1993.

A partir de ce moment, "après concertation entre le haut commandement de l'armée et le gouvernement, la MIPROBU fut transformée en une Mission internationale d'observation pour le rétablissement de la confiance au Burundi (MIOB), composée de 47 officiers au lieu de 200 personnes demandées auparavant"<sup>175</sup>.

Par la suite, un Représentant du Secrétaire général de l'OUA fut également nommé à Bujumbura pour suivre l'évolution de la situation et épauler les partis politiques dans la recherche d'une solution à la crise.

Grâce à la présence des deux personnalités de l'ONU et de l'OUA, des négociations ont pu être menées entre les différents partis politiques et ont abouti à la désignation d'un nouveau Président de la République.

Ces partis politiques se sont réunis de nouveau les 3 et 4 février 1994 "sous la présidence de Mgrs Bernard BUDUDIRA et Simon NTAMWANA, en présence du Premier Ministre, des Représentants spéciaux des Secrétaires généraux de l'ONU et de l'OUA et de deux représentants des Forces Armées" et ont fixé les "missions prioritaires du nouveau gouvernement ainsi que les modalités pour leur mise en oeuvre"<sup>176</sup>.

Si l'on considère la situation politique qui prévalait en ce moment au Burundi et le rôle pivot qu'y joue l'armée, l'on comprend aisément les raisons de la présence de cette dernière dans les négociations. Parmi les missions prioritaires assignées au gouvernement, l'on peut citer:

"... la pacification du pays et la remise rapide au travail de la population et les enquêtes nationales et internationales relatives aux événements d'octobre 1993, à savoir:

l'assassinat du Président de la République et de certains de ses proches collaborateurs ainsi que les massacres des populations civiles".

Au lieu de se stabiliser, la situation s'est plutôt radicalisée, en raison surtout des acteurs sur le terrain (partis politiques, armée, milices d'autodéfense, etc.). Celle-ci s'est même détériorée avec la disparition du tout nouveau Président, mort dans l'attentat qui a coûté la vie au Président du Rwanda, le 6 avril 1994 à Kigali.

Pour combler le vide ainsi créé, les négociations devaient reprendre dans un climat empreint de tension et de méfiance réciproque entre les deux principales composantes de la population burundaise.

Le 12 juillet 1994 a été signé le "Protocole d'accord entre les familles politiques sur la répartition des responsabilités dans l'administration du territoire, les services extérieurs et les services de la documentation et des migrations". Ce protocole d'accord a été négocié sous l'égide du gouvernement burundais, en présence "des représentants spéciaux des Secrétaires généraux de l'ONU et de l'OUA", dont ce document comporte également la signature.

Loin de rechercher ce qui pouvait bien ramener la paix et le calme dans le pays, on aurait dit que les négociateurs étaient avant tout préoccupés par le partage du gâteau, chacune des deux principales familles politiques (d'un côté le FRODEBU, parti du Président assassiné et ses satellites, et de l'autre, l'UPRONA, parti du Président ayant perdu les élections de juin 1993 soutenu par l'armée) voulant avoir la main mise sur les postes les plus stratégiques possibles. Les représentants spéciaux des Secrétaires généraux de l'ONU et de l'OUA ne pouvaient pas non plus modifier le cours des négociations en

<sup>175</sup> Joseph GAHAMA, "Limites et contradictions du processus de démocratisation au Burundi" in "Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994)", Ed. Karthala, 1995, p.85

<sup>176</sup> Tiré du procès-verbal de cette réunion

insistant sur le rétablissement de la paix, de peur de se voir accusés de manquer de neutralité et taxés d'immixtion dans les affaires intérieures d'un pays souverain.

Et ce sont cette crainte et cette retenue de la part des fonctionnaires internationaux présents sur le terrain qui font que, dans les pays où ils sont appelés à agir, la situation n'évolue qu'au gré des acteurs politiques internes, eux se contentant de constater les dégâts et faire rapport à leurs supérieurs hiérarchiques.

La signature du protocole d'accord ci-dessus n'a donc pas pu mettre fin aux violences, tant l'armée gouvernementale et les groupes armés constitués après le 21 octobre 1993 voulaient en découdre, rendant ainsi son application quasi impossible.

C'est ce qui a amené le Président du Conseil de sécurité à faire la déclaration suivante, lors de la 3410<sup>ème</sup> séance consacrée à la situation au Burundi, le 29 juillet 1994 :

"... Le Conseil de sécurité se félicite de la coopération dont font preuve l'organisation de l'Unité africaine (OUA) et l'Organisation des Nations Unies afin d'aider à maintenir la paix au Burundi. A cet égard, il encourage le Secrétaire général à continuer de fournir ses bons offices par l'intermédiaire de son Représentant spécial.

Le Conseil condamne les éléments extrémistes qui continuent de rejeter les négociations en cours et qui cherchent à faire obstacle aux progrès sur la voie d'un règlement pacifique. A cet égard, le Conseil est alarmé par les actes de violence qui ont été récemment commis à Bujumbura et réitère les termes de ses déclarations du 25 octobre 1993 (S/26631) et du 16 novembre 1993 (S/26757).

Il exige que toutes les parties mettent immédiatement fin à toute incitation à la violence ou à la haine ethnique" (Déclaration S/PRST/1994 du 29 juillet 1994).

Constatant que la situation n'évoluait pas dans le sens positif, et que sur le terrain alternaient guerre, violence, insécurité et négociations entre partis politiques, le Président du Conseil de sécurité a de nouveau délivré la déclaration suivante, le 25 août 1994 :

"- Le Conseil se félicite des négociations qui sont actuellement en cours au Burundi en vue de parvenir rapidement à un accord sur la succession à la présidence, de surmonter la longue crise constitutionnelle et de mettre en place dans le pays des institutions démocratiques stables.

- Le Conseil réaffirme qu'il condamne les éléments extrémistes qui tentent de saper la réconciliation nationale. Il demande à toutes les parties de rejeter toute solution extrême ou non démocratique à leurs différends politiques.

- Il considère que l'impunité des coupables est l'un des problèmes les plus graves qui contribuent à la détérioration de la sécurité au Burundi. Aussi attache-t-il de l'importance au renforcement de l'appareil judiciaire du pays.

- Il estime également qu'il est important de déployer au Burundi des observateurs civils chargés de suivre l'instauration d'un climat plus sûr..." (S/PRST/1994/47).

Malgré les tensions et la violence qui régnaient dans le pays, les négociations ont effectivement continué et les Partis politiques sont parvenus à un "Accord portant convention de gouvernement entre les forces de changement démocratique constituées du FRODEBU, P.R.B., P.P., P.L., et les partis politiques de l'opposition constitués par l'UPRONA, RADDES, INKINZO, P.S.D., ANADDE, ABASA, P.I.T., P.R.P. et PARENA", signé le 10 septembre 1994.

Ladite convention, négociée et signée en présence des Représentants spéciaux des Secrétaires généraux de l'ONU et de l'OUA (qui l'ont également signée), "poursuit l'objectif de restaurer et de promouvoir les valeurs de paix, de justice sociale, de patriotisme et d'unité nationale. Ses signataires s'engageaient à privilégier la culte de la vérité, le respect strict des droits de la personne humaine et les libertés individuelles et en

particulier le respect absolu de la vie" (art. 1). Cette convention énonçait également les grands principes qui devaient servir de fondation à l'édification d'un Etat de droit, dont:

- La conception et la gestion collégiale et démocratique du pouvoir;
- La promotion de l'indépendance de la magistrature et la neutralité des corps de police;
- Le respect du bien commun et l'institution de mécanismes de contrôle de gestion de la chose publique;
- L'éducation de la population, de la jeunesse en particulier, aux valeurs de paix et de tolérance (art. 2).

La convention était un "accord conclu entre les partis politiques agréés en vue de la mise en place d'institutions de consensus" (art. 4) et devait couvrir une période transitoire jusqu'au 9 juin 1998 (art. 7). La grande partie de ce document fut consacrée à la répartition nominale des postes ministériels et des autres services de l'Etat entre les différentes formations politiques et à la définition de leurs missions. Cette Convention de gouvernement a enfin été établie en trois originaux, conservés respectivement par l'Assemblée nationale et les Secrétaires généraux de l'ONU et de l'OUA (art. 54). En tant que dépositaires de ce document important, les Secrétaires généraux de l'ONU et de l'OUA devaient suivre de près l'exécution des obligations incombant à chaque partie signataire par le biais de leurs représentants sur place.

En fin de compte, le Parti qui avait gagné haut et large les élections dut avaler des couleuvres et fut contraint de partager le pouvoir avec ses concurrents malheureux qui, grâce à cet accord, opéraient un retour en force sur la scène politique.

Relayant le soutien de la communauté internationale à cette convention de gouvernement et aux institutions ainsi mises en place, le Président du Conseil de sécurité a fait une déclaration, le 21 octobre 1994 dans laquelle :

"Le Conseil accueille avec satisfaction l'élection et l'entrée en fonction du Président, la confirmation du Premier Ministre dans ses fonctions et la constitution du nouveau gouvernement de coalition. Il y voit un important progrès vers la stabilisation de la situation au Burundi. Il demande à toutes les parties burundaises de concourir au rétablissement de la démocratie et de la stabilité.

- Il réaffirme qu'il importe de traduire en justice les responsables du coup d'Etat du 21 octobre 1993 ainsi que des massacres interethniques et des autres violations du droit international humanitaire qui ont suivi" (S/PRST/1994 ).

Cela suffisait-il pour enrayer la crise qui secouait la société burundaise, alors que les bandes armées disséminées à l'intérieur et dans les pays voisins (et qui dénonçaient le rôle de l'armée dans le déclenchement des violences et réclamaient la présence des troupes étrangères) n'avaient pas été associées à ces négociations? La réponse à cette question ne se fera pas attendre, car cette convention ne connaît pas plus de succès que les protocoles d'accord respectifs des 3 et 4 février 1994 et 12 juillet 1994.

Les signataires eux-mêmes donneront du grain à moudre à ces bandes armées, en étalant au grand jour leurs désaccords sur la façon de gouverner le pays, compromettant ainsi les chances du retour de la paix et de la sécurité. C'est ce que relèvera l'un des observateurs de la scène politique burundaise en indiquant que :

"La radicalisation et la fragmentation ont inévitablement eu un impact sur les activités du gouvernement, qui était une coalition non naturelle. En réalité, il n'y avait pas de véritable gouvernement et chaque ministre développa sa propre politique ou celle de ceux qui le supportaient. Oéjé en septembre 1995, le Président Ntibantunganya appela à la fin de la << disgreueuse cacophonie >> émergente du cabinet. De même, dans l'administration et dans le corps diplomatique, il était impossible de découvrir une ligne cohérente. Il n'était

pas rare d'entendre les ambassadeurs burundais dans deux pays voisins adopter deux attitudes opposées en les déclarant << politique du gouvernement >> <sup>177</sup>.

Un Gouvernement aussi hétéroclite ne pouvait effectivement pas relever les défis très importants auxquels le pays était confronté, d'autant plus que certains auteurs de cette tragédie se cachaient parmi les acteurs actuels, car, comme l'ont remarqué les rédacteurs du dernier rapport de l'International Crisis Group (ICG), cités par J. NTAMAHUNGIRO "la tentation d'aboutir rapidement à un accord ne doit pas faire oublier que le grand défi n'est pas la signature d'un document mais sa mise en application"<sup>178</sup>.

L'application de cet accord s'est effectivement révélée inefficace sur le terrain et la situation se détériorait de jour en jour en présence des Représentants des Secrétaires généraux de l'ONU et de l'OUA. Ceux-ci ont, en effet, assisté, impuissants, à la perpétration d'un nouveau coup d'Etat, le 25 juillet 1996, l'ancien Président chassé par les armes en juin 1993 revenant par les armes. Le régime issu de ce coup d'Etat a pris le nom de "Régime Politique de transition"<sup>179</sup>.

"Lorsque l'armée burundaise prit le pouvoir et installa l'ancien Président, le major Pierre Buyoya à la tête de l'Etat, cela ne faisait que confirmer - on serait tenté de dire officialiser - une situation existante. Le président et le parlement étaient impuissants, le gouvernement divisé et incapable de mener une quelconque politique cohérente, et l'armée détenait déjà la substance de ce qui était le pouvoir au Burundi"<sup>180</sup>.

Cette armée, qui avait déjà sonné le glas du processus démocratique dans le pays, est revenue de nouveau sur la scène par la grande porte, alors que deux jours auparavant, le Président du Conseil de sécurité avait lancé cette mise en garde : " le Conseil condamne vigoureusement toute tentative de renverser le gouvernement légitime actuel par la force ou par un coup d'Etat " (S/PRST/1996/31 du 24 juillet 1996). C'est dire que l'ONU avait eu vent de ce qui se tramait au sein de l'Etat-major burundais, mais n'a pris aucune mesure pour le prévenir.

Ce coup d'Etat, qui n'a pas surpris grand-monde, a été condamné par les instances de l'ONU et de l'OUA. Les pays de la sous-région des Grands Lacs (Tanzanie, Kenya, Ouganda, Rwanda et République Démocratique du Congo) ont pris les devants en décrétant, dès l'annonce du coup d'Etat, des sanctions économiques à l'encontre du nouveau régime. Trois conditions furent posées pour la levée de ces sanctions, à savoir, l'autorisation des partis politiques, le rétablissement de l'Assemblée nationale dans ses pouvoirs, et le lancement immédiat des négociations entre tous les acteurs de la vie politique burundaise, y compris les groupes armés qui avaient été, jusque là, tenus à l'écart du jeu.

Le 13 septembre 1996, le "nouvel homme fort" du Burundi a promulgué le Décret-Loi n° 1/001/96 portant organisation du système institutionnel de transition. Il s'agissait d'une sorte de constitution, qui déterminait le mode de fonctionnement des institutions et définissait leurs attributions (Président de la République, Premier Ministre et Gouvernement, Assemblée Nationale, etc.). Certains pays ont vu dans la promulgation de ce texte un signe de bonne volonté de la part du régime à s'engager sur la voie de la réconciliation

<sup>177</sup> Fillp REYNTJENS et Stef VANDEGINSTE, "Burundi, évolution politique en 1996-1997", in "L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 1996-1997", Editions L'Hamattan, Paris 1997, p. 6

<sup>178</sup> Joseph NTAMAHUNGIRO, "Burundi, vers l'aboutissement des négociations d'Arusha", in "Revue Dialogue" n°216, mai-juin 2000, p.75

<sup>179</sup> Déclaration du 25 juillet 1996 portant création d'un régime politique de transition à laquelle se réfère le décret-loi n° 1/ 001/ 96 du 19 septembre 1996 portant organisation du système institutionnel de transition

<sup>180</sup> REYNTJENS & S. VANDEGINSTE, op.cit. p.7

nationale, spécialement en ce qui concernait le rétablissement de l'Assemblée nationale dans ses fonctions.

Bien plus, le nouveau régime avait déclaré vouloir ouvrir les négociations avec toutes les parties impliquées dans le conflit au Burundi à l'exception de celles qui auraient trempé dans les massacres et à la seule condition de déposer d'abord les armes.

Dans cette optique, l'OUA qui avait entériné les sanctions prises par les pays des Grands Lacs, par la voix du Conseil des Ministres réunis en leur 65ème session (Tripoli, 26 - 28 février 1997), "a félicité les Dirigeants des pays de la Région des Grands Lacs et le facilitateur du processus de paix, Mwalimu Julius NYERERE, pour les efforts inlassables qu'ils déploient en vue d'un règlement pacifique et négocié du conflit au Burundi ; et a lancé un appel aux pays de la sous-région qui ont imposé des sanctions contre le Burundi pour qu'ils procèdent à une évaluation objective de la situation qui prévaut dans ce pays suite à la mise en oeuvre des sanctions et pour qu'ils reviennent ces sanctions en fonction des progrès réalisés dans le processus de paix" (Décision n° CM / DEC.306 (LXV) ). Par ailleurs, lors de sa 66ème session tenue à Harare (Zimbabwe), du 28 au 31 mai 1997, le Conseil des Ministres de l'OUA:

"a) Se félicite de la décision prise récemment par les pays de la région qui ont imposé des sanctions contre le Burundi d'assouplir ces sanctions, ainsi que de la disponibilité exprimée par les dirigeants de la région à suspendre toutes les sanctions, à l'exception de l'embargo sur les armes, dès que les négociations auront été engagées;

d) exhorte le gouvernement du Burundi et l'opposition à s'engager dans la recherche d'un règlement pacifique du conflit et à poursuivre plus activement les négociations et exprime sa confiance totale en la sincérité et l'impartialité du facilitateur du processus de paix ;

g) demande au Secrétaire général et à l'organe central d'examiner le rôle que pourrait jouer l'OUA à l'avenir pour garantir et consolider tout accord conclu au cours de négociations" (CM/Dec. 354 (LXVI)).

Sous la pression des pays de la région des Grands Lacs et de l'OUA, le régime du Burundi a finalement accepté d'engager des négociations directes avec sa rébellion armée mais certaines composantes de celle-ci ont refusé d'y participer. Et ce sont ces négociations, menées de bout en bout sous les auspices des facilitateurs (J.Nyerere d'abord et N. Mandela ensuite), qui ont culminé en la signature, le 28 août 2000 à Arusha (Tanzania), de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi", en présence notamment du Président en exercice de l'OUA, des Secréaires généraux de l'ONU et de l'OUA, du Président américain, et des représentants de divers pays étrangers. Durant toute la période des négociations, l'OUA et l'ONU n'avaient cessé d'encourager les parties à faire montre de l'esprit de responsabilité et de courage afin d'éviter à leur pays le gouffre dans lequel il semblait s'enfoncer inexorablement.

Long de 178 pages, cet accord reprend en détail les causes du conflit et propose des solutions pour l'avenir. Il comprend cinq protocoles traitant respectivement de la nature du conflit burundais, des problèmes de génocide et d'exclusion et des solutions (protocole I), de la démocratie et de la bonne gouvernance (prot. II), de la paix et de la sécurité pour tous (prot. III), de la reconstruction et du développement (prot. IV) et enfin des garanties pour l'application de l'accord (prot. V). Il comprend aussi des annexes portant sur l'engagement des partis participants (I), la structure de la force de police nationale (II), l'Accord de cessez-le-feu (III), le rapport de la Commission IV (IV) et enfin le calendrier d'application (V), et qui en font partie intégrante.

Il faut cependant préciser que toutes les parties n'ont pas signé l'accord et que certaines l'ont signé en émettant une série de réserves, comme le représentant du parti UPRONA dont est issu le Président de la République.

S'agissant de la nature du conflit burundais (prot. I), après l'événement situé dans le temps (période coloniale et post coloniale), "les parties reconnaissent qu'il s'agit :

- a. D'un conflit fondamentalement politique avec des dimensions ethniques extrêmement importantes;
- b. D'un conflit découlant d'une lutte de la classe politique pour accéder au pouvoir et / ou s'y maintenir" (art. 4 du prot. I).

Parmi les solutions à y apporter, les parties sont convenues notamment des mesures de politique générale (dont l'instauration d'un nouvel ordre politique, social, culturel et judiciaire au Burundi, dans le cadre d'une nouvelle constitution inspirée des réalités du Burundi et fondée sur les valeurs de justice, de la primauté du droit, de démocratie, de bonne gouvernance, de pluralisme, de respect des droits et libertés fondamentaux des individus, d'unité, de solidarité, d'égalité entre les hommes et les femmes, de compréhension mutuelle et de tolérance entre les différentes composantes politiques et ethniques du peuple burundais (art. 5, 1)); des principes et mesures d'ordre politique (dont notamment la lutte contre l'impunité des crimes) (art. 6, 1); des principes et mesures d'ordre juridique (dont la demande, par le gouvernement de transition, de la mise en place par le Conseil de sécurité de l'ONU, d'une Commission d'enquête judiciaire internationale sur le génocide, les crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité ainsi que d'un Tribunal pénal international chargé de juger et punir les coupables (art. 6, 10 & 11)).

Quant à la démocratie et à la bonne gouvernance (prot. II), les parties ont réaffirmé "leur attachement à un système de gouvernement démocratique inspiré par les réalités de leur pays, qui assure la sécurité et la justice pour tous et soit fondé sur les valeurs de l'unité sans exclusion" (prot. II, préambule). Ce protocole est essentiellement consacré aux principes et valeurs fondamentaux qui présideront à l'élaboration de la constitution post-transition. A titre d'illustration, "les droits et devoirs proclamés et garantis, entre autres, par la Déclaration universelle des droits de l'homme, les Pactes Internationaux relatifs aux droits de l'homme, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative aux droits de l'enfant font partie intégrante de la Constitution de la République du Burundi (prot. II, art. 3). Il prévoit aussi la durée de la période de transition "qui prend effet à partir du moment où les conditions nécessaires à la mise en place du Gouvernement de transition, conformément aux instruments applicables, ont été remplies, à savoir aussitôt que possible dans un délai de trois à six mois au maximum à compter de la date de la signature de l'Accord. La période de transition prend fin avec l'élection du nouveau Président, laquelle a lieu après la première élection démocratique de l'Assemblée nationale; les deux élections se tenant dans les trente mois qui suivent le début de la période de transition" (prot. II, art.13).

Le protocole relatif à la paix et à la sécurité pour tous (prot. III) énumère les droits et les devoirs des citoyens burundais, la lutte contre l'impunité, la bonne gouvernance, les conditions préalables à l'établissement et au maintien de la paix et de la sécurité telles que l'unité au sein des corps de défense et de sécurité et leur neutralité politique, la neutralité et l'indépendance de la magistrature, le rejet de l'utilisation de la force comme moyen d'accès et de maintien au pouvoir (art. 1).

En ce qui concerne la reconstruction et le développement (prot. IV), il s'agit d'un catalogue d'actions qui seront menées pour la réhabilitation et la réinstallation des réfugiés et des sinistrés, la reconstruction matérielle et politique ainsi que le développement économique et social du pays, suite aux dégâts causés par la guerre et à l'effondrement du tissu social.

Pour garantir l'application effective de l'Accord (prot. V), les parties sont convenues de la création d'une Commission de suivi, chargée notamment du contrôle, de la supervision et de la coordination de toutes ses dispositions, de veiller au respect du calendrier de mise en oeuvre et à son interprétation correcte (art. 3, 1). Le protocole V détermine également la composition de cette Commission, où l'on retrouve deux représentants des parties signataires, un représentant du gouvernement, six burundais désignés pour leur intégrité morale et des représentants de l'ONU (qui en assure la présidence), de l'OUA et de l'Initiative de paix sur le Burundi (art. 3, 2). Les pays de la région n'ont pas été oubliés, car leurs Chefs d'Etat servent aussi de garants de l'Accord (prot. V, art. 10).

Sous le titre "l'accord de paix au Burundi boycotté par les partis Tutsis", le correspondant de l'AFP sur place a noté à cette occasion : "la plupart des partis politiques Tutsis ont annoncé lundi leur refus de signer un accord de paix au Burundi malgré la présence à Arusha du Président Bill Clinton venu soutenir Nelson Mandela dans sa médiation pour mettre fin à une guerre civile qui a fait plus de 200.000 victimes en sept ans"<sup>181</sup>.

Le rébellion armée hutue n'a pas non plus jugé utile de signer cet accord en arguant qu'elle n'a pas été associée à toutes les phases des négociations et qu'il s'agissait de la poudre que le régime de Bujumbura jetait aux yeux de la communauté internationale pour se maintenir au pouvoir et ainsi continuer à asservir le peuple majoritaire.

En clair, la rébellion réclamait les négociations directes entre elle et l'armée sur les modalités de formation d'une véritable armée nationale (en y incluant ses propres combattants) pouvant rassurer toutes les composantes de la nation burundaise, faute de quoi elle ne déposerait pas les armes.

Cela étant, n'eussent été les pressions venant de toutes parts et sans sa fonction de Président de la République, Mr. Buyoya n'aurait pas non plus signé cet accord, pourtant négocié de bout en bout par ses propres représentants. C'est dire qu'aucune des parties n'était satisfaite de son contenu, raison pour laquelle sa mise en application risque d'en pâtir. Nous pensons que l'obstacle majeur à l'application de cet accord est l'absence d'un accord formel de cessez-le-feu préalablement négocié et signé par les belligérants. Ce dernier verrou a sauté le 3 décembre 2002 lorsqu'un accord de cessez-le-feu a été signé entre le gouvernement de Bujumbura et le principal mouvement rebelle, le Conseil National pour la Défense de la Démocratie - Forces pour la Défense de la Démocratie (CNDD - FDD) à l'occasion d'un sommet de la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Est (Ouganda, Kenya et Tanzanie) à Arusha en Tanzanie. Le principal point de cet accord indique que l'armée et les forces combattantes du CNDD - FDD seront cantonnées, avec leurs armes, dans des zones différentes qui seront désignées à travers le pays, sous la supervision d'une force africaine de maintien de la paix, munie d'un mandat des Nations Unies et reconnue par le Conseil de sécurité.

Dans tous les cas, quoi que l'on fasse et que l'on dise et malgré les pressions de l'OUA et de l'ONU, le conflit burundais ne pourra pas trouver de solution tant que le problème de l'armée (qui fait et délaît les gouvernements) ne sera pas sérieusement posé et abordé sans détours par les différents acteurs de la vie politique nationale. Dans cette optique, il faut penser à la formation d'une armée véritablement nationale où toutes les composantes de la population seront représentées (ce qui est aussi valable pour tous les pays africains avec des régimes militaires). C'est un défi difficile à relever certes, mais qui devrait mobiliser l'attention de la communauté internationale.

Autrement, on aura beau partager le pouvoir au niveau politique, cette armée pourra

<sup>181</sup> Agence France Presse (AFP) du 28 août 2000

toujours rallumer l'incendie et sera la première à se présenter en pompier (exercice dans lequel elle excelle), et ni l'ONU, ni l'OUA n'y changeront rien.

Nous sommes d'avis que : "Face aux drames de leur histoire, les Burundais eux-mêmes n'ont pas souvent eu le courage de s'interroger, en vue de trouver des solutions. Au contraire, durant les quatre décennies passées, les hommes au pouvoir ont imposé le tabou sur les réalités de l'anthropologie politique, sociale et culturelle de leur pays. Pire encore, ils ont déployé une diplomatie mensongère dans tous les pays où le Burundi avait une représentation diplomatique pour justifier toutes les crises qu'ils ont planifiées ou provoquées, en tout cas gérées de manière très peu patriotique"<sup>182</sup>.

En conclusion, après l'éclatement du conflit au Burundi, l'ONU et l'OUA se sont investies dans la recherche d'une solution politique pouvant satisfaire les parties belligérantes, en envoyant, dès le départ, les Représentants spéciaux des deux Secrétaires généraux respectifs à Bujumbura. Par la suite, l'OUA a nommé un médiateur entre le gouvernement de Bujumbura et sa rébellion armée, dont le rôle était de rapprocher les points de vue des belligérants pour une éventuelle solution, tandis que l'action de l'ONU s'est faite de plus en plus discrète. Les efforts de ces deux organisations ont été couronnés par la signature, en août 2000, d'un accord de paix entre les diverses forces politiques, et concrétisés par la mise en place, le 2 novembre 2001, d'un gouvernement de transition. Ce dernier est composé, à parts égales, par les deux principales ethnies du pays. Un parlement de transition ainsi qu'un sénat ont été également installés.

La présence de ces institutions n'est certes pas le remède miracle au mal burundais, mais elle constitue un premier pas vers la résolution de ce conflit et qui peut être inscrit à l'actif de l'OUA. Cela étant, ce succès mitigé devrait inciter l'ONU et l'OUA à maintenir leur pression de manière à isoler les extrémistes des deux bords pour permettre l'application effective et intégrale de l'Accord d'Arusha, qui est la base d'une vraie paix pour le peuple burundais.

En guise de complément, avant la mise en place de ce gouvernement, le Président Buyoya (qui le dirigeait) a accepté les onze conditions suivantes posées par le médiateur pour la réussite de la transition<sup>183</sup>:

1. Buyoya doit appliquer fidèlement l'accord de paix signé le 28 août 2000 à Arusha.
2. Buyoya doit intégrer les représentants de tous les partis signataires de l'accord de paix dans le gouvernement de transition.
3. Buyoya doit appeler la communauté internationale et la région à fournir des troupes et des forces de maintien de la paix qui iront dans le pays y renforcer la sécurité et assurer la protection des leaders politiques, spécialement ceux qui rentrent d'exil.
4. Buyoya doit réformer l'armée dominée par les Tutsis, en y intégrant les groupes armés et les Hutus aussi rapidement que possible.
5. Buyoya doit coopérer pleinement avec le Haut Commissariat de l'ONU aux réfugiés dans le rapatriement des réfugiés et la réinstallation des déplacés.
6. Buyoya doit garantir la sécurité des leaders politiques, en particulier ceux qui rentreront d'exil.
7. Buyoya ne doit pas - ni le gouvernement - mener des actions de représailles à l'endroit des opposants politiques.
8. Buyoya doit libérer tous les prisonniers politiques suivant les recommandations de la commission ad hoc.
9. Buyoya doit coopérer pleinement avec le comité de suivi de l'application de l'accord de paix.

<sup>182</sup> Augustin NSANZE, "Crises politiques et minorités: cas du Burundi", in "Revue Dialogue" n° 218, septembre-octobre 2000, p. 45

<sup>183</sup> Agence d'Information Hirondelle du 11 juillet 2001, reproduit par la revue "Dialogue", n°223, juillet-août 2001, p.100-101

10. Buyoya doit quitter immédiatement la présidence à la fin de la période de 18 mois.
11. Buyoya doit s'engager à respecter ces conditions devant un sommet régional prévu le 23 juillet 2001. Mandela en informera ensuite le Conseil de sécurité pour qu'il les anténne".

Mr. Buyoya s'est effectivement conformé aux conditions ci-dessus, notamment en remettant le pouvoir au Vice-Président au début du mois de mai 2003. En agissant ainsi, le Président du Burundi a montré qu'il est disposé à coopérer pour la résolution de l'une des crises les plus meurtrières du continent africain. Il appartient dès lors à l'OUA et à l'ONU d'assumer leurs parts respectives de responsabilités, en appelant chaque acteur au respect de ses propres engagements.

#### **Section 4: La République Démocratique du Congo (RDC)**

Après la tempête qui a accompagné son accession à l'indépendance en 1960, la République Démocratique du Congo (ex-Zaïre) était surtout connue pour les fastes et la gabaglia de ses responsables politiques, en l'occurrence son Président de la République. Même si le pays vivait une véritable dictature sous son long règne, les risques d'implosion de ce géant de l'Afrique centrale (cinq fois la France) n'étaient pas aussi présents qu'aujourd'hui.

Le début des malheurs de la RDC se situe en juillet 1994, au moment de l'arrivée massive des réfugiés rwandais, après la victoire militaire de la rébellion du Front patriotique rwandais sur les anciennes forces armées gouvernementales. Le nouveau pouvoir installé au Rwanda reprochait au régime du Président Mobutu de soutenir ces mêmes réfugiés qui, disait-il, lançaient des raids à partir du territoire zaïrois pour reconquérir le pouvoir qu'ils venaient de perdre. Cette accusation, qui a déclenché une guerre des communiqués entre les deux pays, a servi d'alibi au gouvernement rwandais pour le démantèlement, à l'arme lourde (début novembre 1996), des camps de réfugiés installés sur le territoire zaïrois. La destruction de ces camps de réfugiés a contraint une partie de ceux-ci à retourner, "manu militari", au Rwanda (ce qui est contraire à la Convention sur les réfugiés) et une autre à chercher refuge dans les forêts zaïroises où elle a été poursuivie et massacrée, sous le regard indifférent de la communauté internationale.

Et pourtant, le Président du Conseil de sécurité avait déclaré, au plus tort de cette opération de nettoyage des camps par l'armée rwandaise, que:

"Le Conseil demande un cessez-le-feu immédiat et l'arrêt complet de tous les combats dans la région. A cet égard, il engage toutes les parties à s'abstenir de recourir à la force et d'opérer des incursions transfrontières et à engager des négociations. Il insiste sur la nécessité d'assurer d'urgence le rapatriement librement consenti et la réinstallation en bon ordre des réfugiés ainsi que le retour des personnes déplacées qui constituent des éléments cruciaux pour la stabilité dans la région" (PRST/1996/44- 1er novembre 1996). Malheureusement et comme à l'accoutumée dans ce genre de circonstances, cet appel sera délibérément ignoré par les parties et l'ONU ne fera rien pour obliger celles-ci à s'y conformer.

Abondant dans le même sens, les Chefs d'Etat des pays de la région des Grands Lacs (Kenya, Tanzanie, Zambie, Ethiopie, Rwanda et Zaïre) se sont accordés, au cours d'une réunion en novembre 1996, sur l'envoi de troupes neutres pour sécuriser le ravitaillement des réfugiés rwandais, burundais et même zaïrois, présents au Zaïre, malgré l'opposition énergique du gouvernement rwandais.

La même initiative sera par ailleurs reprise par le Conseil de sécurité de l'ONU qui votera, le 15 novembre 1996, après moult obstructions et volte-faces, la résolution 1080 autorisant le déploiement d'une force internationale humanitaire dans l'est du Zaïre; laquelle résolution ne sera jamais appliquée comme il est expliqué ci-après:

"Et comme on devait s'y attendre, le gouvernement rwandais s'opposa farouchement à cette résolution, car <<il ne voyait pas la nécessité d'une telle opération>> qu'il avait d'ailleurs qualifiée d'« Opération Turquoise II ». Les Etats-Unis épousèrent la position rwandaise et la force d'interposition pour sauver des centaines de milliers de vies humaines ne fut pas envoyée. La puissance des médias occidentaux et particulièrement américains avait dopé l'opinion mondiale par les images du retour de quelques cinq cent mille réfugiés rwandais pour convaincre le monde que tous les réfugiés rwandais étaient rentrés chez eux et que la résolution était désormais sans objet. Aujourd'hui l'ONU est obligée de reconnaître, impuissante, la nécessité d'enquêter sur les horribles massacres commis sur des centaines de milliers de réfugiés Hutus rwandais sur le territoire zaïrois par les hommes de Kabila et Kagame, alors qu'on aurait pu très bien éviter ce deuxième génocide que personne n'ose appeler par son nom"<sup>14</sup>.

La résolution 1080 a été donc enterrée par la seule volonté de ceux -là mêmes qui connaissaient le mobile de leur entreprise guerrière en sacrifiant les réfugiés rwandais sur l'autel de leurs ambitions. Cette passivité de la communauté internationale répondait ainsi au vœu d'un diplomate occidental de haut rang en poste au Rwanda, qui avait déclaré, quelques jours auparavant, et sans essayer le moindre désaveu de la part de son gouvernement, que:

"La communauté internationale devait arrêter toute assistance à ces réfugiés de manière que leurs enfants ne soient pas plus tard de nouveaux massacreurs"<sup>15</sup>. Dont acte.

Cependant, la destruction des camps des réfugiés rwandais n'était que le début d'exécution d'un plan minutieusement élaboré, comme la suite des événements allait le démontrer puisque la guerre ne s'est pas arrêtée après cette opération. En effet, parmi les troupes rwandaises qui ont détruit les camps en massacrant leurs occupants, se trouvaient aussi les rebelles de l'«Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaïre» (AFDL), qui entamaient leur longue marche vers Kinshasa pour y déloger le Président Mobutu, aidés en cela par les armées ougandaise et burundaise. Ainsi commençait la première guerre du Zaïre, qui sera par la suite baptisé "République Démocratique du Congo".

L'OUA, qui dans un premier temps a semblé laisser l'initiative à l'ONU et aux pays de la région des Grands Lacs, s'est finalement résolue à s'impliquer dans la recherche d'une solution pacifique à ce conflit.

Ainsi, lors de sa 65ème session ordinaire tenue à Tripoli du 26 au 28 février 1997 (soit trois mois après le début des hostilités), le Conseil des Ministres de l'OUA:

"- a demandé l'arrêt immédiat des hostilités et le retrait sans délai de toutes les forces étrangères, y compris les mercenaires du territoire zaïrois. A cet égard, Il invite instamment tous les États voisins du Zaïre ainsi que tous les États n'appartenant pas à la région à s'abstenir de s'impliquer dans le conflit qui existe actuellement à l'Est du Zaïre. - a exprimé son appui à la convocation d'une Conférence internationale sur la paix, la stabilité et le développement de la Région des Grands Lacs, sous les auspices de l'OUA et des Nations Unies, de même que la convocation d'un sommet extraordinaire des Chefs d'Etat et de Gouvernement des États membres de l'Organe central de l'OUA ainsi que des

<sup>14</sup> Honoré N'GBANDA NZAMBO KO ATUMBA, "Ainsi sonne le glas; les derniers jours du Maréchal Mobutu", Ed. Gideppe, Paris, 1998, p. 211

<sup>15</sup> Propos de l'Ambassadeur des USA au Rwanda, cités par Eugène NDAHAYO, in "Rwanda: les dessous des cartes", L'Harmattan, Paris, 2000, p. 192

pays concernés sur la situation dans la Région des Grands Lacs" (Décision n° CM/DEC. 305 (LXV)). Ces recommandations ont été ignorées par les belligérants.

Le Conseil de sécurité de l'ONU avait, de son côté, adopté le 18 février 1997, un plan de paix en cinq points pour l'Est du Zaïre, à savoir:

- Cessation immédiate des hostilités;
- Retrait de toutes les forces extérieures, mercenaires compris;
- Réaffirmation du respect de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale du Zaïre et des autres États de la Région des Grands Lacs;
- Protection et sécurité de tous les réfugiés et personnes déplacées et facilités d'accès à l'action humanitaire;
- Solution rapide et pacifique de la crise par le dialogue, le processus électoral et la convocation internationale sur la paix, la sécurité et le développement dans la région des Grands Lacs" (S / RES / 1097 (1997)). Cette résolution connaît le même sort que les recommandations de l'OUA ci-dessus, car les belligérants poursuivront les hostilités jusqu'à la victoire finale de l'un d'eux.

Ce qui était cependant paradoxal dans cette résolution, c'était le point relatif à "la protection et à la sécurité de tous les réfugiés et personnes déplacées...". En effet, en mettant en veilleuse l'application de la résolution 1080 relative au déploiement de la force internationale humanitaire, le Conseil de sécurité devait être parfaitement conscient de la brèche dangereuse qu'il avait ouverte aux belligérants pour qui le sort de ces réfugiés était désormais scellé. Il s'agissait en quelque sorte d'un chèque en blanc accordé à l'armée rwandaise qui n'allait pas rater cette occasion pour se débarrasser, une fois pour toutes, de ces réfugiés et sécuriser ainsi sa frontière avec le Zaïre. Si cette protection des réfugiés était réellement pensée, il fallait plutôt adopter des mesures contraignantes visant à faire appliquer la résolution susdite en enjoignant aux belligérants de s'y conformer, car les déclarations ultérieures du Conseil de sécurité ne traduisaient que ses attermolements face à la dégradation de la situation.

Ainsi, en date du 7 mars 1997, le Président du Conseil de sécurité, après avoir rappelé l'appui du Conseil au plan de paix en cinq points ci-dessus et s'être félicité de ce que l'OUA l'ait endossé, a fait la déclaration suivante :

"- Le Conseil accueille avec satisfaction la déclaration par laquelle le Gouvernement zaïrois a fait savoir le 5 mars 1997 qu'il souscrit au plan de paix des Nations Unies que le Conseil a fait sien dans sa résolution 1097 ;

- Demande à l'Alliance des Forces démocratiques pour la libération du Congo-Zaïre de déclarer publiquement qu'elle souscrit à la résolution 1097 (1997) dans son intégralité, notamment en ce qui concerne la cessation immédiate des hostilités, et engage toutes les parties à en appliquer les dispositions sans délai;
- Réaffirme l'importance que revêt la tenue, sous les auspices de l'ONU et de l'OUA, d'une conférence internationale sur la paix, la sécurité et le développement dans la région des Grands Lacs" (S/PRST/1997/11).

Et le 30 avril 1997, le Président du Conseil de sécurité a de nouveau déclaré :

"- Le Conseil de sécurité réaffirme la déclaration de son Président en date du 24 avril 1997 ( S/PRST/ 1997 /22 ) et se félicite de l'accord intervenu récemment entre le Président du Zaïre et le chef de l'Alliance des Forces démocratiques pour la libération du Congo/Zaïre (AFDL) sur la date et le lieu d'une rencontre au cours de laquelle ils s'entreprendront d'un règlement pacifique négocié du conflit au Zaïre.

- Il réaffirme son soutien sans réserve au plan de paix en cinq points de l'ONU, qu'il a fait sien dans sa résolution 1097 (1997) du 18 février 1997, demande la cessation immédiate des hostilités et engage tout particulièrement les deux parties à parvenir rapidement à un accord sur des arrangements transitoires pacifiques préétablis à la

tenue d'élections démocratiques et libres avec la participation de toutes les parties" (S/PRST/1997/24).

En dépit de toutes les gesticulations et mises en garde aussi bien de la part de l'ONU que de l'OUA, l'aventure se terminera le 17 mai 1997, quand les troupes de l'AFOL, appuyées par les armées rwandaise, burundaise et ougandaise feront une entrée triomphale dans la capitale zaïroise en y chassant les soldats de Mobutu; et que leur chef, Laurent-Oésiré Kabila se proclamera Président de la nouvelle "République Démocratique du Congo".

Peu de temps après son installation aux commandes du pays, le nouveau Président a reçu un appui inespéré et sans équivoque de l'OUA. En effet, lors de la session ordinaire du 28 au 31 mai 1997 tenue à Harare, le Conseil des Ministres :

- Lance un appel pressant à la communauté internationale, y compris les États membres de l'OUA afin qu'ils accordent toute l'assistance possible à la République Démocratique du Congo en vue de sa reconstruction, de son redressement et de la réhabilitation des institutions essentielles de l'Etat;

- Lance un appel aux États membres et à la communauté internationale pour qu'ils fournissent au nouveau gouvernement toute l'assistance nécessaire pendant la période de transition en vue de l'organisation et de la tenue d'élections libres, justes et démocratiques;

- Réitère son appui total à la convocation d'une conférence internationale sur la paix, la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs, et ce sous les auspices de l'ONU et de l'OUA" (CM/Dec. 353 (LXVI)).

Rappelons que cette dernière recommandation qui figure aussi dans bon nombre de résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU sera vite oubliée comme l'avait été la résolution 1080 du 15 novembre 1996. C'est dire que les deux décisions émanant des plus hautes instances de l'ONU et de l'OUA ont été purement et simplement ignorées par les protagonistes au conflit, sans peur d'être ni blâmés ni condamnés. Il en a été de même des multiples appels au cessez-le-feu, des rencontres organisées par différentes instances ou personnalités (ex. réunion organisée par le Président Mandela sur le bâtiment de guerre sud-africain "Outenika") en vue d'approcher les points de vue de Mobutu et de Kabila pour un éventuel arrêt des combats.

En fin de compte, la tradition a été scrupuleusement respectée: la raison du plus fort a prévalu et le vainqueur a été vite reconnu par la communauté internationale même si le parcours suivi pour arriver à ce résultat était jonché d'innombrables cadavres humains. Le vaincu a, pour sa part, été relégué aux oubliettes de l'histoire.

Dans la foulée, quelques mois après son investiture, le Président de la RDC a reçu la visite de la Secrétaire d'Etat américaine, venue féliciter le nouvel allié des Etats-Unis, qui a déclaré à cette occasion:

"Nous sommes encouragés par la volonté de M. Kabila de s'opposer à la corruption et d'établir un état de droit"<sup>189</sup>.

Une telle manifestation de confiance et de soutien de la part d'un représentant de la première puissance mondiale à l'égard d'un "ancien chef de guerre" ne pouvait que conforter celui-ci dans son durcissement vis-à-vis de toute opposition politique.

<sup>189</sup> Propos de Mme M. ALBRIGHT, Secrétaire d'Etat américaine, cités par le journal "l'Express" de Neuchâtel, du 13 décembre 1997

Néanmoins, n'eût été l'appétit démesuré des parrains de Kabila qui l'avaient aidé dans la conquête du pouvoir, le feuilleton de cette guerre dite de libération aurait pu se terminer là, car tout le monde s'attendait à l'avènement d'une nouvelle ère de paix incarnée par le nouveau pouvoir. Ce qui ne fut pas le cas. En effet, quand le nouveau Chef de l'Etat a demandé à ses hôtes (qui devenaient de plus en plus encombrants et se comportaient comme en territoire conquis) de ratourner dans leurs pays respectifs, ceux-ci ont choisi de se regrouper derrière une pseudo-rébellion "qui déclara tout de go vouloir renverser le dictateur Kabila et instaurer la démocratie dans le pays".

La communauté internationale, qui avait reconnu les nouvelles autorités et se mobilisait pour la reconstruction de la RDC, allait assister, à partir du 2 août 1998, à une nouvelle guerre (dont les anciens acteurs n'ont fait que changer de rôle), entre d'une part, l'armée gouvernementale, et d'autre part, la rébellion, soutenue par les armées du Rwanda, du Burundi et de l'Ouganda. Ce n'est donc pas par hasard si la rébellion a installé son quartier général dans la ville de Goma, à l'est, aux portes des trois pays.

F. REYNTJENS a identifié deux raisons qui ont été à la base de la mésentente entre Kabila et ses protecteurs d'hier et qui nous semblent tout à fait pertinentes:

"La raison principale pour laquelle l'Ouganda, le Rwanda et - dans une moindre mesure - le Burundi intervinrent au Congo à l'automne 1996 est lié à leur sécurité.

Des mouvements rebelles d'Ouganda (ADF), du Rwanda (l'armée du précédent gouvernement, FAR et les milices interahamwa) et du Burundi (CNDD-FDD) utilisaient le territoire congolais comme base d'assaut et de repli; dans une certaine mesure, ils bénéficiaient de complicité (au moins passive) et de toute façon le contrôle territorial de l'état effondré était nominal, tout au plus. Contrairement aux attentes des parrains de Kabila, le nouveau régime installé à Kinshasa s'avéra incapable de - ou peu disposé à - résoudre les deux problèmes initialement à l'origine de la guerre de 1996-1997: la sécurité des voisins de l'est et le statut des Tutsi congolais. Ces problèmes devinrent en effet plus graves qu'auparavant. Bien que des accords de sécurité aient été signés par le régime de Kabila avec l'Ouganda, le Rwanda et le Burundi, le Congo resta une source d'insécurité et la base de départ d'attaques contre ces voisins. Le second problème non résolu est celui du statut des Banyarwanda et des Tutsi congolais en particulier.

Les sentiments anti-rwandais qui existaient avant la guerre s'aggravèrent. Une des raisons de cette détérioration continue était l'attitude de nombreux Tutsi rwandais et congolais, tant civils que militaires, qui se comportaient comme s'ils étaient

en territoire occupé. Les populations locales étaient harcelées, insultées et humiliées; les << libérateurs >> confisquaient des appareils ménagers, des équipements de communication, des voitures, du bétail et des maisons; les chefs traditionnels étaient dégradés et ridiculisés, certains furent même tués; les meilleures positions dans l'administration et dans l'armée allèrent aux << nouveaux dirigeants >> ; des milliers de civils furent tués dans des opérations anti-insurrection par l'APR et des éléments banyarwanda des FAC..."<sup>157</sup>.

Dans de telles conditions, comment un Etat souverain pouvait-il supporter de si graves affronts infligés à sa population qui, à peine remise d'une si longue période de dictature, devait se replonger dans une situation aussi cauchemardesque?

Pour mieux comprendre cette problématique des "Banyarwanda" et des "Tutsi congolais", "il faut savoir que le Rwanda ancien s'étendait sur un territoire plus vaste que celui d'aujourd'hui. Du fait de découpages artificiels remontant aux débuts de la colonisation quand Allemands, Belges et Anglais traçaient leurs frontières, des centaines de milliers de

<sup>157</sup> F. REYNTJENS, "La deuxième guerre du Congo: plus qu'une réédition", in "L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 1998-1999", L'Harmattan, Paris, 1999, pp. 274-276

Rwandaïses de langue et de culture sont aujourd'hui citoyens de l'Ouganda, du Zaïre ou de la Tanzanie sans jamais avoir bougé du lieu qu'ils habitaient. Il ne s'agit donc pas d'émigrés"<sup>108</sup>.

De la sorte, les Tutsi se sont mis du côté de leurs "frères" de l'Armée patriotique rwandaïse et les Hutu, pourchassés par leurs propres compatriotes, ont choisi de s'allier avec les forces armées congolaises.

La rébellion s'éleva vite une armée bien organisée et bien entraînée qui s'empara rapidement de la partie est de la RDC et entreprit même de rééditer sa marche sur Kinshasa. Le Président Kabila accusa sans tarder le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi d'être derrière cette rébellion et porta la question devant le Conseil de sécurité de l'ONU et devant l'OUA. Les deux organisations allaient de nouveau se fourvoyer dans leurs propres contradictions, à la satisfaction des parrains de la rébellion.

Connaissant la puissance de feu de ses adversaires et se rendant compte de l'inertie de l'ONU et de l'OUA, le Chef de l'Etat congolais préféra demander de l'aide aux pays amis (parmi lesquels l'Angola, le Zimbabwe et la Namibie), qui lui envoyèrent des troupes; lesquelles parvinrent à contenir l'avancée des rebelles.

La deuxième guerre du Congo devint un conflit plus qu'international, avec la présence des armées de sept pays différenciés sans compter les innombrables groupes armés par-semés çà et là dans le pays et combattant aux côtés de l'une ou l'autre partie.

Selon le schéma désormais classique en pareilles circonstances, le 8 août 1998, eut lieu au Zimbabwe la réunion des Chefs d'Etat de l'Afrique centrale, orientale et australe et à laquelle prirent part les représentants du Rwanda, de la RDC, du Burundi, de la Tanzanie, de l'Ouganda, de l'Angola, de la Zambie, du Kenya et de l'Afrique du Sud, chargée de trouver une issue pacifique au conflit. Cette réunion, qui réclamait avant toute chose l'arrêt des hostilités et demandait aux belligérants de décréter un cessez-le-feu se termina en queue de poisson, le Rwanda arguant ne pas être concerné par cette guerre qu'il considérait comme une affaire interne à la RDC; tandis que cette dernière réclamait, comme préalable à toute recherche de solution, le départ des troupes rwandaïses, ougandaïses et burundaïses de son territoire.

La situation devenant de plus en plus complexe et la sécurité des populations civiles de plus en plus compromise, le Président du Conseil de sécurité a fait la déclaration suivante à propos de ce nouveau conflit:

"...Le Conseil réaffirme l'obligation de respecter l'intégrité territoriale et la souveraineté nationale de la République Démocratique du Congo et des autres États de la région et la nécessité pour tous les États de s'abstenir d'intervenir dans les affaires intérieures des autres. Dans ce contexte, le Conseil appelle à une solution pacifique au conflit en République démocratique du Congo, notamment un cessez-le-feu immédiat, le retrait de toutes les forces étrangères et l'engagement d'un processus pacifique de dialogue politique, en vue de la réconciliation nationale. Le Conseil exprime son appui à toutes les initiatives diplomatiques régionales en faveur d'un règlement pacifique du conflit. Les problèmes de la République démocratique du Congo doivent être résolus sur la base d'un processus de réconciliation nationale qui respecte pleinement l'égalité et l'harmonie de tous les groupes ethniques, et aboutisse à la tenue d'élections démocratiques, libres et régulières aussitôt que possible..." (S / PRST / 1998 / 26 ).

Poursuivant sur la même lancée, le Conseil de sécurité a voté, le 9 avril 1999, la résolution 1234 dans laquelle:

<sup>108</sup> Pierre ERNY, "Rwanda 1994", Ed. L'Harmattan, Paris, 1994, p. 131

- Il réaffirme que tous les États ont l'obligation de respecter l'intégrité territoriale, l'indépendance politique et la souveraineté nationale de la République démocratique du Congo et des autres États de la région, et qu'ils sont notamment tenus de s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies, et réaffirme également que tous les États doivent s'abstenir de toute ingérence dans les affaires intérieures des autres États, conformément à la Charte des Nations Unies;
- Il réaffirme l'importance de la tenue sous les auspices de l'ONU et de l'OUA, d'une conférence internationale sur la paix, la sécurité et la stabilité dans la région des Grands Lacs avec la participation de tous les gouvernements de la région et de toutes les autres parties intéressées ;
- Il réaffirme sa disponibilité à envisager la participation active des Nations Unies, en coordination avec l'OUA, notamment par l'adoption de mesures concrètes, viables et efficaces, afin d'aider à l'application d'un accord effectif de cessez-le-feu et à la mise en oeuvre d'un processus convenu de règlement politique du conflit" (S/ RES/1234 (1999)).

Alors que la guerre redoublait d'intensité sur le terrain, les parties ont pu négocier et conclure un Accord de cessez-le-feu, le 10 juillet 1999 à Lusaka (Zambie). Cet Accord a été signé par les représentants de l'Angola, de la RDC, de la Namibie, du Rwanda, de l'Ouganda et du Zimbabwe, en présence des représentants de la Zambie, de l'OUA, de l'ONU et de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe. La rébellion qui, entre-temps, s'est scindée en deux branches antagonistes (Mouvement de libération du Congo -MLC-, soutenu par l'Ouganda et le Rassemblement congolais pour la démocratie -RCD- soutenu par le Rwanda) a signé l'Accord respectivement le 1er et le 31 août 1999. Cette attitude de la rébellion traduisait déjà un mauvais départ pour l'application dudit Accord dont l'entrée en vigueur était prévue 24 heures après sa signature. Dès l'annonce de la signature de l'Accord par l'une des factions de la rébellion, le porte-parole du Département d'Etat américain a déclaré: "We believe that the key allies of two factions of the Rally for Congolese Democracy should encourage them to resolve their differences and sign the Lusaka accords immediately. Peace in the Democratic Republic of Congo is urgently needed. We strongly urge the rebels and their allies to ensure that the agreement is signed and implemented immediately"<sup>189</sup>.

Cette déclaration aurait constitué une contribution à la paix si dès le départ, le gouvernement américain, allié inconditionnel des gouvernements rwandais et ougandais, avait dissuadé ces derniers de se lancer dans une nouvelle guerre contre le Congo en soutenant une rébellion fabriquée de toutes pièces.

Le préambule de l'Accord de Lusaka se réfère à l'article 52 de la Charte des Nations Unies relatif aux arrangements régionaux concernant les questions du maintien de la paix et de la sécurité internationale et rappelle toutes les étapes qui ont été franchies pour parvenir au résultat final.

L'article 1 point 2 donne la signification du cessez-le feu, à savoir :

- a. la cessation des hostilités entre toutes les forces des Parties en République Démocratique du Congo, comme prévu dans cet accord de cessez-le-feu;
- b. la cessation effective des hostilités, des mouvements et renforts militaires ainsi que des actes hostiles;
- c. la cessation des hostilités dans un délai de 24 heures après la signature de l'Accord de cessez-le-feu...". L'article 11 stipule qu'aussitôt l'accord entré en vigueur, les parties

<sup>189</sup> Communiqué de presse du 2 août 1999

signataires s'engagent à trouver immédiatement des solutions aux préoccupations de sécurité de la RDC et des pays voisins.

Au point 11, a. de l'art. III, il est énoncé: " Le Conseil de sécurité des Nations Unies, agissant conformément aux dispositions du chapitre VII de la Charte des Nations Unies et en collaboration avec l'OUA, sera appelé à constituer, faciliter et déployer une force de maintien de la paix en RDC afin d'assurer la mise en oeuvre de cet Accord, et prenant acte de la situation particulière de la RDC, lui confiera le mandat de poursuivre tous les groupes armés en RDC. A cet égard, le Conseil de sécurité des Nations Unies définira le mandat de la force de maintien de la paix". Il est également prévu une Commission militaire mixte, composée des éléments des parties et chargée d'exécuter les opérations de maintien de la paix jusqu'au déploiement de la Mission de maintien de la paix des Nations Unies et de l'OUA (art. III, point 11, b).

Le point 12 de l'article III parle aussi du retrait définitif de toutes les forces étrangères du territoire national de la RDC conformément au calendrier fixé et au programme de retrait qui sera arrêté par les Nations Unies, l'OUA et la Commission militaire mixte. L'Accord prévoit également les négociations politiques inter-congolaises associant toutes les forces de la nation et la formation d'une armée nationale, restructurée et intégrée, incluant les parties congolaises signataires de l'Accord (art. III, 19 & 20). L'Accord de cessez-le-feu comprend enfin des annexes A et B relatives aux modalités de sa mise oeuvre et qui en font partie intégrante et C relative aux définitions des termes utilisés.

Après la signature de cet Accord, l'ONU et l'OUA semblaient soulagées et ont appelé les parties à exécuter les obligations qui leur incombaient.

Prévoyant les devants, le Conseil de sécurité a adopté, le 6 août 1999, la résolution 1258 dans laquelle:

"1. Il accueille avec satisfaction la signature à Lusaka le 10 juillet 1999, par les États Intéressés, de l'Accord de cessez-le-feu pour la République démocratique du Congo (S/1999/815), qui représente une base viable pour la résolution du conflit en République démocratique du Congo;

2. Il accueille également avec satisfaction la signature, le 1er août 1999, de l'Accord de cessez-le-feu par le Mouvement pour la libération du Congo, se déclare profondément préoccupé que le Rassemblement congolais pour la démocratie n'ait pas signé l'accord et demande à celui-ci de signer l'accord sans délai afin de susciter la réconciliation nationale et d'apporter une paix durable en République démocratique du Congo;

8. Il autorise le déploiement de 90 membres du personnel militaire de liaison des Nations Unies au maximum, ainsi que du personnel civil, politique, humanitaire et administratif voulu, dans les capitales des États signataires de l'accord de cessez-le-feu et au quartier général provisoire de la Commission militaire mixte et, si les conditions de sécurité le permettent, dans les quartiers généraux militaires des principaux belligérants, à l'amière, en République démocratique du Congo et, selon qu'il conviendra, dans d'autres zones que le Secrétaire général jugera appropriées, pour une période de trois mois..." (S/RES/1258 (1999)).

Quant à l'OUA, lors de sa 36ème session ordinaire tenue à Lomé en juillet 2000, la conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement:

"..4. Demande au Gouvernement de la République démocratique du Congo ainsi qu'aux autres Parties congolaises de coopérer pleinement avec le Facilitateur afin que le dialogue inter-congolais puisse commencer dans les meilleurs délais;

5. Exhorte les pays qui ont des forces en République démocratique du Congo de les retirer conformément à l'accord de cessez-le-feu de Lusaka..." (AHG/Dec.145 (XXXVI)),

Cependant, au fil des jours et contrairement aux conflits évoqués précédemment, la communauté internationale s'est rendue compte que les pays impliqués dans cette guerre étaient plus guidés par des intérêts financiers que toute autre considération. La RDC étant en effet qualifiée de "scandale géologique", chaque armée profitait de la portion du territoire qu'elle occupait pour exploiter les minerais du sous-sol qui s'y trouvaient. C'est pour cette raison que, malgré les dénégations des uns et des autres, le Conseil de sécurité, par la voix de son Président, a demandé, en juin 2000, au Secrétaire général de l'ONU de mettre en place un "groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République démocratique du Congo" (S/PRST/2000/20). Le Secrétaire général a présenté le rapport du groupe au Conseil de sécurité le 12 avril 2001 (Doc. S/2001/357).

Dans ce rapport, le groupe d'experts distingue deux phases, à savoir: le pillage systématique et l'exploitation endogène et exogène des ressources naturelles.

"Dans la première phase, les stocks de minéraux, de café, de bois, le bétail et les fonds qui se trouvaient dans les territoires conquis par les armées du Burundi, de l'Ouganda et du Rwanda ont été enlevés pour être transférés dans ces pays, soit exportés sur les marchés internationaux par les ressortissants de ceux-ci, militaires ou civils". Dans la deuxième phase, "cette exploitation illégale a eu deux types de conséquences:

- a) accès de l'armée patriotique rwandaise à des ressources financières énormes et enrichissement de chefs militaires et de civils ougandais;
- b) mise en place de réseaux illégaux dirigés soit par des chefs militaires soit par des civils" (Doc. S/2001/357 p.3).

Le rapport note par ailleurs que:

"Le lien entre la prolongation du conflit et l'exploitation des ressources naturelles n'aurait pas été possible si certaines entités qui ne sont pas parties au conflit n'y avaient pas, volontairement ou non, joué un rôle crucial. Des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, ainsi que certains pays voisins et lointains, ont en effet facilité de façon passive l'exploitation des richesses de la République démocratique du Congo et la poursuite du conflit; de même, le rôle joué par certaines entreprises privées et certains particuliers a été déterminant..." (Doc. S/2001/357 p. 40)

Sur le cas du Rwanda par exemple, le rapport a conclu que "la hausse des revenus de l'armée rwandaise provenant de la vente de colombo-tantalite a été facilité par les trois facteurs suivants:

- a) Le rôle passif qu'ont joué certaines entreprises privées comme la Sabena et la SDV dans le transport de la colombo-tantalite; la banque Citibank en sa qualité de banque correspondante de la BCDI pour les aspects financiers de l'opération; le soi-disant consul honoraire des Etats-Unis à Bukavu; et des membres du personnel de certaines ambassades à Kigali;
- b) La soif de profit de certaines entreprises étrangères qui sont prêtes à faire des affaires sans se préoccuper de leurs aspects illicites ou de certaines irrégularités (le rapport mentionne en annexe une liste de pays dont les sociétés importent des minéraux de la RDC via le Rwanda, parmi lesquels on trouve l'Allemagne, la Belgique, le Canada, la Fédération de Russie, les Etats-Unis, la Malaisie, le Pakistan, le Royaume-Uni, l'Inde, le Kenya et la République-Unie de Tanzanie);
- c) La légitimation politique accordée par certains pays développés. En novembre 2000, à Kigali, le Groupe d'experts s'est fait dire que l'exploitation illégale des richesses et les profits de l'Armée patriotique rwandaise sont justifiés en tant que remboursement au titre de la sécurité assurée par le Rwanda" (Doc. S/2001/357 p. 40).

Le rapport souligne aussi le rôle néfaste joué par certains dirigeants, bien qu'à des degrés différents, dans cette exploitation illégale des ressources du Congo. Cela concerne particulièrement les Présidents du Rwanda, de l'Ouganda et le défunt Président Kabila.

Ce dernier est surtout épinglé pour avoir créé un précédent en conférant une apparence de légalité ou de légitimité à des opérations néanmoins illégales lors de sa marche sur Kinshasa.

Parmi les recommandations formulées par le groupe d'experts, on retiendra celles relatives aux sanctions, où il est question, pour le Conseil de sécurité de:

- Décréter un embargo sur l'importation et l'exportation de colombo-tantalite, nobium, pyrochlore, cassitérite, bois, or et diamants en provenance du Burundi, de l'Ouganda et du Rwanda, qui ne serait levé que lorsqu'il déclarerait que ces pays ne prennent plus part à l'exploitation des ressources naturelles de la République démocratique du Congo.

- Exiger des Etats membres de prendre des mesures nécessaires pour obtenir de leurs institutions financières publiques et privées qu'elles cessent de traiter avec les banques identifiées dans le présent rapport, qui se trouvent au Burundi, au Rwanda et en Ouganda...

- Demander à tous les Etats membres de geler, immédiatement après la publication du rapport, les avoirs financiers des sociétés ou individus qui continueraient de participer à l'exploitation illégale des ressources naturelles de la RDC.

- Exiger que toute coopération militaire avec les Etats ayant des forces en RDC, en violation de la souveraineté du pays, soit immédiatement suspendue jusqu'à ce que celles-ci soient retirées" (Doc. S/2001/357 p.45).

La publication du rapport du groupe d'experts n'a rien changé à la situation: le pillage des ressources naturelles de la République démocratique du Congo a continué comme si de rien n'était et dans des proportions inquiétantes, hypothéquant ainsi toutes les chances de trouver une solution au conflit.

En témoigne ce nouveau rapport rédigé par les mêmes experts de l'ONU et transmis au Conseil de sécurité en octobre 2002, et où il est question de prendre des sanctions contre certains responsables gouvernementaux identifiés nommément en RDC, en Rwanda, en Ouganda et en Zimbabwe et des entreprises privées liées à ces pays.

Un fait mérite aussi d'être mentionné au sujet de ce pillage des ressources de la RDC: les armées rwandaise et ougandaise, ne parvenant pas à s'entendre sur le partage du butin, se sont affrontées, en mai 2000 à Kisangani, détruisant cette troisième ville du Congo et causant des pertes en vies humaines considérables.

Alarmé par ces affrontements, le Conseil de sécurité a voté, le 16 juin 2000, la résolution 1304 "exigeant que l'Ouganda et le Rwanda retirent leurs troupes du territoire congolais sans délai", tandis que l'ambassadeur américain aux Nations Unies estimait qu'un retrait des troupes ougandaises et rwandaises ne devait pas se faire au détriment des inquiétudes légitimes de ces pays en matière de sécurité, raison pour laquelle son pays mettait en avant le principe du retrait à 100 km de Kisangani<sup>190</sup>.

Mais comment comprendre qu'un pays, en l'occurrence le Rwanda, qui est censé se battre pour préserver l'intégrité de son territoire puisse aller jusqu'à plus de mille kilomètres de ses frontières à l'intérieur d'un autre pays et qu'il reçoive encore l'appui de la part de la première puissance mondiale? C'est ce genre de soutien qui encourage les belligérants dans leur entêtement et annihile en partie les efforts de l'ONU et de l'OUA dans le règlement des conflits.

En application de l'Accord de cessez-le-feu de Lusaka, les représentants du gouvernement de la RDC et du Mouvement de libération du Congo (faction de la rébellion soutenue par l'Ouganda) ont signé, le 19 avril 2002 à Sun City en Afrique du Sud, "l'Accord politique pour la gestion consensuelle de la transition en RDC, après d'intenses

<sup>190</sup> Emmanuel NASHI, "Pardre Kabila pour ne pas perdre la Congo?" in "Revue Dialogue" n° 220, janvier-février 2001, p. 44

négociations et blocages de toute sorte. Alors qu'il a participé à toutes les phases des négociations, le Rassemblement Congolais pour la Démocratie (faction soutenue par le Rwanda) n'a pas signé ledit accord, ce qui augurait déjà des difficultés pour la concrétisation de ce dernier.

L'Accord pour la gestion consensuelle de la transition a réparti la présidence des institutions entre les différents acteurs de la vie politique congolaise comme suit (art. 1):

- Le Président actuel restera en place en tant que Chef de l'Etat et Commandant suprême des forces armées congolaises;
- Le Mouvement de libération du Congo (MLC) assumera les fonctions de Premier Ministre, chef du gouvernement et Président du Conseil des Ministres;
- Le Président de l'Assemblée nationale sera issu du Rassemblement congolais pour la Démocratie (RCD);
- Le Président du Sénat proviendra de l'Opposition politique non armée.

Après avoir défini les institutions du pays pendant la transition et déterminé leurs compétences respectives, l'accord précisait que "les parties conviennent qu'à l'issue des négociations politiques inter-congolaises, il y aura un mécanisme pour la formation d'une armée nationale, restructurée et intégrée, incluant les Forces armées du Gouvernement de la République démocratique du Congo, les Forces armées du Rassemblement congolais pour la Démocratie et les Forces armées du Mouvement de libération du Congo, conformément au point 20 de l'article 3 des principes de l'Accord de Lusaka"

(art. 13). L'Accord est cependant resté vague quant à la date de son entrée en vigueur, en stipulant que "les parties conviennent de tout mettre en œuvre pour que l'installation des nouvelles institutions de la RDC se fasse dans les meilleurs délais" (art.19).

Même si cet Accord a été bien accueilli par bon nombre de membres de la communauté internationale (spécialement les Etats-Unis et la Belgique), sa mise en application n'a jamais eu lieu, car aucun des pays engagés dans la guerre en RDC ne voulait retirer ses troupes. C'est pourquoi, le gouvernement de Kinshasa a entamé des pourparlers avec chacun des pays concernés; lesquels pourparlers ont abouti à la signature des accords de retrait des troupes angolaises, ougandaises, rwandaises et zimbabwéennes. Peu après ce retrait effectué sous la supervision de la Mission d'Observation des Nations Unies au Congo (MONUC), un véritable dialogue inter-congolais (DIC) a démarré, avec la participation de toutes les Composantes et Entités appelées à jouer un certain rôle dans la vie politique de la RDC de l'après-guerre. Ledit dialogue s'est conclu par la signature, le 16 décembre 2002 à Pretoria en Afrique du Sud, d'un "Accord Global et Inclusif sur la transition en République Démocratique du Congo". Les Composantes et Entités dont il est question sont: le Gouvernement de Kinshasa, le Rassemblement congolais pour la Démocratie (RCD), le Mouvement de libération du Congo (MLC), l'Opposition politique, les Forces vives, le Rassemblement congolais pour la Démocratie / Mouvement de libération (RCD/ML), le Rassemblement congolais pour la Démocratie/ National (RCD/N) et les Mai-Mai. Le texte de l'Accord de Pretoria se réfère aux Accords de Lusaka du 10 juillet 1999 et de Sun City du 19 avril 2002.

Selon l'article 1 de cet Accord, "les parties ayant des forces combattantes renouvellent de cesser les hostilités et de rechercher une solution pacifique au conflit. Les mêmes parties acceptent de s'engager dans le processus de formation d'une armée nationale restructurée et intégrée (art. 1, 2). Les Composantes et Entités au DIC acceptent de conjuguer leurs efforts dans la mise en application des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies pour le retrait de toutes les troupes étrangères du territoire de la RDC et du désarmement des groupes armés et des milices, et de sauvegarder la souveraineté et l'intégrité territoriale de la RDC (art. 1, 3). Les Parties acceptent par ailleurs de mettre en place un Gouvernement d'union nationale qui permettra d'organiser des élections libres

et démocratiques dans les meilleurs délais (art. 1, 4)". Ces engagements constituent quelques-uns des objectifs principaux auxquels devra parvenir la transition qui s'attellera à "la mise en place des structures devant aboutir à un nouvel ordre politique (art. 2, 5)". Les institutions de la transition prévues par cet accord sont les suivantes: le Président de la République assisté de 4 Vices-Présidents qui seront issus des Composantes Gouvernement, RCD, MLC et Opposition interne; l'Assemblée nationale, le Sénat et les Cours et tribunaux (art. 5).

L'Assemblée nationale comprendra 500 membres qui seront désignés par leurs Composantes et Entités selon une clé de répartition définie dans l'Accord. Il en sera de même des 120 membres du Sénat. Selon l'annexe 1 relatif à "la répartition des responsabilités", le gouvernement comprendra 36 ministères et 25 secrétariats d'Etat répartis entre les différentes Composantes et Entités du DIC.

S'agissant de la défense nationale, l'Accord indique qu'il y aura un mécanisme pour la formation d'une armée nationale restructurée et intégrée incluant toutes les forces combattantes (art. 6). L'Accord précise enfin que "la constitution de la transition sera élaborée sur la base du présent accord inclusif dont elle fera partie intégrante (art. 7)".

Cet accord comporte par ailleurs cinq annexes (qui en font partie intégrante) ayant trait respectivement à la répartition des responsabilités, aux entreprises publiques, à la Commission de suivi de l'Accord, à la garantie internationale et aux questions sécuritaires.

Il faut relever qu'à la signature de cet Accord, certaines Composantes et Entités ont émis des réserves, spécialement en ce qui concerne la répartition des responsabilités. L'on est dès lors en droit de se demander comment un tel Accord pourra s'appliquer si toutes les parties ne s'accordent pas, dès le départ, sur qui doit faire quoi. L'on peut aussi se demander si ce grand nombre de postes à pourvoir pendant la transition ne relève pas plus de l'esprit de partage du gâteau national entre les anciens ennemis que du désir de résoudre définitivement les problèmes causés par la guerre pour préparer le pays à de nouvelles échéances. Certes les discussions sur la rédaction de la Constitution de la transition et sur la formation d'une armée nationale ont abouti à des résultats satisfaisants: le texte de ladite Constitution a été adopté et promulgué, tandis que le Président de la transition a prêté serment. Cependant, le Mouvement de libération du Congo (MLC) est sans cesse accusé de violer le cessez-le-feu et de commettre des exactions sur les populations civiles dans la zone sous son contrôle (nord-est de la RDC), tandis que des combats sont toujours signalés dans certaines régions de l'Est de la RDC où l'armée rwandaise se serait à nouveau déployée. Autant d'éléments qui font douter de la bonne volonté de certains membres des Composantes et Entités du DIC de mettre en application l'Accord du 16 décembre 2002 qui doit mettre fin à la guerre, et qui risquent de compromettre le processus de paix ainsi engagé.

Dans tous les cas, aussi bien les pays qui soutenaient la rébellion que ceux qui combattaient aux côtés des forces armées congolaises, tous s'intéressaient à la poursuite de cette guerre qui ne faisait que prolonger leur mainmise sur les richesses de la RDC, avec la complicité des sociétés commerciales internationales, au grand dam de la population locale. Ce ne sont donc pas les appels de l'ONU ou de l'OUA qui pouvaient changer grand-chose, d'autant plus que chacun des protagonistes disposait d'un avocat de poids au sein du Conseil de sécurité. En effet combien de fois n'a-t-on pas menacé le Rwanda et l'Ouganda d'embargo sur les armes s'ils ne se retiraient pas de la RDC et pourquoi ces menaces n'ont jamais été mises à exécution? La seule et unique raison, c'est que ces deux pays avaient le soutien des USA et de la Grande Bretagne, et que partant, ils pouvaient bien se gausser des critiques et des blâmes du reste de la communauté internationale.

Et pourtant, dans sa résolution 1209 du 19 novembre 1998, le Conseil de sécurité de l'ONU a fait sienne la recommandation relative aux "causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique", où il fustigeait notamment le non respect par les États membres de l'embargo sur les armes décrété à l'encontre de certains pays ou certains groupes armés qui causent l'insécurité dans une région.

Dans la même résolution, le Conseil:

"...1. Se déclare profondément préoccupé par l'effet déstabilisateur des mouvements d'armes, en particulier d'armes légères et de petit calibre, à destination et à l'intérieur de l'Afrique et par leur accumulation excessive et leur circulation, qui menacent la sécurité nationale régionale et internationale et qui ont de graves conséquences pour le développement et la situation humanitaire du continent.

...11. Réitère que tous les États membres sont tenus d'appliquer ses décisions relatives à des embargos sur les armes et, dans ce contexte, prend note des incidences plus générales de l'expérimentation et des résultats...et prie le Secrétaire général d'envisager d'appliquer éventuellement de telles mesures et d'autres zones de conflit en Afrique en mettant particulièrement l'accent sur la provenance de ces armes, et de lui faire des recommandations s'il y a lieu..." (S/RES/1209 (1998)).

Il en est ainsi des résolutions de l'ONU ou de l'OUA tant que les États concernés ne veulent pas coopérer pour leur mise en application.

La guerre en RDC comporte beaucoup d'enjeux et les pays qui y étaient impliqués ont traîné les pieds pour s'en retirer, ce qui complique la tâche de l'ONU et de l'OUA pour lui trouver une solution. Le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU est à Kinshasa depuis plus de trois ans et semble s'accommoder au "statu quo"; tandis qu'une force de maintien de la paix votée par le Conseil de sécurité essaie, tant bien que mal, de se déployer dans le pays. Le cessez-le-feu prévu par l'Accord de paix de Lusaka n'est jamais entré en vigueur et des doutes subsistent quant au retrait effectif de toutes les troupes étrangères malgré les Accords signés par les différents protagonistes. Le dialogue inter congolais a accouché d'un Accord qui a été aussitôt violé par l'un des signataires et les différentes Composantes et Entités du DIC ne semblent pas pressées pour enterrer la hache de guerre. Autant de signes qui interpellent l'ONU et l'OUA pour qu'elles redoublent de vigilance et de fermeté à l'égard des acteurs de la guerre en RDC et fustigent au grand jour les va-t-en guerre, malgré le poids et la force de leurs sponsors.

### **Section 5: Le Rwanda**

Le Rwanda a connu certaines crises peu de temps avant son accession à l'indépendance et quelques années après l'obtention de celle-ci. Mais la plus longue et la plus meurtrière (crise) a commencé le 1er octobre 1990 avec le déclenchement de la guerre, par la rébellion regroupée au sein du Front patriotique rwandais (FPR) à partir de l'Ouganda, pays dont le Chef de l'Etat assumait la présidence annuelle de l'OUA. Autant dire que l'OUA a été impliquée dans ce conflit dès le départ.

En déclarant la guerre au Rwanda, le FPR arguait lutter pour l'instauration d'une vraie démocratie et d'un Etat de droit ainsi que pour le retour des réfugiés rwandais dans leur pays. Comme la guerre s'enlisait, le même FPR a ajouté sur sa liste de revendications le partage du pouvoir dans le cadre d'un gouvernement à base élargie, et la fusion des deux armées belligères pour former une seule armée nationale. Le Gouvernement rwandais estimait que ces revendications étaient sans fondement, et surtout ne nécessitaient pas le déclenchement d'une guerre, d'autant plus que certaines questions pouvaient trouver leurs réponses dans le multipartisme qui venait d'être rétabli.

Quant au problème des réfugiés, une commission ad hoc était déjà à pied d'œuvre

pour lui trouver une solution définitive.

Outre la réplique militaire, le Gouvernement rwandais a orienté son action vers une solution diplomatique régionale. Dans cette optique, le Président de la République a participé aux rencontres qui ont eu lieu à Mwanza (Tanzanie) le 17 octobre 1990, à Gbadolite (Zaire) les 23 et 24 octobre 1990, et le 26 octobre 1990, à Goma (Zaire) le 20 novembre 1990 et à Zanzibar (Tanzanie) le 17 février 1991 (rencontre à laquelle a pris part le Premier Ministre belge). Mais c'est lors de la rencontre entre les Chefs d'Etat rwandais, ougandais, burundais et zaïrois à Gbadolite (Zaire), le 26 octobre 1990, que le principe d'un cessez-le-feu a été arrêté et que la mise sur pied d'une équipe d'observateurs militaires comprenant des officiers de l'Ouganda, du Zaïre et du Burundi (plus cinq officiers du côté rwandais et cinq du FPR) a été décidée. Cette équipe, placée sous la supervision du Secrétaire général de l'OUA était chargée de surveiller l'application du cessez-le-feu.

L'Accord de cessez-le-feu entre le gouvernement rwandais et le FPR a été formellement signé le 29 mars 1991 à N'Sele (Zaire) en présence du Secrétaire général de l'OUA. Cet accord, qui reprenait les conclusions de la réunion du 26 octobre 1990, prévoyait la présence d'un médiateur (Président du Zaïre) et la mise sur pied d'un "groupe d'observateurs militaires neutres (GOMN)" sous la supervision du Secrétaire général de l'OUA. Le rôle du médiateur était de favoriser le dialogue entre les parties (art. II, 1) tandis que le groupe d'observateurs militaires neutres était chargé de "surveiller le respect du cessez-le-feu et en signaler toute violation au Secrétaire général de l'OUA qui la communique aux parties et aux Chefs d'Etat de la région (art. III, 3). La composition du GOMN était la suivante: quinze officiers du Burundi, quinze officiers de l'Ouganda, quinze officiers de la Tanzanie et quinze officiers du Zaïre, rejoins par cinq officiers du gouvernement rwandais et cinq du FPR.

Il s'agissait donc des officiers des pays frontaliers du Rwanda, dont l'avantage était leur connaissance parfaite de la problématique rwandaise mais dont l'inconvénient allait être leur manque d'objectivité dans l'appréciation de la situation. Comment en effet les officiers ougandais pouvaient-ils être neutres alors que le FPR avait déclenché son offensive à partir de leur pays et que sa base de repli s'y trouvait encore? La même remarque valait aussi pour le Zaïre dont l'amitié entre son Président et celui du Rwanda était plus qu'évidente. Il était en outre connu que le Burundi, dont la composition ethnique est identique à celle du Rwanda, éprouvait de la sympathie pour le FPR pour lequel il aurait tout donné pour contribuer à sa victoire.

La composition de ce GOMN constituait donc une première erreur de jugement de la part des dirigeants de la région comme on le verra par la suite.

Dans son rapport sur "les activités du groupe neutre d'observateurs militaires au Rwanda (novembre 1990 - août 1991)", soumis aux Chefs d'Etat du Burundi, du Rwanda, de l'Ouganda, de la Tanzanie, du Zaïre et du Nigeria en qualité de Président en exercice de l'OUA, le 15 août 1991, le Secrétaire général notait:

"Depuis l'arrivée du représentant du Secrétaire général et du Groupe neutre d'observateurs militaires à Goma (Zaire) le 31 mai de cette année et leur départ par la suite pour le Rwanda, d'énormes difficultés et de nouveaux problèmes ont surgi; ce qui a contribué à l'inefficacité des actions du Groupe neutre d'observateurs militaires et à la reprise des hostilités". Plus loin il ajoutait: "Depuis le déclenchement des combats entre les forces du gouvernement rwandais et celles du Front patriotique rwandais en octobre dernier, les Chefs d'Etat de la région n'ont cessé d'affirmer que quelles que soient leur nature et leur ampleur, les conflits doivent être résolus par des moyens pacifiques. Chaque partie doit faire des concessions dans le cadre des négociations menées dans

une atmosphère dénuée d'hostilité. Ce qui n'est possible que si les deux parties font preuve d'un engagement et d'une volonté de faire régner la paix... En dernière analyse, on devrait se situer dans la région au-delà des efforts du groupe d'observateurs et appréhender la nécessité de favoriser la compréhension et la confiance entre les pays de la région. C'est l'engagement de ces pays à favoriser l'harmonie et l'entente qui garantiront le rétablissement de la paix au Rwanda et le maintien de la stabilité et de l'entente dans la région".

Le Secrétaire général de l'OUA, constatant que le cessez-le-feu n'avait pas été respecté malgré tout le dispositif mis en place, en appelait donc à la volonté des deux parties et à la coopération des pays de la région pour qu'ils conjuguent leurs efforts en vue de faire arrêter les hostilités.

Mais il y avait aussi un autre aspect du problème qui a échappé à la plupart des observateurs et qui en constituait pourtant le point central. En lançant leur attaque contre le Rwanda à partir du territoire ougandais, les éléments du FPR se présentaient comme les anciens réfugiés à qui le gouvernement rwandais avait refusé le droit au retour. Bien plus, comme mentionné plus haut, le Président de l'Ouganda assurait la présidence tournante de l'OUA. A supposer que la revendication du FPR ci-dessus soit vraie, qu'advenait-il de l'article III, 2 de la Convention de l'OUA du 10 septembre 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique qui stipule que : " Les États signataires s'engagent à interdire aux réfugiés établis sur leur territoire respectif d'attaquer un quelconque Etat membre de l'OUA par toutes activités qui soient de nature à faire naître une tension entre les États membres, et notamment par les armes, la voie de la presse écrite et radiodiffusée".

Non seulement l'Ouganda assumait la présidence de l'OUA et a toléré ce genre d'activités sur son territoire, mais encore il a continué à apporter soutien et assistance à cette rébellion jusqu'à sa victoire finale, sans la moindre critique ni condamnation de la part des autres membres de l'OUA (à l'exception du Rwanda dont les protestations n'ont jamais été entendues). Comment le Rwanda pouvait-il dès lors croire en la sincérité de l'OUA, dont le Président en exercice venait de montrer un mauvais exemple?

Malgré la signature de l'accord de cessez-le-feu et la présence du GOMN, la guerre ne s'est pas arrêtée et les belligérants ont continué à s'approvisionner en armes et munitions. L'OUA de son côté n'a jamais voulu indiquer qui des deux parties était responsable de la poursuite des hostilités, alors qu'elle était censée recevoir des rapports réguliers sur la violation du cessez-le-feu. C'est pourquoi cet accord fut amendé le 16 septembre 1991 à Gbadolite, mais uniquement en ce qui concernait la composition du GOMN. Celui-ci ne connaîtra pas plus de succès que le premier, aucune des deux parties belligérantes ne voulant prendre l'initiative de la fin de l'escalade.

En avril 1992, suite à la formation d'un gouvernement avec la participation des partis d'opposition (dont le Premier Ministre était issu), le principe de mettre fin à la guerre par des moyens pacifiques a été réaffirmé, et la décision d'engager les négociations politiques directes entre le gouvernement rwandais et le FPR a été arrêtée. La phase préparatoire de ces négociations a eu lieu à Paris du 6 au 8 juin 1992.

"A cette occasion, les deux parties ont affirmé leur volonté politique de trouver, par voie de négociations, une solution au conflit actuel ainsi qu'aux problèmes qui sont à sa base"<sup>191</sup>.

Par ailleurs, les discussions entre les deux délégations ont porté sur les points suivants:

- Rôle du médiateur, des pays voisins, de l'OUA et d'autres pays amis dans les négociations pour le retour de la paix;

<sup>191</sup> Communiqué conjoint publié à l'issue de la rencontre entre les délégations du Gouvernement rwandais et du Front patriotique rwandais, Paris, 6-8 juin 1992

- Lieu des négociations ultérieures;
- Echange de vues sur la mise en oeuvre d'un cessez-le feu;
- Thèmes à l'ordre du jour des discussions et négociations pour la paix;
- Calendrier des rencontres.

Il est intéressant de noter que tout en réaffirmant le principe d'un médiateur, les parties ont opté pour des négociations directes, c.à.d. "qu'elles peuvent se rencontrer, discuter, négocier directement et se choisir de façon concertée, un facilitateur".

En outre, "les deux parties ont demandé à l'OUA de continuer également à appuyer le processus de paix et de participer aux négociations en qualité d'observateur. Elles ont aussi demandé aux Etats-Unis d'Amérique, à la France et à la Belgique de participer aux négociations en qualité d'observateurs et de continuer à soutenir tout le processus de paix. Le même soutien a été sollicité auprès d'autres pays amis du Rwanda" ( point 1, 3 et 4 du communiqué).

Quant aux thèmes é l'ordre du jour des discussions et négociations pour la paix, figuraient la question de l'unité nationale et le processus de démocratisation pour le gouvernement rwandais, tandis que le FPR insistait sur la fusion des deux armées en conflit, la formation d'un gouvernement à base élargie et les garanties politiques.

Le point concernant le retour des réfugiés fut donc passé sous silence même si un accord y relatif a été négocié et signé sans difficulté ni heurts majeurs. Les deux parties ont en outre réaffirmé la validité de l'accord de cessez-le-feu de N'Sele du 29 mars 1991 tel que modifié le 16 septembre 1991 à Gbadolite.

Après cette rencontre préliminaire, les négociations politiques ont véritablement démarré à Arusha (Tanzanie) du 10 au 12 juillet 1992, au terme desquelles un accord de cessez-le-feu a été signé, et est entré en vigueur le 31 juillet 1992.

Cet accord, qui reprenait en grande partie les dispositions de celui signé le 29 mars 1991, réaffirmait le principe de la présence du groupe d'observateurs militaires neutres (GOMN) sous la supervision du Secrétaire général de l'OUA (art. III, 1). La composition du groupe en question a été modifiée de fond en comble et a été la suivante: dix officiers du Nigeria; dix officiers du Sénégal; dix officiers du Zimbabwe; dix officiers issus d'un pays africain devant être choisi par le Président en exercice de l'OUA en collaboration avec le Président de la République Unie de Tanzanie (Facilitateur); cinq officiers du gouvernement rwandais et cinq officiers du FPR (art. III, 2).

Le nouveauté dans cet accord fut la présence d'une commission politico-militaire mixte, composée des représentants du gouvernement rwandais et du FPR (5 chacun), dont la mission était de:

"- Assurer le suivi de l'application de l'accord de cessez-le-feu;

- Assurer le suivi de la mise en oeuvre de l'accord de paix qui sera conclu à l'issue des négociations politiques". Le siège de ladite commission fut fixé au siège même de l'OUA (art. IV, 1, 3, 4). Le texte indiquait aussi les noms des pays qui pouvaient être membres de la commission, mais uniquement en qualité d'observateurs, à savoir: le Burundi, l'Ouganda, le Zaïre, la Tanzanie, la Belgique, la France et les Etats-Unis, ainsi que l'OUA (art. IV, 2).

L'on voit bien que l'OUA a été étroitement associée à toutes les étapes du processus de paix au Rwanda, ce qui lui aurait permis d'anticiper tout dérapage qui pouvait conduire à son échec. Comme l'a constaté le groupe d'éminentes Personnalités mandatées par l'OUA, après la catastrophe:

"L'organisation a joué un rôle de premier plan non seulement lorsqu'il s'est agi d'amener les parties à la table des négociations, mais également lorsqu'il a fallu déterminer un ordre du jour qui traite des causes profondes du conflit"<sup>192</sup>.

La signature de l'accord de cessez-le feu a donc marqué le début des négociations politiques qui ont abouti à la conclusion d'une série de protocoles d'accords; aux-mêmes repris dans l'"Accord de Paix d'Arusha" du 4 août 1993 et en faisant partie intégrante. Lesdites négociations, qui ont parfois fleuré l'échec, "se déroulaient dans un contexte de méfiance réciproque et de mensonge caractérisé"<sup>193</sup>.

Même la duplicité n'était pas absente du débat.

Ainsi, après la signature du protocole d'accord relatif au partage du pouvoir dans le cadre d'un gouvernement de transition à base élargie (5-30 octobre 1992 et 24 novembre 1992-9 janvier 1993), des troubles ont éclaté dans certaines régions du pays et ont offert au FPR, en février 1993, l'occasion tant attendue de violer le cessez-le-feu et de reprendre les hostilités. Partant, le FPR a profité de l'effet de surprise pour bousculer les positions de l'armée rwandaise jusqu'aux portes de la capitale.

L'OUA et les pays observateurs du processus de paix furent mis à contribution pour persuader les parties d'arrêter cette escalade et de reprendre les négociations. Une rencontre a eu lieu à Dar-Es-Salaam (5-7 mars 1993) entre le Premier Ministre rwandais et le Président du FPR, sous les auspices du Facilitateur. Selon le texte du communiqué signé à l'issue de la réunion, les parties s'engageaient en faveur d'un règlement négocié, du respect des protocoles et accords qui seront conclus ultérieurement sur les questions restées en suspens, de la consolidation de l'accord de cessez-le feu et de la reprise des négociations.

Consécutivement à cette rencontre, "un accord entre le Gouvernement rwandais et le FPR portant sur le retour et la réinstallation dans leurs biens des personnes déplacées de guerre et sur l'administration de la zone démilitarisée" a été signé le 30 mai 1993 à Kinyira au Rwanda. La zone démilitarisée dont il était question "correspondait à la partie du territoire de la République Rwandaise comprise entre les positions du FPR antérieures au 8 février 1993 (date de la reprise des hostilités) et les positions des Forces Gouvernementales au 17 mars 1993 (date du retour des forces du FPR dans leurs positions initiales selon le communiqué du 7 mars 1993), telles qu'identifiées et reportées sur la carte établie par le GOMN et reconnues par les deux parties" (art.2).

La signature de l'accord de paix entre le Gouvernement rwandais et le FPR eut lieu à Arusha le 4 août 1993, en présence des Chets d'Etat du Burundi, de l'Ouganda, de la Tanzanie et du Premier Ministre du Zaïre ainsi que des observateurs de l'ONU, de l'OUA et de certains pays occidentaux.

L'article premier de cet accord annonçait sans équivoque qu'"il est mis fin à la guerre entre le Gouvernement de la République Rwandaise et le Front Patriotique Rwandais". Certaines autres dispositions de l'accord méritent d'être soulignées, comme les articles 3, 1° & 2°, et 6. Le premier stipulait que:

"1. Les deux parties acceptent que la Constitution du 10 juin 1991 et l'Accord de paix d'Arusha constituent indissolublement la loi fondamentale qui régit le pays durant la période de transition en tenant compte des dispositions suivantes ( suit le nombre d'articles de la Constitution remplacés par ceux de l'Accord de paix).

<sup>192</sup> Rapport du Groupe International d'Eminentes Personnalités (GIEP) chargé d'enquêter sur le génocide au Rwanda de 1994 et ses conséquences - CM / Dec. 450-484 (LXX) Rev.1, point 8.4

<sup>193</sup> Charles ONANA, "Les secrets du génocide rwandais - Enquête sur les mystères d'un président", Ed. Minisi, Paris, 2001, p. 37

2. En cas de conflit entre les autres dispositions de la Constitution et celles de l'Accord de paix, ces dernières prévalent.... Le second était ainsi libellé:

"Les deux parties acceptent Monsieur TWAGIRAMUNGU Faustin comme Premier Ministre du Gouvernement de Transition à Base Élargie en référence aux articles 6 et 51 du Protocole d'Accord sur le partage du pouvoir dans le cadre d'un Gouvernement de Transition à base élargie".

Dans le premier cas, le gouvernement rwandais a accepté la primauté de l'Accord de paix sur sa propre Constitution, se dépouillant ainsi d'une partie de sa souveraineté pour marquer ses bonnes dispositions à faire la paix avec ses ennemis; et dans le second cas, les parties ont voulu éviter tout équivoque ou tout malentendu ultérieurs en inscrivant le nom du futur Chef du gouvernement dans l'Accord de paix. Autant de gestes qui pouvaient faire croire que les deux protagonistes étaient animés d'une volonté évidente de s'engager sur la voie de la paix.

La mise en place des nouvelles institutions de la transition devait intervenir dans les trente-sept jours après la signature de l'Accord de paix (art.7 de l'Accord), c.à.d. jusqu'au 10 septembre 1993 au plus tard, mais après le déploiement de la force internationale neutre ou du GOMN élargi (art.72 du protocole d'accord sur l'intégration des forces armées des deux parties). La durée de la période de transition fut fixée à vingt-deux mois à compter de la date de la mise en place du Gouvernement de transition à base élargie avec possibilité d'une seule prolongation (art. 22 du protocole d'accord sur les questions diverses et dispositions finales).

L'on ignore cependant ce qui a poussé les négociateurs à choisir un délai aussi court alors qu'ils étaient parfaitement au courant des lenteurs et des lourdeurs de l'administration de l'ONU; et encore moins la signification exacte des chiffres 37 (jours) et 22 (mois).

Cela étant, l'intervention de l'ONU dans la crise rwandaise a été effective à partir de 1993. "C'est en effet en mars 1993, après la reprise des pourparlers d'Arusha entre le Gouvernement rwandais et le FPR que le Conseil de sécurité se saisit de la question rwandaise; dans une résolution il invite le Secrétaire général à étudier, en collaboration avec l'OUA, la possibilité d'établir une force internationale, chargée de la protection et de l'assistance humanitaire de la population et du contrôle de l'application du cessez-le-feu. Puis, trois mois plus tard, une résolution du Conseil de sécurité décide la création de la M.O.N.U.O.R (Mission d'observation des Nations Unies Ouganda-Rwanda) chargée, du côté ougandais de la frontière avec le Rwanda, d'observer que ne parvienne pas une assistance militaire au FPR, et appelle le Gouvernement rwandais et le FPR à conclure un Accord de paix global"<sup>194</sup>.

- Il s'agit ici des résolutions 812 du 12 mars 1993 et 846 du 22 juin 1993.

Par la suite, l'implication de l'ONU dans le règlement du conflit rwandais se rapportera essentiellement sur ses efforts à constituer la force internationale neutre et à convaincre les parties à mettre en place les institutions de la transition.

Dans cette optique, le Secrétaire général de l'ONU, dans son rapport au Conseil de sécurité en date du 24 septembre 1993, soulignait, sur base des observations faites par la mission qu'il avait dépêchée au Rwanda que:

"La mission de reconnaissance ayant expliqué qu'il ne serait pas réaliste de s'attendre à ce que la force internationale neutre proposée soit déployée au 10 septembre 1993, les parties et l'OUA ont proposé un certain nombre de mesures. En outre, le rôle qu'un

<sup>194</sup> Jean-Denis MOUTON, "La crise rwandaise de 1994 et les Nations Unies", in "AFDI", Vol. XL, 1994, pp.215-216

GOMN élargi pourrait jouer dans l'application des accords a été examiné. Il convient de noter à cet égard que le Secrétaire général de l'OUA a expliqué à la mission qu'il envisageait de porter les effectifs du GOMN II à un total d'environ 240 hommes, tous grades confondus, et que l'OUA ne disposait pas des ressources voulues pour financer une force importante. M. Salim a souligné que même pour doter le GOMN II d'effectifs correspondant à ceux d'une compagnie, l'OUA devrait faire appel, pour l'appui logistique, aux contributions des pays donateurs qui avaient aidé à créer le GOMN I<sup>195</sup>.

L'ONU et l'OUA n'étant en mesure de déployer cette force dans les délais prévus par l'Accord de paix, les chances de mise en application de celui-ci allaient désormais en s'amenuisant. Chacune des parties allait aussi profiter de cette brèche pour se sous-traire à ses obligations, car "la possibilité de mauvaise foi était réelle"<sup>196</sup>.

Ce n'est que le 5 octobre 1993 que le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté la résolution 872 créant la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR), forte de 2500 hommes.

Comme il a été signalé dans la première partie, cette mission avait aussi pour mandat de: "superviser les conditions de sécurité générale dans le pays pendant la période terminale du mandat du gouvernement de transition, contribuer au déminage essentiellement au moyen de programmes de formation, examiner, à la demande des parties ou de sa propre initiative, les cas de non-application des dispositions de l'Accord de paix d'Arusha, aider à la coordination des activités d'assistance humanitaire liées aux opérations de secours et enfin, enquêter et faire rapport sur les incidents relatifs aux activités de la gendarmerie et de la police".

Les troupes de la mission commencèrent à arriver au Rwanda vers fin novembre 1993, tandis que les officiels du FPR devant participer aux institutions de la transition, accompagnés de leur bataillon de six cents hommes (selon article 72 du protocole d'accord sur l'intégration des armées) prirent leurs quartiers généraux dans la capitale rwandaise le 28 décembre 1993. A partir du moment où la MINUAR s'est déployée dans le pays et où les officiels du FPR sont arrivés à Kigali, tous les espoirs étaient permis et les doutes écartés quant à l'application de l'Accord de paix qui avait décrété la fin définitive de la guerre. L'illusion sera cependant de courte durée.

En effet, alors que tout était en place pour le démarrage des institutions de la transition, des divergences étaient déjà apparues au sein des partis politiques quant à leur représentation dans ces instances tandis que le FPR exigeait la présence de telle ou telle personnalité, et rayait de la liste ceux qu'il jugeait indignes d'y participer. D'où des reports incessants de la cérémonie de prestation de serment.

Au vu de la situation, les deux parties n'étaient pas prêtes à enterrer la hache de guerre, chacune cherchant plutôt à renforcer ses positions pour une éventuelle reprise des hostilités qui se profilait à l'horizon.

A cet égard, comme l'a décrit l'un des connaisseurs de la vie politique rwandaise, "l'Accord de paix devait marquer une nouvelle étape de lutte armée, avec l'élargissement du front militaire à l'intérieur du pays. Sa mise en vigueur devait rendre le gouvernement incapable d'ignorer la présence du FPR pour toute prise de décision

en matière de sécurité et de défense. Cette présence dans toutes les institutions, y inclus les forces armées, était envisagée comme un moyen efficace de désorganisation poli-

<sup>195</sup> S / 26488 du 24 septembre 1993, p.3

<sup>196</sup> Rapport du GIEP, op.cit. point 8.8

tique et militaire du pays, lui permettant d'intensifier la subversion de l'intérieur avec les éléments infiltrés de l'extérieur avec les éléments résiduels gardés en Ouganda et au Burundi<sup>197</sup>.

Des signes d'impatience et de nervosité aussi bien de la part de l'ONU que de l'OUA commencèrent aussi à se manifester, demandant au gouvernement et au FPR de faire preuve de plus de responsabilité afin de faire éviter à leur pays la catastrophe qui s'avérait de plus en plus évidente, suite à la bipolarisation de la vie politique.

Ainsi, le Secrétaire général de l'ONU, dans son deuxième rapport intérimaire devant le Conseil de sécurité, le 30 mars 1994, notait:

"En dépit du fait que le Gouvernement rwandais et le Front patriotique rwandais (FPR) aient décidé à Kinyira le 10 décembre 1993 de constituer avant le 31 décembre un gouvernement de transition à base élargie et une Assemblée nationale de transition, ces événements n'ont pas eu lieu car les parties intéressées ont été incapables de s'entendre sur les modalités appropriées, en particulier sur la liste des membres du gouvernement et de l'Assemblée nationale de transition..."

Plus loin il renchérit: "A l'évidence, la mise en place des institutions de transition est essentielle pour la relance du processus de paix et l'instauration d'un climat de confiance et de coopération mutuelle. En conséquence, j'exhorte les parties à taire leurs divergences et à convenir de mettre ces institutions en place sans retard ni atermoiement". Et il a terminé son intervention par une mise en garde à peine voilée en déclarant, après avoir recommandé de prolonger le mandat de la MINUAR pour une période de six mois: "Toutefois, au cas où les institutions de transition ne seraient pas mises en place dans les deux prochains mois et si, au cours de cette période, des progrès suffisants n'ont pas été réalisés dans l'application de la prochaine phase de l'accord, le Conseil devrait alors réexaminer la situation, y compris le rôle de l'Organisation des Nations Unies" (S/1994/360).

En dépit de toutes ces pressions, les institutions de la transition ne seront jamais mises en place jusqu'au jour fatidique du 6 avril 1994, où le Rwanda a sombré dans une folie meurtrière sans précédent, suite à l'attentat contre l'avion du Président rwandais où celui-ci et son homologue du Burundi ont trouvé la mort. Dès le lendemain, la guerre entre le FPR et l'armée gouvernementale a repris, donnant lieu à des massacres les plus effroyables et d'une ampleur inégalée, et ce sous les regards des casques bleus de l'ONU présents sur les lieux.

Quelques jours après la reprise des hostilités, la France et la Belgique ont dépêché des avions pour évacuer leurs ressortissants et d'autres étrangers (prioritairement les occidentaux), et ainsi laisser les Rwandais régler leurs comptes entre eux.

Le Conseil de sécurité a enfoncé le clou en votant, le 24 avril 1994, la résolution 912 qui ramenait les effectifs de la MINUAR à un nombre symbolique de 270 personnes tandis que l'OUA multipliait les appels au cessez-le feu. L'on apprendra plus tard cette déclaration pour le moins troublante de l'ancien Ministre belge des Affaires étrangères devant la Commission d'enquête parlementaire, en 1997, concernant les événements du Rwanda:

"Vous rendez-vous compte que le FPR nous avait posé un ultimatum en disant que si nous n'étions pas partis le jeudi, il attaquerait? Le FPR nous avait dit très clairement qu'il était d'accord pour une opération d'évacuation humanitaire à courte durée, mais qu'il ne fallait pas essayer de transformer le << *peace keeping* >> en << *peace making* >>,"

<sup>197</sup> James K. GASANA, "Guerre, paix et démocratie au Rwanda", in "Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994)", op. cit. p. 229

sinon, il nous considérait comme des ennemis. Dans le rapport que je viens de vous faire et dans mon contact avec l'ONU, j'ai bien mentionné cet élément qui était d'une importance militaire capitale"<sup>108</sup>.

Et pourtant les deux années rivaliseront de discours pour dire que l'une et l'autre luttent pour la protection de la population. Le territoire rwandais était désormais sous le contrôle exclusif des belligérants, qui ont essentiellement pris pour cible la population civile sans défense, à qui même l'ONU venait de retirer toute protection.

Constatant que la situation se dégradait de jour en jour et que les appels émanant de toutes parts pour l'arrêt des combats étaient restés vains, le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies (il venait de découvrir tout d'un coup que la situation au Rwanda constituait une rupture de la paix et de la sécurité internationales), a voté, le 17 mai 1994, la résolution 918, dans laquelle il:

"1. Exige que toutes les parties au conflit cessent immédiatement les hostilités, acceptent un cessez-le feu et mettent fin à la violence et au carnage insensés dans lesquels est plongé le Rwanda;

...3. Décide d'élargir le mandat confié à la MINUAR par la résolution 912 (1994) afin d'y inclure, dans la limite des ressources dont elle dispose, les responsabilités supplémentaires;

...5. Autorise dans ce contexte un accroissement des effectifs de la MINUAR, à concurrence de 5500 hommes;

...8. Encourage le Secrétaire général à accélérer les efforts qu'il déploie, conjointement avec le Secrétaire général de l'OUA, afin d'obtenir des États membres le personnel nécessaire pour que le déploiement de la MINUAR élargie puisse être effectué d'urgence;

...13. Décide que tous les États empêcheront la vente ou la livraison au Rwanda, par leurs nationaux ou à partir de leur territoire, ou au moyen de navires battant leur pavillon ou d'aéronefs ayant leur nationalité, d'armements ou de matériels connexes de tous types, y compris les armes et les munitions, les véhicules et le matériel militaires, le matériel de police paramilitaire et les pièces de rechange;

...15. Demande à tous les États, y compris ceux qui ne sont pas membres de l'ONU, et à toutes les organisations internationales de se conformer strictement aux dispositions de la présente résolution..." (S/RES/918 (1994)).

Le cessez-le feu imposé par cette résolution ne sera jamais obtenu pas plus que l'embargo sur les armes puisque les combats se sont poursuivis et que le nombre de victimes n'a cessé de croître.

Et ce n'était pas la première fois que les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU étaient ignorées par les parties au conflit ou que les pays membres de l'ONU en passaient outre pour voler au secours de leurs partenaires.

Dans la résolution 925 du 8 juin 1994 relative au déploiement de la MINUAR et dans laquelle la coopération entre l'ONU et l'OUA a été de nouveau soulignée, le Conseil de sécurité:

"...Constatant avec préoccupation qu'à ce jour, les parties n'ont ni cessé les hostilités, ni accepté un cessez-le-feu, ni mis fin à la violence et au carnage dont les civils sont victimes;

...Condamnant de nouveau énergiquement la violence qui se déchaîne au Rwanda, et en particulier le massacre systématique de milliers de civils;

...6. Exige que toutes les parties au conflit cessent les hostilités, acceptent un cessez-le-

<sup>108</sup> Déclaration de Willy CLAES reprise dans le rapport reproduit par la revue Dialogue n°205, juillet-août 1998, p. 26

feu et prennent immédiatement des mesures pour mettre fin aux massacres systématiques dans les régions qu'elles contrôlent..." (S/RES/925 (1994)).

D'autres résolutions rédigées dans des termes presque identiques ont été votées par la suite mais n'ont pas eu d'impact sur la poursuite des combats et les massacres des civils (voir résolutions 928 et 929 des 20 et 22 juin 1994).

En juillet 1994, a eu lieu le déploiement de l'opération "Turquoise" initiée par la France et avalisée par le Conseil de sécurité de l'ONU par la résolution 929 du 22 juin 1994, mais à des fins strictement humanitaires. Par cette résolution, le Conseil de sécurité: "...2. Accueille favorablement l'offre d'Etats membres (S/1994/734) de coopérer avec le Secrétaire général afin d'atteindre les objectifs des Nations Unies au Rwanda par la mise en place d'une opération temporaire, placée sous commandement et contrôle nationaux, visant à contribuer, de manière impartiale, à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda, étant entendu que le coût de la mise en oeuvre de cette offre sera à la charge des États membres concernés;

3. Agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, autorise les États membres coopérant avec le Secrétaire général à mener l'opération décrite au paragraphe 2 ci-dessus, en employant tous les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs humanitaires énoncés..." (S/RES/929 (1994)).

Cette opération devait se dérouler au sud-ouest du Rwanda, le long de la frontière avec l'ex-Zaïre où plusieurs personnes étaient regroupées suite à l'avancée du FPR et au rapt des forces gouvernementales.

Tout en louant cette initiative de la France, l'on ne peut que déplorer qu'elle se soit effectuée avec retard, alors qu'au moment de l'évacuation des ressortissants étrangers en avril 1994, la situation était déjà catastrophique et ceux-là qui en avaient les moyens n'avaient pas songé à limiter les dégâts en cédant au chantage de l'un des belligérants. Quel paradoxe!

La guerre a officiellement pris fin le 4 juillet 1994 lorsque les forces du FPR se sont emparées de la capitale rwandaise et y ont chassé les forces gouvernementales; celles-ci préfèrent se replier au Zaïre. Du côté des victimes, on évalue entre cinq cents et huit cent mille les personnes mortes dans les affrontements<sup>199</sup>, mais aucun recensement officiel n'est venu confirmer ces chiffres.

Avec la fin de la guerre, la population qui était encore traumatisée et qui s'attendait à un certain répit n'a pas été rassurée, tant les blessures et les rancœurs étaient vivaces et le désir de vengeance présent dans tous les esprits. Le nouveau pouvoir se contente de gérer sa victoire militaire au lieu de rassembler toute la population autour d'un projet politique, tandis la communauté internationale, fragilisée par son abandon du peuple rwandais durant les dramatiques événements d'avril à juillet 1994, fermait les yeux sur les violations des droits de l'homme qui devenaient de plus en plus monnaie courante.

L'ONU et l'OUA ont appelé les nouvelles autorités à éviter le piège de l'accaparement de tout le pouvoir et souhaité que l'accord de paix d'Arusha soit la base de tout compromis politique entre les diverses forces du pays, ignorent (ou faisant semblant d'ignorer) que les cartes ne se trouvaient désormais qu'entre les mains d'un seul camp.

A la veille de la formation du nouveau gouvernement, le 17 juillet 1994, le FPR a rendu publique une "déclaration relative à la mise en place des institutions", signée par son Président.

Dans ce qui semble être le préambule, il est indiqué :

<sup>199</sup> Human Rights Watch & Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FILDH), "Aucun témoin ne doit survivre", Ed. Karthala, Paris, 1999, pp. 22-23

"Contraint de reprendre les hostilités pour arrêter le génocide et les massacres, le Front Patriotique Rwandais entend parachever son oeuvre de libération du peuple rwandais du joug de la clique politico-militaire fasciste déjà en déroute et dont la défaite totale est inéluctable...". Ce genre de déclaration n'est pas nouveau, surtout lorsque l'on vient de l'emporter une victoire militaire sur son ennemi.

Le FPR déclare en outre "qu'il reconnaît la Constitution du 10 juin 1991 et l'Accord de Paix comme constituant indissolublement la Loi Fondamentale qui régit le pays, moyennant les modifications rendues nécessaires par la situation du pays". Dans cette optique, "il est créé un poste de Vice-Président devant être tenu concurremment avec un poste ministériel..".

Cependant aucun texte n'est venu préciser ultérieurement les fonctions de cette personnalité dont la charge a disparu de fait quand le Commandant en chef du FPR a accédé à la magistrature suprême du pays en avril 2000.

Bien plus, "sont exclus de toute participation aux Institutions les partis MRND, CDR et tous les autres partis ou tendances qui ont été dans une alliance politique avec ces partis...Le poste de Président de la République, les portefeuilles ministériels et les sièges à l'Assemblée législative dévolus par l'Accord de Paix d'Arusha aux familles politiques exclues de la participation au partage du pouvoir reviennent au Front patriotique rwandais auquel sa mission et son rôle particulier dans la lutte contre le fascisme confèrent la responsabilité historique de s'assurer que le processus de pacification, de réconciliation nationale ne soit entravé par le biais de manœuvres politiciennes".

Le FPR voulait signifier par là que sa victoire militaire lui conférait le monopole de la gestion du pays, les autres forces politiques n'ayant d'autre choix que celui de se conformer à ses instructions.

Dans la même déclaration, la durée de la transition fut fixée à cinq ans (c.é.d. jusqu'en juillet 1999), mais sera par la suite prolongée jusqu'en 2003, suivant la volonté du FPR.

Le 24 novembre 1994, fut signé un protocole d'accord entre les forces politiques Front patriotique rwandais (FPR), Mouvement démocratique républicain (MDR), Parti démocrate chrétien (PDC), Parti pour le Démocratie islamique (PDI), Parti libéral (PL), Parti social démocrate (PSD), Parti socialiste rwandais (PSR) et Union démocratique du peuple rwandais (UDPR) sur la mise en place des institutions nationales dans lequel, "reconnaissant la nécessité de la représentation de l'Armée Nationale (AN) au sein de l'Assemblée Nationale", "elles ont fait leur la Déclaration du FPR relative à la mise en place des institutions, faite le 17 juillet 1994" et se sont accordées sur la répartition numérique des sièges à l'Assemblée nationale.

Une armée victorieuse ne pouvait donc pas être absente d'une institution censée faire la loi la régissant, et personne ne pouvait élever la voix pour dénoncer ce dérapage.

Et pour parachever son oeuvre de noyautage des institutions du pays, le Président de la République (issu des rangs du FPR) a promulgué, le 26 mai 1995, la Loi Fondamentale de la République Rwandaise qui stipulait sans ambiguïtés que:

"la Loi Fondamentale de la République Rwandaise est constituée par la Constitution du 10 juin 1991, l'Accord de Paix d'Arusha, la Déclaration du FPR du 17 juillet 1994 relative à la mise en place des Institutions et le Protocole d'Accord entre les Forces Politiques FPR, MDR, PDC, PDI, PL, PSD, PSR et UDPR sur la mise en place des institutions nationales, signé le 24 novembre 1994". Le même texte précisait qu'en cas de conflit entre l'une de ces dispositions et la Déclaration du FPR du 17 juillet 1994, celle-ci prévaudra. Ladite Loi Fondamentale est entrée en vigueur avec effet à partir du 17 juillet 1994.

.Au demeurant, depuis le 17 juillet 1994 jusqu'à la promulgation d'une nouvelle constitution (juin 2003), le Rwanda a connu un ordre juridique tout à fait particulier,

constitué en apparence par une Loi fondamentale, elle-même composée par une mosaïque de textes d'inégale importance, alors qu'en réalité, c'est la Déclaration ci-dessus qui en constituait l'épine dorsale et qui allait régir le pays durant toute la période dite de transition.

Comme l'a fait remarquer l'un des "spécialistes" de la région, "lorsqu'un nouveau gouvernement prêta serment le 19 juillet 1994, le FPR victorieux affirma son adhésion à l'esprit sinon à la lettre de l'Accord de paix d'Arusha dont la logique était le partage du pouvoir. Cependant, certaines modifications apportées à la loi fondamentale par une déclaration du FPR en date du 17 juillet changent profondément la nature du régime: introduction d'un pouvoir présidentiel dominant, ancrage de la domination du FPR au sein du gouvernement, réaménagement de la composition du parlement. La nouvelle loi fondamentale relève d'une subtile ingénierie constitutionnelle, qui tente de cacher le caractère monolithique du pouvoir"<sup>200</sup>.

Quant à l'un des membres du FPR, "au moment de la mise en place du nouveau gouvernement, une convention expresse a été conclue entre le FPR et les leaders rescapés des formations de l'ancienne opposition interne; cette convention consacre la mise en veilleuse des activités de tous les partis pour une période de cinq ans. Pendant cette période, le gouvernement d'union nationale va s'atteler à la reconstruction tant physique que morale du pays en vue de la réconciliation définitive des différentes composantes de la nation rwandaise. On ne peut donc pas parler de visées hégémoniques du FPR ni avant ni après la guerre, mais plutôt d'une sorte de responsabilité historique qu'il se devait d'assumer"<sup>201</sup>.

La suite démontre que c'est la première observation qui était pertinente, car non seulement la transition dure toujours, mais encore aucun des partis politiques ci-dessus n'est autorisé à exercer ses activités.

Après l'installation du nouveau gouvernement, l'OUA a semblé se mettre en retrait de la question rwandaise, laissant l'ONU et sa MINUAR occuper tout le terrain.

Vu la gravité des faits qui s'étaient passés au Rwanda et leurs conséquences sur le pays lui-même et sur toute la région, spécialement les actes de génocide dont a fait état le rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, le 28 juin 1994 (E/CN.4/1995/7), le Conseil de sécurité a adopté, le 1er juillet 1994, la résolution 935, dans laquelle:

"...1. Il prie le Secrétaire général de constituer d'urgence une commission impartiale d'experts chargée d'examiner et d'analyser les informations qui lui auront été communiquées en application de la présente résolution, ainsi que celles qu'elle aura pu recueillir par ses propres moyens ou par l'entremise d'autres personnes ou entités, dont celles qu'aura pu lui faire tenir le rapporteur spécial pour le Rwanda, en vue de présenter au Secrétaire général ses conclusions quant aux éléments de preuve dont elle disposera concernant les violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire du Rwanda, y compris d'éventuels actes de génocide..." (S/RES/935 (1994)).

Dans son rapport définitif présenté au Secrétaire général en date du 3 décembre 1994, la commission a conclu que :

"- Il est amplement prouvé que des personnes appartenant à l'une ou l'autre parties au conflit armé qui s'est déroulé au Rwanda durant la période du 6 avril au 15 juillet 1994,

<sup>200</sup> F. REYNTJENS, "Rwanda, évolution politique en 1996-1997" in "Annuaire de l'Afrique des Grands Lacs (1996-1997)", op. cit. pp.43-44

<sup>201</sup> Jacques ÉHOZAGARA, "Analyse de la situation rwandaise", in Les crises politiques au Burundi et au Rwanda... op.cit. p. 200

ont commis des violations graves du droit international humanitaire, en particulier de l'article 3 commun aux quatre conventions de Genève du 12 août 1949 et de plusieurs dispositions du Protocole II additionnel aux conventions de Genève et relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux du 8 juin 1977;

- Il est amplement prouvé que des personnes appartenant à l'une et l'autre parties au conflit armé ont perpétré des crimes contre l'humanité au Rwanda, pendant la période mentionnée ci-dessus;

- Après un examen approfondi, la commission d'experts a conclu à l'existence de preuves accablantes attestant que des actes de génocide ont été commis à l'encontre du groupe Tutsi par des éléments Hutus agissant de manière concertée, planifiée, systématique et méthodique..." (S/1994/1405).

Peu de temps avant la publication de ce rapport définitif et suite au rapport provisoire de cette même commission communiqué le 1er octobre 1994 au Conseil de sécurité, celui-ci a adopté, le 8 novembre 1994, la résolution 955 portant création du Tribunal Pénal International pour le Rwanda, en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

Selon son article 1er, "Il est habilité à juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire du Rwanda et les citoyens rwandais présumés responsables de telles violations commises sur le territoire d'Etats voisins entre le 1er janvier et le 31 décembre 1994". Et pour compléter son dispositif juridique concernant cette question de violation du droit international humanitaire et d'autres crimes contre l'humanité, le Conseil de sécurité a adopté, le 28 février 1995, la résolution 978 (1995) concernant la nécessité d'arrêter les personnes soupçonnées de certains crimes au Rwanda.

Tous ces instruments juridiques et d'autres qui ont suivi devaient rassurer la population rwandaise encore traumatisée et servir de balise au nouveau gouvernement dans la gestion des dossiers des présumés coupables.

A l'intérieur même du pays, des divergences entre le FPR et les autres partis politiques sont vite apparues quant à la répartition des postes dans l'administration, et à l'intrusion de l'armée dans toutes les structures de l'Etat.

Ainsi, dans un document publié en novembre 1994, "le Parti Démocratique Républicain (MDR), (dont était issu le Premier Ministre suivant l'Accord de paix d'Arusha) considérait comme inopportunes et donc inacceptables les modifications de l'Accord de paix contraires à l'intérêt national, telles que les suivantes:

- Celles pouvant permettre à l'une ou l'autre force politique de s'assurer la direction de plus d'une institution entre la Présidence de la République, le Gouvernement et l'Assemblée nationale;

- Celles visant à prolonger indéfiniment la période de transition, au détriment du peuple qui doit recouvrer au plus vite sa souveraineté par la mise en place d'institutions issues d'élections régulières, libres, transparentes et justes"<sup>202</sup>.

Quant au Parti Social Démocrate (PSD), qui participait également au Gouvernement, sa section de Bruxelles a emboîté le pas au MDR en écrivant en décembre 1994: "...La Section conteste également l'inclusion des militaires au parlement, qui traduit tout simplement l'institutionnalisation d'un Etat policier, contraire à toute démarche démocratique. Cela constitue un très mauvais précédent qui fournit à coup sûr au FPR les moyens de plétiner à sa guise les Accords d'Arusha, Accords que, soulignons-le, seul le

<sup>202</sup> Position du Parti MDR sur les grands problèmes actuels du Rwanda, adoptée par son Bureau politique en sa séance du 6 novembre 1994, Kigali, 1994

Parlement est habilité à interpréter et/ou changer, déterminant de ce fait l'avenir du Rwanda<sup>203</sup>.

Les organisations de défense des droits de l'homme (telle Amnesty international) et la commission des droits de l'homme de l'ONU (à travers son rapporteur spécial sur le Rwanda), n'ont eu cesse de lancer des cris d'alarme quant à la violation massive et systématique des droits de la personne dans le pays.

Ainsi, dans son rapport du 23 juin 1998, Amnesty international écrivait: "De nombreux hommes originaires de la région nord-ouest ont été regroupés, puis placés en détention dans des casernes. Certains ont été relâchés, mais d'autres n'ont apparemment pas réapparu. Ainsi l'armée a procédé à des arrestations de ratissage le 3 décembre 1997 dans le secteur de Kimisagare, et 14 décembre dans celui de Gatsata, et le 20 décembre dans celui de Cyahafi, zone urbaine de Kigali. Les victimes étaient visées pour la simple raison qu'elles avaient des papiers d'identité indiquant qu'ils étaient originaires du Nord".

Quant à l'Organisation Suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), dans un document intitulé "Rwanda, analyse de la situation de mars 2001", sous la plume de Peter HUNZIKER, elle a renchéri en indiquant que: "Les violations des droits de l'homme commises par les forces de sécurité rwandaises sont importantes. Les libertés de presse tout comme la liberté d'opinion sont réprimées et les organisations de défense des droits de l'homme sont entravées dans leur travail. Dans certains cas, des personnes politiquement indésirables sont tout simplement assassinées ou alors elles disparaissent. La situation dans les prisons est déplorable. Des prisonniers y décèdent suite à des tortures, au manque de nourriture ou encore en raison de maladies non soignées".

Plus récemment encore, dans son rapport publié en novembre 2002, l'ICG (International Crisis Group), "une organisation multinationale privée produisant des analyses sur le terrain et un plaidoyer de haut niveau dans le but de prévenir et de résoudre les conflits", a décrit la situation politique rwandaise en des termes on ne peut plus éloquentes:

"Aujourd'hui, les libertés civiles et politiques sont fortement limitées et aucune indication n'apparaît dans les ébauches de projet constitutionnel que l'opposition politique aura une chance de participer à ces élections sur un pied d'égalité avec le Front patriotique rwandais (FPR), au pouvoir depuis 1994... Depuis trois ans, les partis politiques ont été soit décapités, soit forcés d'accepter le consensus imposé par le FPR. La presse indépendante a été muselée et la société civile doit survivre entre répression et cooptation. Le FPR concentre la quasi totalité du pouvoir militaire, politique ou économique et ne tolère aucune critique ou remise en cause de sa gestion du pays. Les opposants ont été contraints à l'exil, et les discours contestataires à la clandestinité. Au nom de l'impératif d'unité et de réconciliation nationale, les différents segments de la société rwandaise ne peuvent s'exprimer librement, soumis à une idéologie paternaliste et autoritaire..."<sup>204</sup>.

Toutes ces interpellations sont malheureusement restées sans effet, car le FPR n'a pas changé d'un iota sa façon de diriger le pays. Bien au contraire, s'appuyant sur "le crédit génocide" qu'il a malicieusement transformé en "fonds de commerce", et tirant profit des contradictions de l'ONU à qui il est toujours reproché (à juste titre) de n'avoir rien fait pour arrêter le drame, le FPR a réussi à noyauter tout l'appareil militaire, administratif et judiciaire en écartant les éléments qui gênent son action.

<sup>203</sup> Déclaration sur l'évolution socio-politique du Rwanda par la Section du Parti PSD en Belgique, en date du 22 décembre 1994, Bruxelles 1994

<sup>204</sup> La totalité du rapport se trouve sur le site web: "www.crisisweb.org"

Le paroxysme de cette épuration politique a été atteint avec la révocation-démission du Premier Ministre Twagiramungu Faustin (avec un certain nombre de Ministres), qui symbolisait un tant soit peu ce qui restait encore de l'Accord de paix d'Arusha. Avec le départ de cette personnalité, tout l'édifice construit autour de cet Accord s'est écroulé et le régime FPR a fait tomber son masque pour dévoiler son visage. Le successeur de Twagiramungu n'a pas eu plus de succès et a fini par s'exiler alors que l'ancien Président de la République a dû céder son fauteuil au vrai détenteur du pouvoir (chef du FPR) et se retrouve aujourd'hui derrière les barreaux.

L'apathie de l'OUA et de l'ONU face aux agissements du gouvernement rwandais et de son armée (dont les membres se font appeler soldats sans frontières) fait que celui-ci ne se soucie guère du respect de leurs résolutions et semble disposer de toutes les cartes lui permettant de choisir le sens de sa politique.

À titre d'exemples, le FPR a détruit, à l'arme lourde, le camp des déplacés de guerre à Kibeho (Rwanda) en avril 1995 sous les yeux des casques bleus de la MINUAR II et des membres d'organisations non gouvernementales présents sur les lieux. Le bilan a été estimé à plus de 5000 morts et aucune action énergique de la part ni de l'OUA ni de l'ONU n'a été entreprise pour condamner ou décourager de tels actes à l'avenir.

Comme signalé précédemment, en novembre 1996, le FPR a bombardé les camps des réfugiés rwandais au Zaïre en présence des membres du HCR et du CICR et a réussi à dissuader la communauté internationale d'une quelconque intervention humanitaire qui pouvait faire barrage à son projet d'invasion de son voisin. Le bilan de cet effroyable carnage a été estimé à quelques deux cent cinquante mille morts sans compter ceux qui ont été massacrés après leur retour au Rwanda. Par la suite, le gouvernement rwandais est parvenu à convaincre l'ONU de l'inutilité de la présence de la MINUAR II au Rwanda, de mettre fin à la mission des observateurs des droits de l'homme de l'ONU au Rwanda, (dont le bureau a été définitivement fermé le 31 juillet 1996), et cerise sur le gâteau, il a obtenu de la Commission des droits de l'homme de l'ONU la fin du mandat du rapporteur spécial sur la violation des droits de l'homme au Rwanda (Document E/CN.4/2001/45/Add.1). L'éviction de tous ces témoins gênants a contribué à durcir la position d'un FPR encore imbu de sa victoire militaire et désireux d'asseoir son autorité débarrassée de toute opposition, loin des regards indiscrets.

Bien plus, malgré l'opiniâtreté du Procureur du Tribunal pénal international pour le Rwanda pour faire juger tous les auteurs de la tragédie rwandaise, aucun des membres du FPR n'a encore été arrêté dans le cadre de cette enquête. Bien au contraire, le FPR a réclamé et obtenu l'accréditation d'un représentant de son gouvernement auprès de ce tribunal et menace toujours de rompre sa collaboration avec cette instance onusienne chaque fois que celle-ci prend des décisions qui ne répondent pas à ses attentes (du FPR). Et pour narguer encore plus la communauté internationale, le Procureur général près la Cour suprême du Rwanda a jeté un pavé dans la mare en déclarant, le 24 juillet 2002 au siège même de l'ONU à New York:

"Le Rwanda s'oppose aux investigations des crimes de génocide et crimes de guerre commis par les membres de l'APR (Armée patriotique rwandaise), car toute tentative d'inculper un ou des officiers de l'APR équivaudrait à s'attaquer à l'unité du pays"<sup>205</sup>. Autrement dit, la communauté internationale doit accepter, bon gré mal gré, l'impunité des criminels du FPR qui se cachent au sein de l'appareil administratif, militaire et judiciaire pour préserver l'unité du peuple rwandais. On croit rêver!

<sup>205</sup> Dépêche de l'AFP du 24 juillet 2002

Des obstacles de toute nature sont par ailleurs dressés pour empêcher l'ouverture de l'enquête sur l'attentat contre l'avion dans lequel a péri le président rwandais ( lequel attentat a été l'élément déclencheur des événements ayant conduit à la catastrophe comme vu précédemment). Ni l'DUA, ni l'ONU ne semblent pressées pour faire la lumière sur cet attentat et leurs responsables se sont enfermés dans la logique du silence pour éviter d'heurter la susceptibilité des autorités rwandaises, ou se contentent des déclarations alambiquées sur le sujet.

C'est contre cette hypocrisie internationale que s'est élevé l'un des témoins-clé du drame rwandais lorsqu'il a écrit:

"Je m'interroge plutôt sur les raisons profondes de cette absence de volonté de découvrir la mécanique sous-jacente de ce geste qui, tel un raz-de-marée, fit déferler l'horreur sur le Rwanda et continua depuis de déstabiliser l'ensemble de l'Afrique centrale. Dui est puissant au point d'empêcher qu'une véritable enquête internationale fasse toute la lumière sur ce qui s'est effectivement passé au retour du président Habyarimana d'un sommet régional à Dar-Es-Salaam? La démesure qui s'est abattue sur le Rwanda justifie à elle seule que toutes les énergies soient consacrées à la recherche de la vérité. Il est temps que ceux qui ont conçu ce projet machiavélique, et ceux qui ont armé la main qui a frappé, soient enfin confondus devant l'Histoire. Depuis des années, j'entends répéter qu'en fonction des commanditaires de l'attentat, la grille de lecture qui permettra de décoder les événements sera différente...Paradoxalement, alors que cette incertitude malsaine persiste et que certains doivent répondre de leur implication dans le génocide, d'autres, le cas échéant, n'ont aucune justification à fournir sur leur propre responsabilité dans cette tragédie"<sup>206</sup>.

Ajoutons que le 30 juillet 2002 à Pretoria en Afrique du Sud, le Gouvernement rwandais et celui de la RDC ont signé l'"Accord de paix sur le retrait des troupes rwandaises du territoire de la République démocratique du Congo et le démantèlement des forces des ex-FAR et des Interahamwe en République démocratique du Congo". Selon les termes de cet Accord, le Rwanda s'engageait à retirer ses troupes en échange de la démobilisation et du rapatriement des anciennes forces armées rwandaises et milices Interahamwe ayant cherché refuge en RDC après le génocide de 1994 au Rwanda. Même si ce retrait s'est déroulé en présence de la MONUC (comme il a été indiqué plus haut), des voix s'élevèrent encore pour dénoncer la présence des militaires rwandais en RDC.

La question du Rwanda n'étant plus inscrite à l'ordre du jour ni de l'Assemblée générale de l'ONU, ni de la Conférence des Ministres ou des Chefs d'Etat de l'DUA, l'on pense que la situation y est normale. Et pourtant plus de cent trente mille prisonniers<sup>207</sup> croupissent dans ses prisons-mouroirs dans des conditions infra-humaines, sans espoir d'être jugés à brève échéance, le pays ayant refusé l'assistance des magistrats étrangers pour l'aider dans cette tâche titanesque.

Dans son rapport 2001 à propos du Rwanda, Amnesty international a relevé:

"Des dizaines d'anciens responsables gouvernementaux et officiers des forces armées qui avaient critiqué le gouvernement pour son bilan en matière de défense des droits humains et qui avaient dénoncé les restrictions imposées aux activités de l'opposition ainsi que la corruption de l'Etat, ont été harcelés et contraints de s'exiler". Plus loin il ajoute: "Des membres des Forces de défense locale (FDL), une milice de citoyens organisée et armée

<sup>206</sup> Colonel Luc MARCHAL, "Rwanda: la descente aux enfers", Editions Labor, Bruxelles 2001, p. 304

<sup>207</sup> Collectif des Rwandais Exilés en Suisse, "La situation socio-politique au Rwanda et le renvoi des requérants d'asile rwandais", Lausanne, Suisse, juillet 2001

par le gouvernement, et des soldats de l'Armée patriotique rwandaise (APR) ont aussi tué des civils, parfois avec la complicité des autorités locales<sup>208</sup>.

En dépit de toutes ces irrégularités et de bien d'autres qui ne sont pas portées à la connaissance du public, l'OUA et l'ONU, encore fragilisées par leurs défaillances du passé, n'osent condamner un régime qui bafoue délibérément les règles du droit international.

Nous concluons cette présentation de la situation rwandaise par cette observation tirée du rapport du GIEP (valable pour tous les pays africains et membres de l'OUA) :

"Un bon leadership se traduit par de bonnes politiques. Il faut pour cela s'engager à respecter les valeurs consacrées dans toute constitution africaine, dans les principes de l'OUA, dans toutes les conventions signées aux Nations Unies par les Chefs d'Etat africains : paix, tolérance, respect mutuel, droits de l'homme, démocratie, relations de bon voisinage et nécessité de processus politiques pacifiques. Bonne gouvernance signifie traiter les causes profondes de la pauvreté et de l'inégalité, comme tous les leaders africains se sont engagés à la faire. Dès lors que ces engagements seront respectés dans la pratique, les premiers pas auront été faits dans le sens des solutions durables aux terribles conflits dans lesquels sombre l'Afrique<sup>209</sup>.

L'OUA aurait dû tirer profit de ces conseils qui, pensons-nous, serviront de modèles aux membres de l'Union Africaine ...

S'il est un conflit où l'OUA a eu à intervenir ces dix dernières années et qui lui a complètement échappé, c'est bien celui du Rwanda où le monde entier a assisté en direct, médusé, à des massacres d'une ampleur inégalée en terre africaine. L'échec ne revient cependant pas à la seule OUA, mais surtout à l'ONU qui, au plus fort de la crise, disposait d'une mission de maintien de la paix sur place (Mission des Nations Unies pour l'Assistance au Rwanda - MINUAR), et qui n'a pas pu arrêter le drame. Mais quelles que soient les responsabilités passées de l'une ou de l'autre, cet échec devrait stimuler l'OUA et l'ONU dans la recherche des moyens pour la prévention d'une nouvelle catastrophe. Pour cela, les deux organisations devraient ne plus céder au chantage du gouvernement rwandais, et obligar plutôt celui-ci à accepter leur présence pour leur permettre de juger de l'évolution de la situation sur le terrain.

## **Section 6: Conclusion de la deuxième partie**

Dans cette partie de notre étude, nous avons retracé l'historique de l'Organisation de l'Unité Africaine et analysé les structures de celle-ci. Après avoir déterminé les causes des conflits en Afrique, nous avons vu le rôle qu'a joué ou aurait dû jouer l'OUA dans leur prévention et leur résolution. Nous avons constaté qu'au fil des ans, l'organisation panafricaine a été confrontée à une multitude de conflits qu'elle n'a pas pu prévenir ni résoudre. Outre le manque de moyens évidents à sa disposition qui lui permettraient d'agir avec efficacité et célérité, c'est surtout l'absence de volonté manifeste de certains Etats membres qui lui fait défaut.

Mais cela ne peut pas faire oublier qu'en étroite collaboration avec quelques organisations sous-régionales africaines et avec l'ONU, certains conflits ont pu trouver des solutions

<sup>208</sup> Ce rapport est disponible sur le site Internet: "www.webzinemaker.com/rwanda"

<sup>209</sup> Rapport du GIEP, op. cit. point 21.27

définitives (cas du Liberia) ou partielles (ces de la Sierra Leone). Bien plus, l'OUA constitue toujours une tribune et un forum où les Etats africains se retrouvent pour débattre des problèmes concernant le continent, ce qui est en soi un bon préalable à toute recherche de solution.

L'intervention de l'OUA dans les conflits du Sahara occidental et de l'Angola n'a pas réussi à faire progresser ces pays vers une paix définitive. Dans le premier, l'admission de la RASD au sein de l'OUA, qui aurait dû contribuer à la résolution de la question n'a fait qu'envenimer les choses et l'ONU peine à organiser le référendum sur l'autodétermination du territoire. L'Angola connaît l'une des plus longues guerres civiles du continent alors que le pays est membre de l'OUA depuis plus de vingt ans. L'OUA s'est donc re-trouvée désarmée face à un conflit entretenu par certains de ses Etats membres. La mort du leader de l'UNITA mettra-t-elle un terme aux souffrances du peuple angolais menacé aujourd'hui de famine et de malnutrition? Nous pensons que l'OUA va profiter de cette brèche ainsi ouverte et, en collaboration avec l'ONU, maintenir la pression sur les protagonistes et les amener à déposer les armes.

Les mêmes efforts sont aussi demandés en ce qui concerne la situation en RDC où la signature de l'Accord global et inclusif sur la transition constitue, sans conteste, une avancée dans la recherche de solution à cette crise.

Au Rwanda, l'un des pires drames que l'humanité ait connus s'est déroulé en présence des représentants de l'OUA et de l'ONU qui n'ont pas pu arrêter la catastrophe qui s'y est abattue en 1994. Même si la guerre entre les anciennes forces armées gouvernementales et le FPR a officiellement pris fin et que le pays a retiré ses troupes de la RDC, la situation à l'intérieur n'est pas aussi stable qu'on le pense. Certes le pays s'est doté d'une Constitution "taillée sur mesure" du pouvoir en place et a organisé les élections présidentielles et législatives que le FPR a remportées avec un score à "la soviétique"<sup>210</sup>, mais après avoir interdit et écarté les principaux partis d'opposition et rassemblé les autres (ses satellites) en "Forum de concertation"<sup>211</sup>. C'est pourquoi la population ne se sent pas rassurée car le pays reste quadrillé par les fameuses "Local Defense Forces"<sup>212</sup>, armées par le régime pour réprimer toute opposition réelle ou supposée. L'OUA et l'ONU ne devraient plus céder aux chants des sirènes des autorités rwandaises; elles doivent plutôt imposer leur présence dans le pays jusqu'à la stabilisation totale de la situation, afin de prévenir tout nouveau dérapage.

Malgré l'efficacité du médiateur nommé par l'OUA et accepté par les parties belligérantes, la situation n'évolue guère au Burundi. Des efforts restent encore à fournir pour convaincre toutes les parties à déposer les armes et à saisir l'opportunité que leur offrent les différents accords qu'elles ont signés pour s'engager sur la voie de la paix.

Ce sont là les hauts et les bas de l'organisation panafricaine pour lesquels nous avons proposé des moyens à mettre en œuvre pour sa redynamisation.

<sup>210</sup> D'après les chiffres officiels fournis par le Ministère de l'intérieur, la Constitution a été votée avec 93% des voix (avec une mention spéciale pour la Province de Gisenyi qui l'a plébiscitée à 101%), le Président de la République, candidat du FPR, a été élu avec 95,05% des voix, tandis que ce même FPR dispose de plus de 75% des sièges au Parlement (Chambre des députés + Sénat).

<sup>211</sup> Article 56 de la Constitution du 4 juin 2003

<sup>212</sup> Il s'agit d'une milice mise en place par le FPR après sa prise de pouvoir en 1994

## **Chapitre VI : Pour une action plus efficace de l'ONU et de l'OUA dans le domaine de la prévention et de la résolution des conflits**

La Charte de l'ONU contient des dispositions relatives au règlement pacifique des différends (chap. VI) tandis que celle de l'OUA a inscrit dans ses principes le règlement pacifique des différends par voie de négociation ou d'arbitrage (art. 3, 4<sup>e</sup>). Malgré ces textes bien élaborés, le monde en général et l'Afrique en particulier ne sont pas à l'abri des soubresauts qui menacent les États dans leur propre existence et le monde de Candide que l'on prédisait à la fin de la Seconde Guerre Mondiale s'est réduit comme peau de chagrin.

La fin de la guerre froide avait fait naître beaucoup d'espoirs quant à l'absence de tension entre les membres de l'ONU tandis que l'accession à la souveraineté nationale de la quasi-totalité des pays africains et la fin de l'apartheid en Afrique du Sud faisaient miroiter un continent exempt de conflits et de troubles de toute sorte. Tous ces espoirs ont fondu comme neige au soleil, car le monde continue d'être le théâtre d'affrontements et l'Afrique est déstabilisée plus que par le passé. Aussi pensons-nous qu'il est temps de penser à la révision en profondeur des chartes de ces organisations afin de les doter des moyens susceptibles de les aider à remplir efficacement leur rôle dans le domaine de la prévention et de la résolution des conflits, en renforçant le rôle des États membres en les rendant plus acteurs qu'observateurs. Notre démarche consistera à analyser les différentes révisions qui ont été proposées pour rendre les deux organisations aptes à affronter les nouveaux défis auxquels elles sont constamment confrontées, et s'adapter ainsi aux nouvelles situations qui ne cessent de se créer, spécialement dans le domaine précité.

### **Section 1: Proposition de révision de la Charte de l'ONU**

Comme mentionné dans les pages précédentes, l'ONU a été créée au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale. Une cinquantaine d'États étaient présents lors de la signature de sa Charte constitutive, le 26 Juin 1945 à San Francisco. Plus de 55 ans après, cette Charte n'a subi que de légères modifications alors que le nombre d'États membres a plus que triplé (aujourd'hui plus de 180). De profonds bouleversements se sont également introduits dans la vie internationale, spécialement après la fin de la guerre froide. Comme le dit si pertinemment A. NOVOSELOFF:

"Une réforme des Nations Unies exige que l'on ait convenablement analysé le contexte dans lequel elle se situe. Elle ne peut faire l'économie de la réflexion et de l'effort prospectif: "repenser" l'après-guerre froide est donc la première priorité. En effet, aucune conférence internationale de nature politique n'a été organisée pour répondre aux bouleversements survenus entre 1989 et 1992, comme cela avait eu lieu après la guerre mondiale de 1914-1918 et celle de 1939-1945. Or les changements radicaux engendrés par la chute du mur de Berlin et du Rideau de Fer, par la dislocation de l'empire soviétique et par l'accélération de la mondialisation sont tout aussi fondamentaux et importants que ceux engendrés par les deux guerres mondiales. Les processus de globalisation et de fragmentation, l'augmentation des disparités entre riches et pauvres (entre les États, mais aussi au sein même des sociétés) et des particularismes religieux, ethniques, culturels, les changements quant à la nature des conflits et l'élargissement des concepts de sécurité et de développement, l'atténuation du caractère, naguère encore absolu, de la

notion de souveraineté étatique, la crise de l'Etat-nation, la prévalence des logiques de force, la révolution de l'informatique et de la communication en "temps réel" sont autant de phénomènes-clé que l'ONU se doit d'intégrer dans sa réflexion et ses décisions, car, ainsi que l'a dit l'actuel Secrétaire général, << *raster immobile alors que le monde bouge, c'est glisser désespérément en arrière* >><sup>213</sup>.

Nous pouvons ajouter à cette longue liste les récents attentats terroristes contre les tours jumelles du World Trade Center qui ont choqué la conscience humaine et ont appelé au monde qu'il a à faire face à un conflit de type nouveau. L'ONU doit aussi inventer de nouveaux mécanismes pour prévenir et écarter de tels méfaits.

Cela étant, la Charte conçue par et pour un certain nombre de pays et au sortir de la guerre ne peut plus répondre aux impératifs de l'époque actuelle. Nous estimons par exemple que la collaboration entre l'ONU et les organisations régionales devrait être renforcée afin de prévenir toute tension qui constituerait une menace à la paix et à la sécurité internationales. Les relations entre le Conseil de sécurité et les autres organes de l'ONU devraient être plus transparentes et exemptes d'ambiguïtés.

Il est déplorable de constater qu'aujourd'hui encore, par le veto d'un des cinq membres permanents, le monde peut basculer dans une catastrophe sans précédent; tout comme le fonctionnement de toute l'organisation peut s'en trouver paralysé. Autant de situations qu'il nous semble opportun de comiger si la communauté internationale est réellement résolue à "favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande"<sup>214</sup>.

Des amendements à la Charte ont été certes faits en 1963, 1965, 1971 et 1973, mais cela n'a pas suffi pour la rendre aussi efficiente qu'on l'espérait.

Une première série d'amendements, du 17 décembre 1963 est entrée en vigueur le 31 août 1965 et portait sur les articles 23, 27 et 61 de la Charte. Dans l'amendement de l'article 23, le nombre des membres du Conseil de sécurité est passé de onze à quinze, mais toujours avec le droit de veto pour les cinq membres permanents. Le droit de veto se justifie-t-il encore avec toutes les mutations recensées plus haut?

L'amendement à l'article 27 concernait le quorum exigé pour le vote de certaines décisions. Ainsi, les décisions du Conseil sur des questions de procédure sont désormais prises par un vote affirmatif de neuf membres (au lieu de sept précédemment, conséquence de l'amendement de l'article 23); tandis que ses décisions sur toutes autres questions sont prises par un vote affirmatif de neuf membres (au lieu de sept) dans lequel sont comprises les voix des cinq membres permanents.

Quant à l'amendement de l'article 61 qui est entré en vigueur le 31 août 1965, il portait sur l'augmentation des membres du Conseil économique et social (passé de dix-huit à vingt-sept).

Le second amendement a eu lieu le 20 décembre 1965 et est entré en vigueur le 12 juin 1968. Il portait sur l'article 109 et dispose qu'"une conférence générale des membres des Nations Unies, aux fins d'une révision de la Charte, pourra être réunie au lieu et date qui seront fixés par l'Assemblée générale à la majorité des deux tiers et par un vote de neuf (au lieu de sept) quelconques des membres du Conseil de sécurité".

Le troisième amendement a eu lieu le 20 décembre 1971 et est entré en vigueur le 24 septembre 1973 et portait de nouveau sur l'augmentation des membres du Conseil économique et social (de 27 à 54).

<sup>213</sup> Alexandra NOVOSELOFF, "La réforme des Nations Unies: enjeux et perspectives" in "L'Observateur des Nations Unies" n° 4, printemps-été 1998, pp. 4-5

<sup>214</sup> Préambule de la Charte.

Il s'agissait donc dans tous les cas d'amendements qui avaient trait à la composition du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social, mais qui ne touchaient pas à la modification de la structure et des compétences de ces organes.

Au niveau de l'Assemblée générale, rien n'a été jusqu'à présent modifié. L'on a l'impression qu'elle est là pour entériner les décisions du Conseil de sécurité alors qu'elle devrait plutôt exercer un contrôle plus rigoureux quant à leur conformité aux buts et principes de l'ONU, et éventuellement en suspendre l'exécution. Le poids des cinq membres permanents semble se répercuter sur les décisions de l'Assemblée générale qui est devenue comme sa caisse de résonance, spécialement en matière de prévention et de règlement des conflits. Certes le Conseil de sécurité détient le monopole en ce dernier domaine, surtout en cas d'agression et de menace contre la paix et la sécurité internationales, mais l'AG devrait être consultée avant le déploiement d'une mission de maintien de la paix par exemple, ou la création d'un Tribunal pénal international.

En 1985, le Secrétaire général de l'ONU notait déjà: "Les changements qui se sont produits dans les relations internationales depuis 1945 ont, en effet, profondément influencé la manière dont il est fait application de la Charte. Parmi ces transformations, je cite-rai notamment l'avènement de l'âge nucléaire, les progrès scientifiques et techniques qui ont ouvert aux relations inter étatiques des perspectives naguère inimaginables et la décolonisation qui a conduit à l'indépendance de nombreux États du Tiers Monde ayant des besoins spécifiques, des conceptions originales et de nouvelles priorités"<sup>215</sup>.

Dans la logique des choses, ces mutations auraient dû normalement entraîner la révision de la Charte.

Dans leur avant-propos de la Charte de l'ONU, J. P. COT et A. PELLET ont renchéri:

"Quarante années plus tard, le bilan de l'Organisation est riche de contrastes. La paix globale a été préservée, la troisième guerre mondiale n'a pas éclaté; mais les conflits locaux et régionaux, meurtriers et destructeurs, n'ont cessé de ravager la planète. Les populations du monde sont toutes, - ou presque -, parvenues à l'indépendance, mais le stigmate de l'apartheid subsiste en Afrique australe, cependant que le sous-développement rappelle jour après jour combien nous sommes loin des objectifs de progrès économique et social fixé par la Charte. Le respect des droits de l'homme, au cœur du combat contre le racisme et le fascisme, a été réaffirmé dans de nombreux instruments adoptés par les Nations Unies; les violations quotidiennes, flagrantes, massives n'ont pas cessé depuis. Enfin, l'Organisation survit; mais comment et à quel prix? Les résultats sont en-deçà des espérances"<sup>216</sup>.

Certains sujets d'inquiétude exprimés lors de ce quarantième anniversaire de l'ONU ne sont plus d'actualité (comme l'apartheid), mais d'autres sont toujours inscrits à l'ordre du jour des débats au sein du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale et méritant des solutions.

Lors du Colloque sur "l'adaptation des structures et méthodes des Nations Unies" en 1985, P. de Seynes, ancien Secrétaire général adjoint de l'ONU chargé des affaires économiques et sociales, a estimé:

"Ce qui importe le plus maintenant pour la réforme, c'est d'avoir à l'esprit la nature et la portée des changements qui se produisant dans le jeu des mécanismes économiques et sociaux et dont on pressent encore confusément qu'ils composent une réalité à bien des égards nouvelle. C'est à ces changements que les Nations Unies doivent réagir si elles veulent secouer la langueur qui semble s'être installée ces dernières années, et retrouver l'élan qui les avait propulsées pendant un quart de siècle. Cette adaptation n'est pas facile si l'on observe que les changements intervenus ont en général produit un degré

<sup>215</sup> Préface de Javier P. DE CUELLAR, "CNU" op. cit. p. VIII

<sup>216</sup> J. P. COT & A. PELLET, "CNU", op. cit. p. 9

d'incertitude sensiblement accru. Mais un exercice de cette nature serait déjà en soi-même un défi stimulant et utile, capable en même temps de donner certaines indications sur les orientations désirables de la recherche et de l'action. Il serait particulièrement funeste de profiter d'une crise budgétaire, dont il faut honnêtement affronter les conséquences, pour enfanter hâtivement une réforme conçue à partir d'une idée abstraite, comme ce fut parfois le cas, plutôt que de l'analyse d'un contexte changeant<sup>217</sup>.

Même si cette analyse se réfère principalement au changement des structures de l'organe économique et social de l'ONU, elle est aussi valable pour les organes chargés du maintien de la paix et de la sécurité internationales, en l'occurrence l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité.

Ce dernier doit en effet relever constamment de nouveaux défis, raison pour laquelle il doit être suffisamment armé pour livrer cette bataille et la gagner. Il ne faut pas attendre que la crise soit là pour penser aux moyens de l'enrayer mais bien prévoir à l'avance les moyens d'y faire face au cas où l'inévitable se produirait. C'est là l'une des conclusions tirées à l'issue du colloque organisé à l'occasion du cinquantième anniversaire de la Charte de l'ONU. Il y est dit notamment:

"Les Nations Unies représentent un microcosme du monde réel où le Conseil de sécurité prend une importance croissante: son activité n'a jamais été aussi grande, ses décisions prennent un caractère plus interventionniste et leur portée fait l'objet d'une attention soutenue de la part des États et des observateurs de la vie juridique internationale. Face à cet accroissement, de multiples questions méritent d'être posées: s'agit-il d'un élargissement de l'utilisation des pouvoirs du Conseil de sécurité ou s'agit-il d'une augmentation des sollicitations? Une chose est certaine: pas une virgule n'a été modifiée depuis ce renouveau, le changement ne peut donc s'opérer que par une utilisation et/ou une interprétation différente des possibilités inscrites dans la charte"<sup>218</sup>.

La guerre froide étant déjà derrière nous, il convient d'examiner les voies et moyens de revoir la composition du Conseil de sécurité, car "sa composition originale était le résultat du rapport de force établi à la suite de la dernière 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"<sup>219</sup>.

Des changements substantiels devraient donc intervenir au niveau de la composition, du fonctionnement et des compétences de cet organe.

En effet, "s'il est vrai que, pour une large part, comme l'affirment les grandes puissances, la composition du Conseil de sécurité doit «refléter les réalités politiques du monde d'aujourd'hui» et faire donc une place importante aux États les plus puissants, il est également incontestable que les transformations politiques de la société internationale contemporaine ne peuvent pas être sans impact sur l'équilibre actuel réalisé par l'article 23 qui doit donc faire une meilleure place à la participation d'un plus grand nombre de pays sous-développés"<sup>220</sup>.

Il nous semble aussi équitable de mettre fin au caractère permanent et non permanent des membres du Conseil de sécurité, ou alors introduire la notion d'alternance comme c'est le cas aujourd'hui pour les membres non permanents. Il serait aussi souhaitable que

<sup>217</sup> Philippe de SEYNES, "Plaisirs et périls de la réforme" In "L'adaptation des structures et méthodes des Nations Unies", Colloque de La Haye, 4-6 novembre 1985, Martinus Nijhoff Publishers, 1986, pp. 72-73

<sup>218</sup> Colloque de Rennes, "Le chapitre VII de la Charte", Ed. Pédona, Paris, 1995, pp. 5-6

<sup>219</sup> J. P. COT & A. PELLET, "CNU", op. cit. p. 438

<sup>220</sup> Majid BENCIKH, "Commentaire de l'art. 23, "CNU", op. cit. p.450

tous les continents y soient représentés, le mode de désignation des représentants des continents revenant à ces derniers.

Les cinq membres permanents pourraient continuer à siéger avec les nouveaux venus, mais cette fois-ci sans droit de veto. Dans cette optique, certains auteurs qui se sont penchés sur la réforme des Nations Unies pensent (et c'est aussi notre avis) que les détenteurs du droit de veto ne veulent pas se dépouiller de cet instrument si précieux, même si les raisons qui ont présidé à l'instauration de celui-ci ne sont plus valables aujourd'hui. Ainsi :

"Several sides are challenging the veto for reason of principle, and their arguments are not very different from those advanced in 1945. Others acknowledge that the veto was necessary back then, or it served a commendable purpose in the past, but contend that it is superfluous or even dangerous in the present world. The developing countries reiterate their longstanding demands for an enhanced role of the General Assembly and a limitation of the prerogatives of the states which so far have dominated the organization. In part, these claims are supported by industrialized nations which have been dissatisfied with their position in the UN for a long time but regarded it unwise to express their sentiments because of their attachment to, or need for the protection of, one of the superpowers. However, much as they are concerned that a "democratization" of the UN could lead to an even more elevated position of the developing states of Africa, the Caribbean and the Pacific which numerically dominate the General Assembly and its subsidiary organs, and thus exert an influence exceeding by their individual political and economic weight"<sup>221</sup>.

"The reasons for such pronouncements are manifold. First, it has been realized that those with the power of veto would not give their assent to its abolition, but that perhaps this privilege could be restricted as far as possible. It should be recalled that according to Article 108 of the UN Charter, constitutional amendments require the consensus of all permanent members of the Security Council. Second, an extension of the right of veto to the new permanent members would create a major obstacle to increasing the number of permanent seats and would thus jeopardize the whole process of Council reform to the detriment of the non-aligned states. As was admitted by Canada, <<it seems difficult not to conclude that the addition of new permanent members faces significant hurdles in the short run, and even more so when the working group has examined only in a preliminary fashion the thorny question of extending the power of veto to possible new permanent members>>. Third, an extension of the right of veto would create a dangerous rift between the states belonging to the non-aligned group since such an option would introduce new inequalities by creating new centers of privilege"<sup>222</sup>.

Dans le premier comme dans le second texte, les auteurs soulignent le sentiment de la plupart des pays de vouloir réformer le veto des membres permanents du Conseil de sécurité, mais présentent aussitôt les réticences des pays industrialisés à vouloir partager ce "sésame" avec les pays de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ce qui, selon ces pays riches, créerait un déséquilibre évident comme c'est le cas aujourd'hui à l'Assemblée générale et dans les organes subsidiaires de l'ONU).

Pour notre part, nous pensons que pour répondre aux impératifs actuels en tenant compte des changements qui interviennent, le droit de veto serait remplacé par une majorité qualifiée (deux tiers ou trois quarts par exemple) des membres du Conseil, spécialement lors des situations relevant du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. "La

<sup>221</sup> Bardo FASSBENDER, "Reforming the United Nations", in "Blätter für internationale Verständigung und Zwischenstaatliche Organisation", Berlin, 1998, p.432

<sup>222</sup> Dimitris BOURANTONIS, "Reform of the UN Security Council and the Non-Aligned States", in "A Frank Cass Journal", Vol.5, Spring 1998 n° 1, p.98

contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales et aux autres fins de l'Organisation" resterait certes un critère essentiel pour occuper une place au sein du Conseil de sécurité, et l'AG veillerait à ce qu'il soit rigoureusement respecté.

En outre, beaucoup de pays disposent actuellement de moyens financiers et militaires importants qu'ils pourraient mettre à la disposition de l'ONU pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales à l'instar des cinq membres permanents actuels. On peut citer : l'Afrique du Sud et l'Égypte pour le continent africain, l'Inde, le Pakistan et le Japon pour l'Asie, le Brésil, l'Argentine et le Mexique pour l'Amérique latine, le Canada pour l'Amérique du nord, l'Allemagne et l'Italie pour l'Europe.

L'Allemagne et le Japon se sentiraient ainsi à l'aise dans le club des faiseurs de la paix et oublieraient peut-être définitivement leurs ambitions démesurées de la Seconde Guerre Mondiale.

Dans tous les cas, l'expérience a montré que ce ne sont pas les membres non permanents qui peuvent bloquer les décisions du Conseil de sécurité, mais bien ceux qui disposent du droit de veto et qui, aujourd'hui, "expriment leur désaccord par la voie de l'abstention ou de non participation au vote afin d'éviter un veto"<sup>223</sup>.

En attendant cette réforme, l'on devrait ressusciter le projet de l'Assemblée générale (A/35/L.34/Rev. 1) du 4 décembre 1980 qui préconisait de porter de dix à seize le nombre des membres non permanents du Conseil de sécurité répartis comme suit: cinq du continent africain; quatre du continent asiatique, trois de l'Amérique latine, un de l'Europe orientale et deux de l'Europe occidentale et autres États, et enfin, un siège serait attribué alternativement aux États d'Amérique latine d'une part, et aux États d'Afrique, d'Europe occidentale et autres ou d'Europe orientale d'autre part et ce dans l'ordre suivant: États d'Amérique latine, d'Afrique, États d'Amérique latine, d'Europe occidentale et ainsi de suite.

Ce projet, présenté par le groupe des 77, s'est heurté à l'opposition farouche des États-Unis et de l'Union soviétique, ce qui a abouti à son abandon; comme en témoignent les déclarations ci-après des représentants des deux pays respectifs.

Selon le représentant de l'URSS:

"Le Conseil, tel qu'il est composé aujourd'hui reflète bien les diverses régions du monde. Il ne peut agir que lorsqu'il jouit de l'appui positif des membres de l'Asie, de l'Afrique et de l'Amérique latine et du concours des pays de l'Europe occidentale et de l'Europe orientale..."<sup>224</sup>.

Quant au représentant des États-Unis:

"L'augmentation du nombre de membres du Conseil de sécurité aurait un effet négatif sur le fonctionnement efficace de cet important organe des Nations Unies qui est chargé d'adopter d'urgence des décisions concertées en vue de maintenir la paix et la sécurité internationales dans des circonstances complexes qui évoluent rapidement..."<sup>225</sup>.

Les arguments ainsi avancés avaient certes de la valeur au moment de leur présentation, mais nous estimons que la situation actuelle leur enlève toute leur force.

En définitive, même si l'Afrique demeura le continent où la paix et la sécurité internationales sont constamment mises à rude épreuve, il est déplorable qu'elle soit seule à ne pas disposer d'un siège permanent au sein du Conseil de sécurité alors que la plupart de ses États membres ont combattu aux côtés des puissances victorieuses de la Seconde Guerre Mondiale. C'est une anomalie qui mérite d'être corrigée en cette période où l'ONU se prépare à célébrer ses soixante ans d'existence.

<sup>223</sup> AFDI, volume XLV, 1999, p.668

<sup>224</sup> Déclaration du Représentant des USA lors de la 35ème session de l'AG, 1980

<sup>225</sup> Déclaration du Représentant de l'URSS lors de la 35ème session de l'AG, 1980

En outre, comme l'OUA (ou l'UA qui l'a remplacée) n'est pas dotée d'une structure militaire à laquelle elle peut recourir en cas de crise grave (à l'instar de l'OTAN pour les pays européens et nord-américains), il est important pour elle de renforcer ses relations avec l'ONU. Cette dernière peut, en effet, le cas échéant, lui venir en aide en lui fournissant des casques bleus, mais sur décision du Conseil de sécurité.

## **Section 2 : De l'Organisation de l'Unité Africaine à l'Union Africaine**

Instruits par l'expérience du passé, les Etats africains semblent aujourd'hui voguer dans le sens de l'histoire même s'il est encore trop tôt pour juger des résultats.

En effet, réunis à Lomé le 11 juillet 2000 lors de leur trente-sixième Sommet, les Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA ont adopté "l'Acte constitutif de l'Union Africaine", appelée à remplacer l'OUA. Le siège de l'Union a été fixé à Addis-Abeba (République fédérale démocratique d'Ethiopie) (art. 24), où elle va sans aucun doute hériter des infrastructures de l'OUA.

Les dispositions de la nouvelle organisation panafricaine sont, en principe, entrées en vigueur le 26 mai 2001, date du dépôt du 36ème instrument de ratification, c.à.d. deux-tiers des Etats membres de l'OUA, selon l'article 28 de l'Acte constitutif. Sa mise en vigueur effective devait intervenir après une année de transition (art. 33).

Quels sont les changements introduits dans cet Acte par rapport à la Charte l'OUA, et quels sont les moyens dont dispose l'Union pour réussir là où sa devancière a échoué, en l'occurrence épargner le continent africain des affres de la guerre?

C'est à ces questions que nous tenterons d'apporter un éclairage en faisant une analyse succincte du texte de fondation de cette nouvelle organisation.

D'emblée, précisons que si certains organes de l'OUA se retrouvent dans l'Union sous des dénominations différentes, d'autres ont été purement et simplement supprimés, comme la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage, même si elle n'était plus fonctionnelle dans l'ancienne structure. D'autres font leur première apparition, comme le Parlement panafricain, la Cour de Justice, etc.

Initiée par le Chef de l'Etat libyen après bien des années d'isolement diplomatique, l'Union africaine est donc née le 11 juillet 2000 dans la capitale togolaise.

Le préambule écarte déjà tout doute quant la qualité des membres de l'Union africaine en énonçant: "Nous, Chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de l'Organisation de l'Unité africaine...".

Il s'agit des Etats membres de l'OUA qui mettent en place une organisation qui va remplacer celle qu'ils ont créée en 1963, même si l'Acte prévoit que tout autre Etat africain peut y adhérer. Le même préambule fait référence aux principes et objectifs de l'OUA et au Traité instituant la Communauté économique africaine. C'est dire que ces deux textes constituent les principaux piliers de l'Acte constitutif de l'Union africaine.

Etant donné que cette Union est née au moment où le continent africain est en proie à des guerres à l'intérieur même de ses frontières, le préambule évoque déjà "ce fléau de conflits en Afrique qui constitue un obstacle majeur au développement socio-économique du continent" et la "nécessité de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité, comme condition préalable à la mise en oeuvre de notre agenda dans le domaine du développement et de l'intégration".

Les notions de "droits de l'homme" et de "démocratie" font aussi leur apparition dans le préambule, ce qui est nouveau. Pour cela, les Chefs d'Etat et de Gouvernement africains

sont "résolus à promouvoir et à protéger les droits de l'homme et des peuples et à consolider les institutions et la culture démocratiques, à promouvoir la bonne gouvernance et l'Etat de droit".

### **I. Objectifs de l'Union Africaine**

Après la définition de certains termes (art. 1) et la déclaration de la mise en place de l'Union (art. 2), l'article 3 en énumère les objectifs, dont on retiendra particulièrement les suivants:

- Réaliser une plus grande unité et solidarité entre les pays africains et entre les peuples d'Afrique;
- Accélérer l'intégration politique et socio-économique du continent;
- Promouvoir et défendre les positions africaines communes sur les questions d'intérêt pour le continent et ses peuples;
- Promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent;
- Promouvoir les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance;
- Promouvoir et protéger les droits de l'homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et aux autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme;
- Oeuvrer de concert avec les partenaires internationaux pertinents en vue de l'éradication des maladies évitables et de la promotion de la santé sur le continent.

Il s'agit là d'un cahier des charges dont chaque Etat membre doit respecter le contenu et l'intégrer dans son ordre juridique interne.

On remarque encore une autre nouveauté par rapport à la Charte de l'OUA: alors que cette dernière ne contenait que cinq objectifs, l'Acte constitue en consacrant quatorze qui vont guider l'Union tout au long de son existence, si dans l'intervalle, il n'y a pas de modifications qui interviennent. Ceci peut bien se comprendre, car l'OUA ayant été créée alors que certains pays africains étaient encore sous le joug colonial, il n'en est plus de même trente-huit ans après. D'où les ajustements qui ont été opérés dans l'Acte constitutif.

Le principe de la promotion des institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance doivent également être soulignés. En effet, l'Afrique étant le continent où les mots "démocratie et bonne gouvernance" ont été vidés de leur substance, et des changements importants étant intervenus dans la société internationale, il était temps pour elle de se mettre au diapason des autres nations en adhérant à ces règles universellement admises. Partant, certains Chefs d'Etat africains pourront enfin admettre qu'ils peuvent perdre les élections en toute transparence et céderont leurs fauteuils sans que la clameur populaire et la rue les y obligent.

Aux fins d'atteindre les objectifs ci-dessus, les Etats de l'Union s'appuieront sur seize principes inscrits dans l'Acte constitutif (art. 4) alors que la Charte de l'OUA n'en prévoyait que huit. Parmi les principes nouveaux, il y a lieu de relever les suivants:

- Mise en commun d'une défense commune pour le continent;
- Le droit de l'Union d'intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves telles que: les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité;
- Promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes;
- Respect des principes démocratiques, des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance;

- Respect du caractère sacro-saint de la vie humaine et condamnation et rejet de l'impunité, des assassinats politiques, des actes de terrorisme et des activités subversives;

- Condamnation et rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement.

Existent donc "le dévouement à la cause de l'émancipation totale des territoires africains non encore indépendants" et "l'affirmation d'une politique de non-alignement à l'égard de tous les blocs" (art. 3 de la Charte de l'OUA; principes 6 & 7).

L'Afrique entière étant à présent indépendante (la seule ombre au tableau reste la question du Sahara occidental) et la guerre froide ayant pris fin, de tels principes n'auraient plus de valeur aujourd'hui, mais pourraient servir de balise pour l'avenir au vu des bouleversements qui se produisent çà et là à travers le monde.

Pour la première fois dans l'histoire du continent, le droit d'ingérence dans les affaires intérieures d'un autre Etat est consacré, mais sous certaines conditions que l'on peut qualifier de circonstances exceptionnelles. Le drame rwandais de 1994 étant encore présent dans les mémoires et la création d'une Cour pénale internationale étant déjà une réalité malgré l'opposition farouche des Etats-Unis, l'Union a voulu s'associer aux autres nations pour dire haut et fort : "plus jamais ça". L'Union devra cependant faire preuve de beaucoup de bonne volonté et de courage pour que ce principe ne soit pas un simple slogan pour ceux-là mêmes qui l'ont conçu, d'autant plus que les situations ci-dessus ne sont généralement qualifiées qu'une fois que le mal a été accompli. C'est pourquoi ce principe devrait être complété par un texte qui déterminerait à l'avance si ce qui se passe dans tel ou tel Etat membre de l'Union constitue un crime de guerre, un génocide ou un crime contre l'humanité, car aucune allusion n'est faite aux conventions internationales concernant ces notions.

L'on pourrait aussi se féliciter de ce que le principe relatif à la condamnation des changements anticonstitutionnels ait été repris dans l'Acte constitutif, ce qui le rend obligatoire vis-à-vis de tous les Etats membres, au lieu d'une simple déclaration d'intention, comme nous l'avons souligné précédemment.

L'on va enfin assister à la fin du règne des coups d'Etat en Afrique, mais si et seulement si l'Union adopte une attitude ferme et claire en condamnant et en mettant en quarantaine leurs auteurs.

## **II. Organes de l'Union Africaine**

Alors que la Charte de l'OUA ne prévoyait que quatre organes, l'Union africaine en compte neuf (art. 5), à savoir: la Conférence de l'Union, le Conseil exécutif, le Parlement panafricain, la Cour de justice, la Commission, le Comité des représentants permanents, les Comités techniques spécialisés, le Conseil économique, social et culturel et enfin les institutions financières.

La Conférence est l'organe suprême de l'Union et est composée des Chefs d'Etat et de gouvernement ou de leurs représentants dûment accrédités (art.6). Les attributions de la Conférence sont énumérées à l'article 9 de l'Acte constitutif contrairement à la Charte de l'OUA où les fonctions de la Conférence étaient décrites dans le règlement intérieur de celle-ci. Il s'agit aussi d'une nouveauté bénéfique, car en signant l'Acte constitutif, chaque Etat membre connaît à l'avance les limites de ses compétences au sein de l'Union. Comme le nombre d'organes a sensiblement augmenté, les compétences de la Conférence se sont également accrues tel que cela apparaît à l'article 9 ci-après:

- Définir les politiques communes de l'Union;

- 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;
- Examiner les demandes d'adhésion à l'Union;
- Créer tout organe de l'Union;
- Assurer le contrôle de la mise en oeuvre des politiques et décisions de l'Union, et veiller à leur application par tous les Etats membres ;
- Adopter le budget de l'Union;
- 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;
- Nommer et mettre fin aux fonctions des juges de la Cour de justice;
- Nommer le Président, le ou les vice-présidents et les Commissaires de la Commission, et déterminer leurs fonctions et leurs mandats;

Le même article précise aussi que la Conférence peut déléguer certains de ses pouvoirs et attributions à l'un ou l'autre des organes de l'Union (art. 9, 2), alors que dans la Charte de l'OUA, cette délégation n'apparaît pas.

Pour éviter les cas semblables à celui du Sahara occidental, l'Union a confié à la Conférence la tâche d'examiner toute demande d'adhésion; laquelle est décidée à la majorité simple des Etats membres (art. 29, 2).

Etant donné la multiplication des conflits en Afrique au moment de l'adoption de l'Acte constitutif, celui-ci ne pouvait pas passer sous silence une telle donnée et c'est à la Conférence qu'il reviendra de donner des directives en la matière.

Lors de la prise des décisions, la notion de consensus fait aussi son apparition, contrairement à l'article 25 du règlement intérieur de la Conférence de l'OUA qui exigeait une majorité des deux tiers pour l'adoption de toutes les résolutions, à l'exception de celles relatives à la procédure qui requéraient la majorité simple des Etats membres (art. 26 du règlement de la Conférence de l'OUA). Le quorum pour la tenue des sessions est constitué des deux tiers des Etats membres de l'Union (art. 7, 2).

La présidence de la Conférence est assurée pendant un an par un Chef d'Etat ou de Gouvernement élu, après consultations entre Etats membres (art. 6, 4° de l'Acte constitutif). L'élection dont il est question ici n'est qu'une simple formalité et l'on s'achemine sûrement vers la présidence tournante comme dans le cas de l'OUA.

Ce qui est à craindre cependant, c'est le désintérêt de plus en plus manifeste des Chefs d'Etat africains à participer aux réunions de l'Organisation, sans compter les difficultés financières propres au continent et le problème de trouver le pays hôte du Sommet, spécialement quand il s'agit des sessions qui ont lieu plus d'une fois par an.

Enfin, la nomination des juges de la Cour de justice et des Commissaires par la Conférence est la suite logique de l'introduction de ces organes dans l'Union.

Le Conseil exécutif de l'Union a remplacé le Conseil des Ministres de l'OUA et l'article 13 de l'Acte constitutif énumère les attributions qui lui sont dévolues, spécialement dans les domaines ci-après: commerce extérieur; énergie, industrie et ressources minérales; alimentation, agriculture, ressources animales, élevage et forêts; ressources en eau et irrigation; protection de l'environnement, action humanitaire et réaction et secours en cas de catastrophe; transport et communication; assurances; éducation, culture et santé et mise en valeur des ressources humaines; science et technologie; nationalité, résidence des ressortissants étrangers et questions d'immigration; sécurité sociale et élaboration de politiques de protection de la mère et de l'enfant, ainsi que de politiques en faveur des personnes handicapées; institution d'un système de médailles et de prix africains.

Les compétences du Conseil exécutif couvrent des domaines si étendus qu'on peut se demander si une telle accumulation ne risque pas d'influer sur la qualité du travail à

accomplir. Par ailleurs, si l'on peut se réjouir qu'il n'y a pratiquement aucun domaine qui ne fasse objet de discussion au sein de cet organe, on peut toutefois regretter que l'Union n'ait pas pu franchir le pas supplémentaire en préconisant, pour la première fois, la libre circulation des personnes, des biens et des services à l'intérieur des Etats membres. Néanmoins, la justification d'une telle omission peut aussi se trouver dans la situation très trouble que vivait le continent au moment de la signature de l'Acte constitutif de l'Union. Et qui plus est, la même situation perdure même aujourd'hui.

A l'instar de la Conférence, le Conseil exécutif prend ses décisions par consensus, sauf pour les décisions de procédure qui sont prises à la majorité simple (art. 11, 1). En outre, le Conseil exécutif adopte son règlement intérieur (art. 12), qui doit compléter et préciser les attributions ci-dessus. Enfin, le Conseil se réunit au moins deux fois par an en session ordinaire et en session extraordinaire sur décision des deux tiers de tous les Etats membres (art. 10, 2).

Les comités techniques spécialisés prévus par l'article 14 de l'Acte constitutif ressemblent fort aux commissions spécialisées de l'OUA. Alors que la Charte de l'OUA ne prévoyait que trois commissions spécialisées, l'Acte constitutif de l'Union institue sept Comités techniques spécialisés chargés respectivement:

- des questions d'économie rurale et agricoles;
- des affaires monétaires et financières;
- des questions commerciales, douanières et d'immigration;
- de l'industrie, de la science et de la technologie, de l'énergie, des ressources naturelles et de l'environnement;
- des transports, des communications et du tourisme;
- de la santé, du travail et des affaires sociales;
- de l'éducation, de la culture et des ressources humaines.

Le même article ajoute que la Conférence peut créer d'autres Comités techniques spécialisés ou restructurer ceux existants. Les Comités techniques spécialisés sont par ailleurs responsables devant le Conseil exécutif à qui ils rendent compte de leurs activités. Au vu de l'énumération ci-dessus, on remarque que les domaines couverts par les Comités techniques spécialisés sont à peu près les mêmes que ceux dans lesquels le Conseil exécutif exerce ses compétences. En outre, comme dans la Charte de l'OUA, la Conférence peut créer de nouveaux Comités techniques spécialisés (art. 14, 2), et ceux-ci "sont composés des Ministres ou hauts fonctionnaires chargés des secteurs relevant de leurs domaines respectifs de compétence" (art. 14, 3).

Il y a lieu de relever que la Commission de défense prévue par l'article 20 de la Charte de l'OUA n'a pas été reprise dans l'Acte constitutif de l'Union, mais il semble logique qu'elle ait été remplacée par la "mise en place d'une politique de défense commune pour le continent africain" (art. 4 de l'Acte, principe d).

Créée à l'image du Secrétariat général prévu par la Charte de l'OUA, la Commission constitue le secrétariat de l'Union (art. 20). Elle se compose du Président, du ou des vice-présidents et des commissaires assistés d'autant de personnel que de besoin. Qu'il soit appelé Secrétaire général ou Président, le rôle de cette personnalité est d'assurer la gestion quotidienne de l'Union en veillant à l'utilisation rationnelle de ses ressources humaines et financières.

La structure, les attributions et les règlements de la Commission sont déterminés par la Conférence (art. 20, 3). De même que nous avons émis des observations quant au manque d'indépendance du Secrétaire général de l'OUA vis-à-vis de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement, nous estimons que la marge de manœuvre du

Président de la Commission sera étroite pour les mêmes raisons que nous avons développées au chapitre IV.

Le Parlement panafricain, la Cour de justice et le Conseil économique, social et culturel sont les grandes nouveautés de cette Union par rapport à l'OUA. La composition, les statuts, les pouvoirs et les attributions des deux premiers organes seront définis dans des protocoles séparés (art.17 et 18), tandis que ceux du Conseil économique, social et culturel seront déterminés par la Conférence (art. 22).

Même si cela n'est pas encore précisé, nous pensons que la Cour de justice connaîtra des différends entre Etats membres de l'Union, entre un Etat non membre de l'Union et un Etat membre, ou un Etat membre de l'Union et un particulier, qu'il soit ressortissant d'un pays membre de l'Union ou pas. Par ailleurs, c'est à la Cour de justice qu'il revient de trancher toute question née de l'interprétation ou de l'application de l'Acte constitutif de l'Union (art. 26). Mais en attendant la mise en place de la Cour de justice, ce rôle sera assumé par la Conférence qui se prononce à la majorité des deux tiers, comme c'était le cas dans la Charte de l'OUA (art. 27 de la Charte).

Etant donné que l'Union est bâtie sur le modèle d'un Etat et de ses structures (pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire), l'on peut se réjouir de ce qu'une question aussi technique que l'interprétation d'un traité soit confiée à un organe aussi spécialisé qu'une Cour de justice.

Le Conseil économique, social et culturel est, quant à lui, un organe consultatif, composé des représentants des différentes couches socio-professionnelles des Etats membres de l'Union (art. 22). En attendant que la Conférence se prononce sur sa mise en place, l'on peut se demander quel sera l'impact des décisions de cet organe sur celles de la Conférence, du Conseil exécutif ou encore sur celles de la Commission.

L'Acte constitutif indique également les institutions financières dont est dotée l'Union, à savoir : la Banque centrale africaine, le Fonds monétaire africain et la Banque africaine d'investissement, dont les statuts seront définis dans des protocoles y afférents (art. 19). De par cette disposition, l'Acte constitutif de l'Union s'est nettement distingué de la Charte de l'OUA en désignant, dès le départ, les organes chargés de réglementer l'activité économique et financière du continent. Les institutions financières en question pourront sans doute bénéficier des apports extérieurs comme c'est aujourd'hui le cas pour la Banque africaine de Développement et le Fonds africain de développement évoqués plus haut. Il est d'ailleurs plus que probable que ces dernières institutions vont se fonder dans l'un ou l'autre de ces nouveaux organes.

Cependant, si la plupart des Etats africains sont aujourd'hui confrontés à la fragilité des économies de leurs pays respectifs, trouveront-ils des ressources financières suffisantes pour doter tous les organes prévus par l'Acte constitutif de l'Union, y compris les institutions financières ci-dessus? La question mérite d'être posée, car le Secrétaire général de l'OUA n'a cessé de lancer des cris d'alarme en direction des Etats pour qu'ils s'acquittent de leurs obligations financières envers l'Organisation. A ce sujet, dans son rapport devant la 61ème session du Conseil des Ministres, du 23 au 27 janvier 1995, il a déclaré: "Au cours des derniers mois de l'année 1994, le secrétariat a connu de graves difficultés au point de ne même plus être en mesure de faire face à ses dépenses. De toute évidence, la situation est grave, non seulement elle affecte la capacité de l'Organisation à exécuter ses programmes, mais elle affecte aussi sa capacité à planifier ses activités"<sup>226</sup>.

<sup>226</sup> Cité par M. C. DJIENA WEMBOU, op. cit. p. 377

A titre d'illustration, sur un budget total de 27'972'470 \$US approuvé au titre de l'exercice 1993-1994, l'Organisation n'avait reçu qu'un montant de 6'646'568,68 \$US, soit un déficit de 18'121'901,32 \$US. Et cet état de fait ne s'est guère amélioré jusqu'à l'adoption de l'Acte constitutif, certains Etats préférant même vendre leur droit de vote aux plus nantis. L'on peut espérer que cet appel a été entendu et que la nouvelle Organisation a démarré sur des bases financières saines, car ses Etats membres n'ignorent pas que tout nouveau-né doit être pourvu de moyens nécessaires à sa croissance.

A cet égard, l'article 23 de l'Acte constitutif indique les sanctions à appliquer aux mauvais payeurs, à savoir: privation du droit de prendre la parole aux réunions, du droit de vote, du droit pour les ressortissants de l'Etat membre concerné d'occuper un poste ou une fonction au sein des organes de l'Union, de bénéficier de toute activité ou de l'exécution de tout engagement dans le cadre de l'Union. Néanmoins, puisque ces sanctions étaient déjà en vigueur au sein de l'OUA suite à l'adoption d'une résolution, consécutivement aux arriérés de contributions de plus en plus importants, cette disposition recevra-t-elle plus d'écho que la précédente en la matière? Dans le même registre des sanctions, ajoutons que "tout Etat membre qui ne se conformerait pas aux décisions et politiques de l'Union peut être frappé de sanctions notamment en matière de liens avec les autres Etats membres dans le domaine des transports et communications, et de toute autre mesure déterminée par la Conférence dans les domaines politique et économique" (art. 23, 2 de l'Acte constitutif).

Comme il est plus facile d'édicter des sanctions que de les appliquer réellement, l'Union devra faire preuve de plus de détermination et de fermeté envers ceux de ses membres qui s'écarteront des directives ci-dessus.

Le Comité des représentants permanents prévu par l'article 21 de l'Acte constitutif n'est, de par sa composition, autre que le Comité des Ambassadeurs anciennement accrédités auprès de l'OUA. Alors que dans la Charte de cette dernière, l'établissement de l'ordre du jour du Conseil des Ministres incombait au premier chef au secrétariat (art.

14 du règlement intérieur du Conseil des Ministres), le Comité des représentants permanents a, entre autres tâches, la préparation des travaux du Conseil exécutif. La participation de ce Comité aux préparatifs des réunions permet aux Etats qui ont des représentants auprès de l'Union (un grand nombre de pays y dispose d'une représentation) de suivre de près toutes ses activités, et de soulever, le cas échéant, toutes questions concernant la bonne marche de l'Union.

Pour marquer sa rupture avec un passé peu glorieux et sa résolution de se tourner vers un monde où elle doit se forger une belle image et avoir ainsi sa place, l'Union, dans l'article 30 de son Acte constitutif, prescrit que: "les Gouvernements qui accèdent au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels ne sont pas admis à participer aux activités de l'Union". Après avoir inscrit dans ses principes "la condamnation et le rejet des changements anticonstitutionnels de Gouvernement", le texte de l'article 30 vient compléter cette disposition en édictant des sanctions à l'encontre de ceux qui seraient encore tentés par cette malheureuse expérience. A cet égard, l'Union s'est inscrite dans la droite ligne des nations démocratiques, ce qui est tout à fait louable.

L'article 33 de l'Acte constitutif de l'Union est consacré aux "arrangements transitoires et dispositions finales". Dans cette optique, l'Acte constitutif va remplacer la Charte de l'OUA (art. 33, 1). Cependant ladite Charte restera en vigueur pendant une période n'excédant pas un an ou tout autre délai déterminé par la Conférence. Or, eu égard à ce qui a été signalé plus haut, au 26 mai 2001, au moins trente-six Etats (soit les deux tiers des 53 Etats signataires de l'Acte), l'avaient ratifié conformément à l'article 28. C'est dire que cet

Acte est entré en vigueur le 26 juin 2001, soit le délai d'un mois prévu après le dépôt des instruments de ratification.

En outre, en attendant la mise en place de la Commission, le secrétariat général de l'OUA est le secrétariat intérimaire de l'Union. Au vu de toutes ces données, l'on pourrait se demander, à juste titre, si le Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement, tenu à Lusaka du 9 au 11 juillet 2001, était le dernier de l'OUA ou le premier de l'Union. De toute évidence, c'est la première hypothèse qui l'emporte car, comme l'a noté un journaliste qui a suivi de près les travaux:

"Ces assises, auxquelles ont pris part une quarantaine de Chefs d'Etat et de Gouvernement, revêtaient, cette année, une importance particulière. A cause de la mort symbolique d'une organisation créée dans l'euphorie générale des indépendances en 1963, et qui a finalement tenu le coup. En dépit des crises, des conflits, des déchirements internes, de l'absence de moyens financiers propres, mais aussi - le fait mérite d'être signalé - du manque d'inspiration des Chefs d'Etat, qui l'ont vite transformé en un « syndicat » fort éloigné des préoccupations de leurs peuples"<sup>227</sup>.

D'après ce témoin, l'OUA a donc vécu jusqu'au 11 juillet 2001; les cérémonies de son enterrement ont eu lieu dans la capitale zambienne, en même temps qu'était célébrée la naissance de l'Union.

En définitive, les dispositions de l'Acte constitutif pourront coexister avec celles du Traité d'Abuja instituant la Communauté économique africaine, mais pour autant que ces dernières ne lui soient pas contraires. Enfin, l'Acte sera enregistré auprès du secrétariat général de l'ONU dès que les formalités de ratification auront été accomplies (art. 33, 5), ce qui devrait être déjà fait.

Cela étant, tout en louant la qualité du texte de l'Acte constitutif de l'Union, l'on ne peut manquer de faire remarquer que parmi les signataires, voire les promoteurs, on trouve des pays dont le mot "démocratie" est un concept vide de sens, à l'exemple de la Libye dont le dirigeant "imagine que l'ensemble du continent africain est une « Jamahiriya », où le pouvoir appartient aux « masses populaires », donc à un leader qui décide ce qu'il veut quand il veut"<sup>228</sup>.

Bien plus, parmi les membres de l'Union, il y en a qui sont encore convaincus que le pouvoir se trouve au bout du fusil en prenant plaisir à soutenir des mouvements de rébellion contre un gouvernement internationalement reconnu. L'immixtion du Burundi, de l'Ouganda et du Rwanda dans la guerre congolaise en est l'illustration. D'autres inventent des formes de démocratie sans parti (comme l'Ouganda) et s'en font les ardents défenseurs comme si chaque pays ou chaque continent avait son propre modèle en la matière. L'Union devra donc se battre contre toutes ces résistances qui ont pratiquement causé la chute de son aînée, l'OUA.

Cependant, l'éclatement de la crise en Côte d'Ivoire en septembre 2002 a révélé les limites d'action de la nouvelle organisation panafricaine, qui n'a pas su ni la prévenir, ni lui trouver une solution satisfaisante. Il est en effet étonnant de constater que depuis le début de ce conflit qui a pris les allures d'une guerre civile bien orchestrée, aucun organe de l'Union ne s'est réuni pour en débattre. Seuls quelques pays (Ghana, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Nigeria et Togo) ont constitué un groupe de contact pour tenter, sans succès, une médiation entre le pouvoir et la rébellion.

Sans entrer dans les détails de ce énième conflit entre Africains, il y a lieu de mentionner que c'est grâce aux pressions du gouvernement français que les parties belligérantes ont

<sup>227</sup> Journal "Jaune Afrique l'Intelligent" n°2114 du 17 au 23 juillet 2001

<sup>228</sup> Journal "Jaune Afrique l'Intelligent" n°2094 du 28 février au 5 mars 2001

accepté de se rendre en France pour y négocier le retour de la paix dans leur pays. Ces négociations, qui se sont déroulées sous l'égide de la France, ont abouti à la signature, le 24 janvier 2003, en présence du Secrétaire général de l'ONU, du Président en exercice de l'Union africaine, du Président français et d'autres Chefs d'Etats africains, d'un accord de cessez-le-feu prévoyant l'intégration des rebelles dans les instances politiques et militaires du pays, au mépris des institutions issues des élections libres et transparentes ayant porté les autorités actuelles au pouvoir. En raison de ce déséquilibre, l'accord conclu est aujourd'hui remis en question par les partisans du Président élu qui se disent floués, et la situation ne semble pas se normaliser dans les jours proches. A ce stade, ce premier test a donc été un échec pour l'Union africaine.

Quel qu'il en soit, les États membres de l'Union doivent se convaincre que tous les regards sont désormais braqués sur cette nouvelle Organisation dont la moindre faille va entacher sa crédibilité, d'autant plus que le continent africain ne bénéficie pas d'une bonne réputation, spécialement envers ses bailleurs de fonds.

Pour que l'Union puisse atteindre les objectifs qui sont fixés dans l'Acte constitutif, il faut d'abord que le continent africain soit débarrassé de toutes les guerres qui y sont actuellement recensées, et qui sont de véritables plaies qui ont été à la base de l'échec de l'OUA. Il appartient donc à tous les États membres sans exception de se mobiliser et de se coaliser pour dénoncer les va-t-en-guerre (et éventuellement les isoler) et montrer ainsi au reste de la communauté internationale que l'Afrique n'est plus le berceau de la misère et de l'instabilité mais plutôt un continent digne de respect et de confiance.

En ce début du XXIème siècle, l'erreur n'est plus permise, et les dirigeants africains savent pertinemment qu'ils seront jugés sur pièces. Pour cela, seule leur volonté fera de l'Union ce qu'elle doit réellement être, pour que dans quelques années, cette remarque d'un observateur de la vie politique africaine, au sujet de la Charte de l'OUA n'ait plus de valeur :

"Quel texte merveilleux que cette Charte de l'OUA, si souvent évoquée et rarement proposée à la lecture des premiers concernés que sont les peuples! On devrait la traduire dans toutes les langues africaines, la distribuer gratuitement aux populations. Aussi prendront-elles conscience que si elles ne sont pas heureuses, c'est moins parce que les pères des indépendances manquaient d'idées généreuses à leur égard que parce que celles-ci n'ont jamais dépassé l'idée de papier. Combien, parmi ceux qui tiennent en main la destinée des peuples africains, ont lu ce texte sur lequel tous devraient prêter serment! Hélas! même certains des pères fondateurs, qui se disaient « conscients du fait que la liberté, la justice et la dignité sont des objectifs essentiels à la réalisation des aspirations légitimes des peuples africains » ont fini par violer l'esprit et la lettre de cette Charte, avant de passer le relais à des successeurs qui préfèrent parfois ignorer jusqu'à son existence"<sup>229</sup>.

Il n'est effectivement pas acceptable qu'un texte qui concerne tous les peuples d'Afrique comme l'Acte constitutif de l'Union africaine soit l'apanage des seuls intellectuels africains; il doit être plutôt accessible pour tout le monde. Les générations présentes et futures doivent trouver un outil de travail qui leur permette de participer à cette œuvre de construction d'une nouvelle Afrique.

Nous terminerons par ces mots du Président ghanéen lors de la fondation de l'OUA, qui nous paraissent d'une pertinence on ne peut plus prophétique:

"Si, en Afrique, nous n'abordons pas les problèmes avec un front uni et un objectif commun, nous allons sombrer dans les disputes et chicanes jusqu'à ce que nous soyons

<sup>229</sup> Journal "L'autre Afrique" n°96 du 1er au 14 septembre 1999; éditorial de J.B. Placca

une fois encore colonisés et devenions les instruments d'un colonialisme bien plus puissant que tout ce que nous avons connu jusqu'à présent <sup>230</sup>.  
Et c'est cette mise en garde qui a guidé les promoteurs de l'Union africaine.

En conclusion, le monde évolue et parfois les institutions mises en place s'usent et sombrent dans la routine. C'est pourquoi les Etats africains ont créé, en juillet 2000, l'Union africaine sur le modèle de l'Union européenne, et qui va remplacer l'OUA. Les rédacteurs de son Acte constitutif ont confectionné un texte clair et équilibré qui répond aux attentes des peuples africains. Pour que cette Union puisse remporter plus de succès que l'OUA en matière de prévention et de résolution des conflits, elle doit bénéficier d'un appui sans équivoque des Etats membres. Pour cela, il nous semble indispensable que tous les Etats membres de l'Union honorent leurs engagements inscrits dans son Acte constitutif concernant la participation aux réunions de ses organes ainsi que le versement des contributions financières, et respectent ses principes et ses objectifs. C'est à cette seule condition que seront appréciés les résultats de cette nouvelle organisation panafricaine, dans le domaine de la prévention et de la résolution des conflits africains.

---

<sup>230</sup> Conférence au Sommet des Pays Indépendants africains, op. cit. p. 101

## CONCLUSION GENERALE

Ce travail de recherche, centré sur la problématique de la prévention et de la résolution des conflits n'est qu'une contribution parmi tant d'autres qui servira à enrichir le débat. A cet égard, nous avons vu que depuis la fin de la Première Guerre Mondiale un certain nombre d'organisations internationales universelles et régionales se sont intéressées à cette question et poursuivent leurs efforts dans ce domaine.

Après avoir esquissé le rôle de la SDN et de l'ONU dans la prévention et la résolution des conflits, nous avons examiné en profondeur, dans la première partie, l'implication de l'ONU dans ce secteur, qui constitue l'un des points les plus importants de sa politique.

Certes, aussi bien la SDN que l'ONU, créées au lendemain des deux conflits mondiaux, avaient pour tâche principale de prévenir de nouvelles guerres pour l'humanité. Cela étant, les efforts de la SDN n'ont pas empêché l'éclatement de la Seconde Guerre Mondiale, même si avant la survenance de ce malheureux événement, son action avait été sévèrement critiquée, voire remise en cause par ceux-là mêmes qui l'avaient créée. Certains de ceux-là sont allés jusqu'à s'en retirer tandis que d'autres ont plutôt cherché des formules pour combler ses lacunes en élaborant, par exemple, le "Pacte Briand-Kellog", destiné à condamner la guerre comme moyen de résoudre les conflits.

Ayant perdu la confiance de la plupart de ses membres, la SDN allait regarder le monde entier basculer dans un nouveau conflit sans moyen de le prévenir; lequel conflit allait par ailleurs signer son arrêt de mort. La SDN a donc été emportée par le tourbillon de la Seconde Guerre Mondiale.

Instruits par cette expérience, les Etats fondateurs de l'ONU ont voulu construire une nouvelle organisation dont l'objectif principal était et reste le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Parallèlement à cette organisation universelle, deux blocs antagonistes se sont formés, ayant chacun à sa tête l'une des deux superpuissances de l'époque, à savoir les USA et l'URSS, disposant chacun d'un droit de veto au sein du Conseil de sécurité. Comme on pouvait s'y attendre, cette situation allait engendrer une nouvelle tension dans les relations internationales, chaque camp se croyant en droit de veiller sur les intérêts de ses protégés au mépris des buts et principes de l'ONU.

Malgré la persistance de cette tension, le monde a évité de sombrer dans une nouvelle confrontation grâce notamment aux efforts conjugués des Etats membres de l'ONU. Ladite tension a pris fin avec la destruction du mur de Berlin et l'écroulement de l'empire soviétique en 1990, ce qui a donné naissance à l'émergence d'un monde unipolaire dirigé par les USA. Mais cela n'a pas suffi pour débarrasser notre planète de toute mauvaise surprise.

Ainsi, au Proche-Orient, le conflit israélo-palestinien connaît chaque jour des développements plus inquiétants qui risquent de faire implorer toute la région, alors que les Accords de Madrid et d'Oslo entre Israéliens et Palestiniens avaient créé tant de leurs d'espoir pour un règlement définitif. Par ailleurs, les relations entre l'Inde et le Pakistan évoluent en dents de scie et les deux pays sont toujours au bord de la confrontation. Bien plus, les attentats terroristes du 11 septembre 2001 contre les tours jumelles du World Trade Center ont fait prendre conscience à la communauté internationale de la nécessité d'inventer de nouveaux mécanismes pour lutter contre ce genre de dangers. C'est pourquoi nous avons préconisé la révision de la Charte de l'ONU pour l'adapter aux nouvelles situations. L'ONU et ses Etats membres doivent donc trouver des réponses appropriées permettant aux peuples du monde de vivre une véritable paix. Et les organisations régionales sont là pour consolider la paix et la sécurité internationales initiées par l'ONU.

Dans la deuxième partie de ce travail, nous avons abordé l'étude d'une organisation régionale comme l'OUA dans la prévention et la résolution des conflits. L'Afrique pulvérisant tous les records en ce domaine. Malgré la présence en son sein des organes comme la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage et le Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits, l'intervention de l'OUA dans la plupart des crises qui ont secoué le continent (et dont certains perdurent jusqu'à ce jour) a été un coup d'épée dans l'eau. Cependant, la responsabilité de cet échec n'est pas imputable à la seule OUA en tant que telle, mais plutôt à ses Etats membres qui ne lui ont pas apporté tout le soutien nécessaire à son action. Aussi avons-nous invité tous les Etats africains à manifester plus d'enthousiasme et de confiance envers leur organisation. Et la meilleure façon d'y parvenir consiste à commencer par observer les obligations contenues dans la Charte constitutive.

Au demeurant, si l'OUA a réussi à vaincre le colonialisme et à bouter l'apartheid hors des terres africaines, il n'y a pas de raison qu'elle ne puisse pas parvenir à éteindre les foyers d'incendie qui sont chaque jour allumés sur le continent. Le concours de chaque Etat membra dans cette entreprise combien difficile est donc requis.

L'étude des cas du Sahara occidental, de l'Angola, de la République Démocratique du Congo et du Rwanda a mis en évidence l'échec de l'OUA dans ces conflits, même si des efforts considérables avaient été consentis pour leur résolution. Mais la crise du Burundi a montré que l'OUA était aussi capable de réaliser de bons résultats. Même s'il semble encore tôt de se réjouir du pas franchi dans le règlement de ce problème grâce notamment à la persévérance du médiateur, l'on doit reconnaître que la mise en place du Gouvernement de transition augure de bonnes perspectives.

Cela étant, malgré ses faibles performances en matière de prévention et de résolution des conflits, l'OUA a pu faire entendre la voix de l'Afrique au sein des "fora" internationaux et a servi, tout au long de son existence, de lieu privilégié où ses Etats membres pouvaient débattre des problèmes concernant le continent.

Avec l'arrivée de nouvelles technologies et de la mondialisation, l'ONU est demeurée insensible aux nouveaux changements, tandis que l'OUA a senti le besoin de subir une cure de jouvence. C'est pourquoi les Etats membres ont jugé utile de créer une nouvelle organisation capable de s'adapter à la nouvelle situation internationale; d'où la naissance de l'Union africaine.

"Conscients du fait que le fléau des conflits en Afrique constitue un obstacle majeur au développement socio-économique du continent, et de la nécessité de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité...", les Etats africains ont donc mis sur pied une autre organisation appelée à remplacer l'OUA et à prendre la relève dans le domaine de la prévention et de la résolution des conflits.

L'Union africaine comprend, comme nouveautés, un Parlement panafricain, une Cour de justice et une Banque centrale africaine, tous intégrés dans son Acte constitutif. Les Etats africains ont sans doute pris à cœur les difficultés qui ont entravé l'action de l'OUA en matière de prévention et de résolution des conflits et ont voulu y remédier. Aussi l'Union africaine ne sera jugée que sur ses résultats.

En définitive, en ce début de XXIème siècle, le monde en général et l'Afrique en particulier ne sortiront de l'engrenage de la violence que par la somme des efforts de tous les membres de la communauté internationale. Dans cette optique, l'ONU et l'Union africaine doivent aussi unir leurs forces pour mettre fin aux différentes crises qui les fragilisent et entachent leur réputation, pour qu'enfin, les mots "prévention et résolution des conflits" ne fassent plus partie de leur vocabulaire.

**BIBLIOGRAPHIE****I. DOCTRINE**

ABDOUL Ba, KOFFI Bruno et FETHI Sahlî, "*l'Organisation de l'Unité africaine*", Ed. Silex, Paris, 1984

ATTILIO Gaudio, "Le dossier du Sahara occidental", Nouvelles Editions Latines, Paris, 1977

Mgr BAHUJIMIHIGO Kizito, "*Témoins de Dieu dans un pays meurtri*", Nouvelle édition, Pallotti-Press, Kigali, 1998

BAUMONT Maurice, "*La faillite de la paix*", 2ème Ed., P.U.F, Paris, 1946

BAUMONT Maurice, "*Les origines de la deuxième guerre mondiale*", Paris, Payot, 1969

BAYART Jean-François, "*L'Etat en Afrique: la politique du ventre*", Ed. Fayard, Paris, 1989

BETTATI Maïo, "*Le droit d'ingérence, mutation de l'ordre international*", Ed. Odile Jacob, Paris, mars 1996

BIPON-VOUM Marie-Joseph, "*Le droit international africain*", L.G.D.J., rue Soufflot 20, Paris, 1970

BOISSEAU DU ROCHER Sophie, "*L'ASEAN, vingt ans d'existence*", la documentation française, Paris, 1987

BOURQUIN Maurice, "Vers une nouvelle Société des Nations", Ed. de La Baconnière, Neuchâtel, 1945

BOUTROS-GHALI Boutros, "*L'Organisation de l'Unité Africaine, Institutions internationales*", Librairie Armand Colin, Paris, 1969

BOUTROS-GHALI Boutros, "*L'OUA durant un quart de siècle*", Ed. A.Pédona, Paris, 1991

BOUTROS-GHALI Boutros, "*Les difficultés institutionnelles du panafricanisme*", Institut des Hautes Etudes Internationales (IHEI), Genève, 1971

BRAECKMAN Colette, "*Le dinosaure, le Zaïre de Mobutu*", Ed. Fayard, 1992

BRAECKMAN Colette, "*Rwanda, Histoire d'un génocide*", Ed. Fayard, 1994

BRAECKMAN Colette, "*Terreur africaine, Burundi, Rwanda, Zaïre: les racines de la violence*", Ed. Fayard, 1996

CARTOU Louis, "*Les organisations européennes*", Dalloz, 3ème Ed.

CASSESE Antonio, "*Le droit international dans un monde divisé*", Ed. Berger- Levrault, Paris, 1986

COLARD Daniel, "*Droit des relations internationales: documents fondamentaux*", 2ème édition, Ed. Masson, 1988

CLOOS Jim, REINESCH Gaston & WEYLAND Joseph, "*Le traité de Maastricht: Genèse, analyse, commentaires*", 2ème éd., Bruylant, Bruxelles, 1994

COHEN-JONATHAN Gérard, "*La convention européenne des droits de l'homme*", Aix-Marseille, Presses universitaires d'Aix-Marseille / Economica, 1989

COMBACAU Jean, "*Le pouvoir de sanction de l'ONU*", Ed. A. Pédone, Paris, 1974

DECAUX Emmanuel, "*La conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*", PUF, Paris, 1992

DECREAENE Philippe, "*Le panafricanisme*", PUF, Paris, 1970

DEUTCH W. Karl, "*The analysis of international relations*", Englewood cliffs, Prentice Hall, 1968

DUMONT René, "*Démocratie pour l'Afrique*", Ed. du Seuil, Paris, 1991

Sous la direction de OUPAQUIER Jean-François, "*La justice internationale face au drame rwandais*", Ed. Karthala, Paris, 1996

DUPUIS René Jean et BETTATI Mario, "*Le Pacte de Varsovie*", Ed. A. Colin, Paris, 1969

ERNY Pierre, "*Rwanda 1994: Clés pour comprendre le calvaire d'un peuple*", Editions L'Harmattan, Paris, 1994

EISEMAN Pierre Michel et COUSSIRAT-COUSTERE Vincent, "*Petit manuel de la jurisprudence de la Cour internationale de justice*", 4ème éd, Ed. A. Pédone, Paris, 1984

EYA NCHAMA C.M., "*Développement et droits de l'homme en Afrique*", Ed. Publisud, Paris, 1991

Sir FITZMAURICE Gerard, "*The Law and Procedure of international Court of justice*", Cambridge, vol. I

FRANK M.Thomas, "*Fairness in international law and institutions*", Clarendon Press, Oxford, 1995

GLELE-AHANHANZO Maurice, "*Introduction à l'Organisation de l'Unité africaine et aux organisations régionales africaines*", L.G. O.J., Paris, 1986

GUGGENHIM Paul, "*L'organisation de la société internationale*", La Baconnière, Neuchâtel, 1944

Sous la direction de GUICHAOUA André, "*Les crises politiques au Burundi et au Rwanda 1993-1994*", Ed. Karthala, 1995

GUYOMAR Geneviève, "*Commentaire du règlement de la Cour internationale de justice*" Ed. A. Pédone, Paris, 1978

- HAKIZIMANA Déo, *"Burundi, le non dit"*, Ed. Remesha, Vernier, Suisse, 1990
- HAKIZIMANA Déo, *"Le temps Mandela au Burundi"*, Ed. Remesha, Vernier, Suisse, 2000
- HUR Paul, EISEMANN & COUSTRA-COUSTERE Vincent, *"Petit manuel de la jurisprudence de la Cour Internationale de justice"*, Ed. Pédone, Paris, 1984
- JANSSEN Pierre, *"A la cour de Mobutu"*, Ed. Michel Lafon, Paris, 1997
- JESSUP Ph. C., *"A modern law of Nations"*, Macmillan, Londres, 1949
- JOUVE Edmond, *"L'Organisation de l'Unité Africaine"*, PUF, Paris, 1984
- KELSEN Hans, *"The Law of United Nations: a critical analysis of its fundamental problems, with supplement"*, Stevens and sons Ltd, London, 1951
- KODJO Edem, *"Et demain l'Afrique"*, Ed. Stock, Paris, 1985
- KOROWICZ Marc-Stanislas, *"Organisations internationales et souveraineté des Etats membres"*, Ed. Pédone, Paris, 1981
- KROP Pascal, *"Le génocide franco-africain"*, Ed. Jean-Claude Lattès, Paris, 1994
- KWAM KOUASSI Emmanuel, *"Organisations internationales africaines"*, Collection Mondes en devenir, Ed. Berger-Levrault, Paris, 1987
- KWAM KOUASSI E., *"Les rapports entre l'Organisation des nations Unies et l'Organisation de l'Unité africaine"*, Etablissements Emile Bruylant, Bruxelles, 1978
- MANIRAKIZA Marc, *"Burundi: de la révolution au régionalisme (1966-1976)"*, Editions Le Mât de Misaine, Bruxelles, 1992
- Colonel MARCHAL Luc, *"Rwanda: la descente aux enfers"*, Ed. Labor, Bruxelles, 2001
- MARCOU Lily, *"La guerre froide, l'engrenage"*, Ed. Complexe, 1947
- MAVUNGU Mvumbi-di-Ngoma, *"La règlement judiciaire des différends interétatiques en Afrique"*, Thèse, Editions universitaires, Fribourg, 1992
- MELANDRI Pierre, *"L'Alliance atlantique"*, Ed. Gaillard/ Julliard, 1979
- MFOULOU Jean, *"L'OUA, triomphe de l'unité ou des nationalités"*, Ed. L'Harmattan, Paris, 1986
- MOREAU DESFARGES Philippe, *"Les relations internationales dans le monde d'aujourd'hui"*, Ed. Sciences et Techniques Humaines (STH), 3ème Ed. Paris, 1987
- NDAHAYO Eugène, *"Rwanda, le dessous des cartes"*, Ed. l'Harmattan, Paris, 2000
- N'GBANDA NZAMBO KO ATUMBA Honoré, *"Ainsi sonne le glas Les derniers jours du Maréchal Mobutu"*, Editions Glédippe, Paris, 1998

- NGUYEN Van Chien, *"Les politiques d'unité africaine"*, Thèse, Université de Lille, Lille, 1974
- NKUNZUMWAMI Emmanuel, *"La tragédie rwandaise; historique et perspectives"*, Editions L'Harmattan, Paris, 1996
- NTIBAZONKIZA Raphaël, *"Biographie du Président Melchior Ndadaye: l'homme et son destin"*, Bulgarien Helsinki Committee, Sofia, juin 1996
- ONANA Charles, *"Les secrets du génocide rwandais"*, Ed. Minsi, Paris, 2001
- PINTO Roger, *"Les organisations européennes"*, Payot, Paris, 1963
- PRADERVAND Pierre, *"Une Afrique en marche: la révolution silencieuse des peysans africains"*, Ed. Plon, Paris, 1989
- PRUNIER Gérard, *"Rwande 1959-1996, Histoire d'un génocide"*, Ed. Dagomo, Paris, 1997
- QUOC DINH Nguyen, DAILLIER Patrick et PELLET Alain, *"Le droit International public"*, 5ème édition, L.G.D.J., Paris 1994
- REUTER Paul et COMBACAU Jean, *"Institutions et relations internationales"*, Collection Thémis, P.U.F., Paris, 1982
- REYNTJENS Filip, *"L'Afrique des Grands Lacs en crise: Rwanda, Burundi, 1988-1994"*, Ed. Karthala, Paris, 1994
- REYNTJENS Filip, *"Rwanda: trois jours qui ont fait basculer l'histoire"*, Institut, africain, L'Harmattan, Paris, 1995
- REZETTE Robert, *"Le Sahara Occidental et les frontières marocaines"*, Nouvelles Editions latines, Paris, 1975
- ROLLAND Denis, *"L'Amérique latine: guide des organisations internationales et de leurs publications"*, L'Harmattan, Paris, 1983
- RWAMIBANGO Emmanuel, *"Le rôle de l'Organisation de l'Unité africaine dans le processus de résolution des conflits africains sous les conditions changeantes (1982-1992): le cas du conflit somalo-éthiopien"*, Th.Sciences Politiques, IHEI, Genève, 1996
- Gén.SEMERDJEN Athanasos, *"L'Organisation du Traité de Varsovie, pilier de la paix et de la liberté"*, Sofia-Press, 1975
- SEMUHIRE Innocent, *"Les organisations Internationales, le régionalisme international, le régionalisme international africain"*, Peter Lang SA, Editions scientifiques européennes, Publications Universitaires européennes, 1996
- SHABTAI Rosenne, *"The Law and Practice of International Court 1920-1996"*, Vol.1, 3rd Edition, 1996

SIBOMANA André, "Gardons espoir pour le Rwanda", <<Culture de paix>>, Desclée de Brouwer, Paris, 1997

STADELMANN Nathalie, "*La Cour internationale de justice peut-elle contrôler la légalité des actes du Conseil de Sécurité?*", Thèse de licence, Université de Neuchâtel, mai 1999

STERN Brigitte, "*Vingt ans de jurisprudence de la Cour internationale de justice, 1975-1995*", Martinus Nijhoff Publishers, 1995

TERCIER Pierre, "*La recherche et la rédaction juridiques*", Editions Universitaires Fribourg Suisse, 2ème Edition, Fribourg, 1995

TERFAY Emmanuel, "*L'Etat contemporain en Afrique*", Ed. L'Harmattan, 1987

VAITER Marc, "Je n'ai pas pu les sauver tous", Ed. Plon, Paris, 1995

VAN LEUVEN Michel, "*L'Angola, tragédie africaine*", Rossel Edition, Paris, 1976

VELLAS Pierre, "*Droit international public, Relations internationales*", L.G.D.J., Paris, 1967

WILLAME Jean-Claude, "Les Belges au Rwanda: la parcours de la honte", Publications du GRIP, Editions Complexes, Bruxelles, 1997

VERSCHAVE François-Xavier, "*Complicité de génocide?*", Ed. La Découverte, Paris, 1994

YEPES J.M. et DA SILVA Pereira, "*Commentaire et pratique du Pacte de la Société des Nations et des statuts de l'Union panaméricaine*", Ed. A. Pédone, Paris, 1934

ZORGBIBE Charles, "*Les organisations internationales*", PUF, Paris, 1986

## II. ARTICLES ET DOCUMENTS

Acte constitutif de l'Union Africaine, Addis-Abeba, 2001

Acte général d'arbitrage du 28 septembre 1928

Charte de l'Organisation de l'Unité africaine, Addis-Abeba, 1963

Charte des Nations Unies et Statut de la Cour internationale de Justice, New-York, 1995

Charte de Bogota instituant l'Organisation des Etats américains et son protocole additonnel de Buenos Aires

Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), Washington, 4 avril 1949

Pacte de la Société des Nations, Genève, 1929

Statut du Conseil de l'Europe, Londres, 5 mai 1949

Traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle conclu entre la République populaire d'Albanie, la République populaire de Bulgarie, la République populaire de Hongrie, la République démocratique allemande, la République populaire de Pologne, la

République populaire de Roumanie, l'Union des Républiques socialistes soviétiques et la République tchécoslovaque (Pacte de Varsovie), Varsovie, 15 mai 1955

Traité sur l'Union européenne, Maastricht, 1992

Annuaire français de droit international (AFDI), Ed. CNRS, Paris

Annuaire des Nations Unies, Département de l'Information, Ed.1948. Lake Success, New-York, 1948

ARRIGHI Jean-Michel, "*Les réformes à la charte de l'Organisation des Etats américains: problèmes de droit des traités*", in "AFDI", vol. XLIII, 1997

ATLAN Catherine, "*Introduction à la crise rwandaise. Des origines du conflit aux premières interventions internationales*" in "Opérations des nations Unies, leçons de terrain", Paris, 1995

BEDJAQUI Mohamed, "*Le règlement pacifique des différends africains*", in "AFDI", Volume XVIII, 1972

BENNOUNA Mohamed, "*L'admission d'un membre à l'OUA*", in "AFDI", Vol. XXVI, 1980

BIHOZAGARA Jacques, "*Analyse de la situation rwandaise*", in "Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994)", Karthala, Paris, 1995

BORELLA François, "*Le système juridique de l'OUA*", in "AFDI", Vol. XVII, 1971

BOURANTONIS Dimitris, "*Reform of the UN Security Council and the Non-Aligned States*", in International peacekeeping, A Frank Cass Journal, Vol.5, Spring 1998, n°1

BOUTROS-GHALI Boutros, intervention au Colloque de Bordeaux sur "*Le régionalisme et universalisme dans le droit international contemporain*", Paris 1978

CASSESE Antonio, "*Commentaire de l'article 51 de la Charte des Nations Unies*", in "La Charte des Nations Unies", 2ème Ed. 1991

Collectif des Rwandais Exilés en Suisse (CRES), "*La situation socio-politique au Rwanda et le renvoi des requérants d'asile rwandais*", Lausanne, juillet 2001

Commission du droit international, document A / CN 4 / 488

Commission d'enquête parlementaire belge concernant les événements du Rwanda, Bruxelles, 1997

Conférence au Sommet des pays indépendants africains, Addis-Abeba, mai 1963

Conférences de W.J. GANSHOFF VAN DER MEERSCH, "*Organisations européennes*", Association internationale pour l'enseignement du droit comparé, Strasbourg, 1963

COT Jean Pierre et PELLET Alain, "*La Charte des Nations Unies*", Commentaire article par article, Economica & Bruylant, 2ème Edition, 1991

Sous la direction du Gén. d'armée COT Jean, "*Opérations des Nations Unies*", in "Fondation pour les Etudes de défense", Paris, 1995

Cour Internationale de Justice, "*Mémoires, plaidoiries et documents: affaire relative à la souveraineté sur certaines parcelles frontalières*", 1959

Cour Internationale de Justice, La Haye, 1976

Cour Internationale de Justice, Recueil, 1992

Droits de l'homme, Recueil d'instruments internationaux, Nations unies, New York, 1988

DEGNI-SEGUI René, "*Commentaire de l'article 24 de la C.N.U.*", in "Charte des Nations Unies..."1991

DJIENA WEMBOU Michel Cyr, "*Le mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits*", in "Annuaire africain de droit international", Vol.2, 1994

DUPUIS René-Jean, Intervention au colloque international de Nice (27-29 mai 1965), in "L'adaptation de l'ONU au monde d'aujourd'hui", Paris, 1965

FASSBENDER Bardo, "*Reforming the United Nations*" in Blätter für internationale Verständigung und Zwischenstaatliche Organisation, Berlin, 1998

Fédération Internationale des Liges des Droits de l'Homme (FILDH), "Aucun témoin ne doit survivre", Ed. Karthala, Paris, 1999

FIGA-TALAMANCA Nicola, "*The role of NATO in the Peace Agreement for Bosnia and Herzegovina*", in "The european Journal of international Law", volume 7, 1996

GAHAMA Joseph, "*Limites et contradictions du processus de démocratisation au Burundi*", in "Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994)", Paris, 1995

GASANA K. James, "*Guerre, paix et démocratie au Rwanda*", in "Les crises.....", 1995

GHILHAUDIS Jean- François, "*Remarques à propos des récents conflits territoriaux entre Etats africains: Bande d'Aozou, Ogaden, Saillant de Kyaka*", in "AFDI", Vol. XXV

GONIDEC Pierre-François, "*Existe-t-il un droit international africain?*", in "Revue africaine de droit international et comparé, tome 5, n°2, juin 1993

HENKIN Louis, "*NATO's Kosovo intervention*", in "American Journal of International Law" (AJIL), Volume 93,1999

HOIJER Olof, "*Le pacte de la Société des Nations, commentaire théorique et pratique*", Editions Spes, Paris, 1926

JENNINGS Y.Robert, "*The International Court of Justice after fifty yeers*", in "AJIL", Volume 89, 1995

Dr. KUNZ Norbert, "*L'article 11 du Pacte de la Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre*", Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1933

- Manuel sur le Conseil de l'Europe: structure, fonctionnement, réalisations. Ouvrage rédigé par un groupe de fonctionnaires du Secrétariat, Pédone, Paris, 1970
- MAZIAU Nicolas, "*Cinq ans après, le traité de Dayton-Paris à la croisée des chemins: succès incertains et constats d'échec*", in "AFDI", Vol. XLV, 1999
- MOHSEN-FINAN (K), "*Sahare occidental: les enjeux d'un conflit régional*", Ed. CNRS, Paris, 1997
- MOHSEN-FINAN (K), "*Evolution des négociations sur le Sahara occidental*", in "R.G.D.I.P.", Paris, 1997
- MOUTON Jean-Denis, "*La crise rwandaise de 1994 et les Nations Unies*", in "AFDI", vol. XL, 1994
- MORJANE Kamel, "*L'Organisation de l'Unité africaine et le règlement pacifique des différends interafricains*", in "Revue égyptienne de droit international", Vol.31, 1975
- NASHI Emmanuel, "*Perdre Kabila pour ne pas perdre le Congo?*", in "Revue Dialogue", n°220, janvier-février 2001
- NATIONS Unies, "*Manuel sur le règlement pacifique des différends entre Etats*", New-York, 1992
- NOVOSSELOFF Alexandra, "*La réforme des Nations Unies: enjeux et perspectives*", in L'Observateur des Nations Unies, Revue de l'Association française pour les Nations Unies, Section d'Aix-en-Provence, n° 4, Printemps - Eté 1998
- NSANZE Augustin, "*Crisis politiques et minorités: cas du Burundi*", in "Revue Dialogue" n°218, septembre-octobre 2000
- NTAMAHUNGIRO Joseph, "*Burundi, vers l'aboutissement des négociations d'Arusha*", in "Revue Dialogue", n° 216, mai-juin 2000
- OLTRA Stéphanie, "*Le Cambodge*", In "Opérations des nations unies..." Paris, 1995
- OTAN, "*Documentation sur l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*", Service de l'information, Paris, 1965
- PARIS Henri, "*Stratégie soviétique et chute du Pacte de Varsovie*", in "Publications de la Sorbonne, série internationale", Paris, 1995
- PELLISSIER René, "*Notes sur la deuxième guerre d'Angola*", in "Centre d'Etudes d'Afrique Noire de Bordeaux" (CEAN), Paris, 1995
- PELLISSIER René, "*Chronique des Etats*", in "CEAN", Paris, 1975
- QUENEUDEC Jean Pierre, "*L'affaire de la sentence arbitrale du 31 juillet 1989 devant la CIJ (Guinée Bissa c/ Sénégal)*", in "AFDI", Vol. XXXVIII, 1991

RAPPORT d'information sur la tragédie rwandaise (1990-1994), Assemblée Nationale française, 4 tomes, Paris, 1998

RAPPORT du Groupe international d'éminentes personnalités (GIEP) chargé d'enquêter sur le génocide au Rwanda de 1994 et ses conséquences, CM / Dec. 450-484 (LXX) Rev. 1

RAPPORT sur la situation des droits de l'homme au Rwanda...en application de la résolution 1994 s- 3/1. Doc. E / CNU.4 / 1995 / 7

REPERTOIRE de la jurisprudence internationale, tome III, 1946-1989

REYNTJENS Filip, "*La deuxième guerre du Congo: plus qu'une réédition*", in "Annuaire de l'Afrique des Grands Lacs 1998-1999", L'Harmattan, Paris, 1999

REYNTJENS Filip, "*Rwanda, évolution politique en 1996-1997*", in "Annuaire...1996-1997", Paris, L'Harmattan, 1997

REYNTJENS Filip et VANDEGINSTE Stef, "*Burundi, évolution politique en 1996-1997*", in "Annuaire...1996-1997", L'Harmattan, Paris, 1997

RUCZ Claude, "*Un référendum au Sahara occidental*", in "AFDI", Vol. XL, 1994

Secrétariat de la Société des Nations, "*L'Organisation de la Société des Nations*", Genève, 1929

Secrétariat de la Société des Nations, "*Dix ans de coopération internationale*", Genève, 1930

Secrétariat du Conseil de l'Europe, "*Manuel du Conseil de l'Europe*", Ed. a. Pédone, Paris, 1970

de SEYNES Philippe, "*Plaisirs et périls de la réforme*", in "L'adaptation des structures et méthodes des Nations Unies", Colloque de La Haye, 4-6 novembre 1985, 1986

Société française de droit international, Colloque de Rennes, 2, 3 et 4 juin 1994, Paris, 1994

STERN Brigitte, "*Les évolutions récentes en matière de maintien de la paix par l'ONU*", in "L'Observateur des Nations Unies, n°5, Automne-Hiver 1998

SUR Serge, "*L'affaire du Kosovo et le droit international: points et contrepoints*", in "AFDI", Vol. XLV, 1999

WECKEL Philippe, "*La suite des décisions de la Cour internationale de Justice*", in "AFDI", Vol. XLII, 1996

### **III. JOURNAUX ET REVUES**

Afrique 2000, Revue africaine de politique internationale

Annuaire français de droit international

La Suisse et le monde, Revue des relations internationales de la Suisse

Agence France Presse

Agence Reuter

Le monde diplomatique

Le quotidien "Le Temps", Genève, Suisse

Le quotidien "L'Express", Neuchâtel, Suisse

Journal "Africa international"

Journal "Jeune Afrique l'Intelligent", Paris

Journal "L'Autre Afrique", Paris

Journal "Jeune Afrique Economie"

Journal "Afrique Magazine"

Revue "Dialogue", Bruxelles

Revue africaine de droit international et comparé

Revue de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples

Revue internationale des sciences sociales

Revue générale de droit international public, troisième série, tome XXVI, 1955

**ABREVIATIONS ET SIGLES**

<b>ABASA :</b>	<b>Alliance Burundo-Africaine pour le Salut</b>
<b>AFDI :</b>	<b>Annuaire Français de Droit International</b>
<b>AFDL :</b>	<b>Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaïre</b>
<b>AG :</b>	<b>Assemblée Générale</b>
<b>AJIL :</b>	<b>American Journal of International Law</b>
<b>ANADDE :</b>	<b>Alliance Nationale pour le Droit et le Développement</b>
<b>Art.</b>	<b>Article</b>
<b>ASEAN :</b>	<b>Association des Nations d'Asie du Sud-Est</b>
<b>BCD :</b>	<b>Banque de commerce et de développement</b>
<b>BCD I :</b>	<b>Banque de commerce, du développement et d'industrie</b>
<b>CEE :</b>	<b>Communauté Economique Européenne</b>
<b>CEEAC :</b>	<b>Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale</b>
<b>CDI :</b>	<b>Commission du Droit International</b>
<b>CIJ :</b>	<b>Cour Internationale de Justice</b>
<b>CMCA :</b>	<b>Commission de Médiation, de Conciliation et d'Arbitrage</b>
<b>CNDD :</b>	<b>Conseil National pour la Défense de la Démocratie</b>
<b>CNU :</b>	<b>Charte des Nations Unies</b>
<b>COMESA :</b>	<b>Marché commun d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe</b>
<b>CPJI :</b>	<b>Cour permanente de Justice internationale</b>
<b>CS :</b>	<b>Conseil de Sécurité (de l'ONU)</b>
<b>CSCE :</b>	<b>Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe</b>
<b>DIC :</b>	<b>Dialogue inter-congolais</b>
<b>DOC :</b>	<b>Document</b>
<b>ECOMOG :</b>	<b>Force de Maintien de la Paix de l'Afrique de l'Ouest</b>
<b>Ed. :</b>	<b>Edition</b>
<b>FNLA :</b>	<b>Front National pour la Libération de l'Angola</b>
<b>FPR :</b>	<b>Front Patriotique Rwandais</b>
<b>FRORBEBU :</b>	<b>Front pour la Démocratie au Burundi</b>
<b>FROLINA :</b>	<b>Front pour la Libération Nationale</b>
<b>GIEP :</b>	<b>Groupe International d'Eminentes Personnalités (chargé d'enquêter sur le génocide au Rwanda de 1994 et ses conséquences)</b>
<b>GOMN :</b>	<b>Groupe d'Observateurs Militaires Neutres</b>
<b>GRIP :</b>	<b>Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité</b>
<b>GURN :</b>	<b>Gouvernement d'Unité et de Réconciliation Nationale</b>
<b>HCR :</b>	<b>Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés</b>
<b>INKINZO :</b>	<b>Parti Socialiste et Panafricainiste</b>
<b>IUED :</b>	<b>Institut Universitaire d'Etudes du Développement</b>
<b>IUHEI :</b>	<b>Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales</b>
<b>LGDJ :</b>	<b>Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence</b>
<b>MDR :</b>	<b>Mouvement Démocratique Républicain</b>
<b>MLC :</b>	<b>Mouvement de Libération du Congo</b>
<b>MINUAR :</b>	<b>Mission des Nations Unies pour l'Assistance au Rwanda</b>
<b>MINURSO :</b>	<b>Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un Référendum au Sahara Occidental</b>
<b>MIDB :</b>	<b>Mission Internationale d'Observation au Burundi</b>
<b>MIPROBU :</b>	<b>Mission pour la Protection et d'Observation au Burundi</b>
<b>MONUC :</b>	<b>Mission d'Observation des Nations Unies au Congo</b>
<b>MPLA :</b>	<b>Mouvement Populaire pour la Libération de l'Angola</b>

MRND :	Mouvement Républicain National pour le Développement
DEA :	Organisation des Etats Américains
DNU :	Organisation des Nations Unies
Dp. cit.:	Opera citato (ouvrage déjà cité)
OTAN :	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
OUA :	Organisation de l'Unité Africaine
PARENA :	Parti pour le Redressement National
PL :	Parti Libéral
PDC :	Parti Démocrate Chrétien
PDI :	Parti pour la Démocratie Islamique
PIT :	Parti Indépendant pour les Travailleurs
PP :	Parti du Peuple
p (p) :	page (s)
PRP :	Parti pour la Réconciliation du Peuple
PSD :	Parti Social Démocrate (Rwanda)
PSD :	Parti Socio-Démocratique (Burundi)
PSR :	Parti Socialiste Rwandais
PUF :	Presses Universitaires de France
RADES :	Rassemblement pour la Démocratie et le Développement Economique et Social
RASD :	République Arabe Sahraouia Démocratique
RCD :	Rassemblement Congolais pour la Démocratie
RCD-Goma :	Rassemblement congolais pour la démocratie (basé à Goma)
RCD-Kisangani :	Rassemblement congolais pour la démocratie (basé à Kisangani)
RCD-National :	Rassemblement congolais pour la démocratie (basé à Bafwasende)
RDC :	République Démocratique du Congo
Rés :	Résolution
RGDIP :	Revue Générale de Droit International Public
RPB :	Rassemblement du Peuple Burundais
SDN :	Société des Nations
SFOI :	Société Française de Droit International
Ss :	et suivants
TPIR :	Tribunal Pénal International pour le Rwanda
UDPR :	Union Démocratique du Peuple Rwandais
UE :	Union Européenne
UNITA :	Union Nationale pour l'Indépendance Totale de l'Angola
UPRONA :	Union pour le Progrès National
UNRRA :	United Nations Relief and Rehabilitation Administration (Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction)
Vol. :	Volume