

LE PACTE DE NON-AGRESSION ET DE DEFENSE COMMUNE DE L'UNION AFRICAINE: ENTRE UNILATERALISME ET RESPONSABILITE COLLECTIVE

par

Raphaël van STEENBERGHE

*Docteur en droit de l'Université catholique de Louvain,
Global Research Fellow à la New York University (NYU)*

Le Pacte de non-agression et de défense commune de l'Union africaine (UA) a été adopté le 31 janvier 2005 à Abudja¹. Il s'inscrit dans le mouvement de réformes dont l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) a récemment fait l'objet. Il est clairement apparu que les moyens dont disposait cette dernière, créée essentiellement dans le but de lutter contre le colonialisme et l'apartheid, étaient insuffisants pour atteindre l'objectif auquel les Etats africains aspiraient de plus en plus, celui d'une intégration politique africaine, rêve ancien dont la réalisation avait été empêchée par l'opposition virulente de nombreux Etats lors de la fondation de l'OUA. Certes, celle-ci s'est dotée au cours de son existence de nombreux instruments juridiques prometteurs, tant dans le domaine des droits de l'homme (Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée en 1986) et de la paix (Déclaration du Caire en 1993) qu'en matière économique (Traité constituant la Communauté économique africaine [CEA] adopté en 1991)². Mais cette réglementation soit péchait par son manque

1 - Ce traité a été soumis à la signature de tous les Etats membres de l'UA. Il entrera en principe en vigueur lorsque quinze Etats l'auront ratifié. A ce jour, trente-sept Etats l'ont signé et dix Etats l'ont ratifié (V., pour la liste des Etats parties au Pacte, <http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/List/Non-aggression%20Pact.pdf>).

2 - Un grand nombre de traités ont cependant été conclus sous l'égide de l'OUA dans des domaines divers, autres que ceux des droits de l'homme, du maintien de la paix et de l'intégration économique (V. la liste sur http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/treaties_fr.htm).

d'audace³ soit n'était guère mise en œuvre⁴. D'autre part, aucun des projets de réforme proposés tout au long de la vie de l'OUA afin de remédier à ces lacunes n'avait concrètement abouti⁵. Dès juin 1998 cependant, les événements se bousculèrent : le projet d'une union politique africaine fit à nouveau surface et suscita cette fois un vif enthousiasme dans tout le continent africain ; les réunions entre chefs d'Etats africains se multiplièrent et, lors du sommet de Syrte, en juillet 1999, ces derniers fixèrent un certain nombre d'objectifs ambitieux à réaliser suivant des échéances rapprochées : établissement d'une Union africaine dont l'Acte constitutif devait pouvoir être adopté en 2001, accélération du processus de mise en œuvre du Traité instituant la CEA et création rapide de toutes les institutions prévues par ce traité et, en particulier, mise en place du Parlement panafricain avant 2007⁶. Contre toute attente, ce calendrier fut respecté⁸.

Il est vrai, comme certains l'ont souligné⁹, qu'il ne faut point exagérer l'ampleur de cette réforme : il s'agit moins, semble-t-il, de la concrétisation d'une idée neuve que de la réactivation d'un projet ancien qui peinait

3 - V. par ex. la déclaration du Caire de 1993 qui n'envisageait que la prévention des conflits armés et la consolidation de la paix postérieurement à de tels conflits et selon laquelle « les opérations de maintien de la paix devaient être évitées parce que trop complexes et onéreuses ».

4 - Ainsi, par exemple, les protocoles nécessaires à la mise sur pied des institutions dont le Traité CEA avait prévu la création n'avaient pas été adoptés.

5 - Déjà avant 1996, l'OUA avait établi un comité de quatorze membres chargé de réviser la Charte de l'Organisation. Lors de la déclaration de Yaoundé en 1996, le Comité avait tenu 6 sessions et soumis chaque année un rapport à la Conférence de l'OUA. Cependant, les projets de réformes de l'OUA se heurtaient aux « competing national interests of any number of member states » (J. Cilliers, « Commentary: Towards the African Union », *African Security Review*, Vol. 10, n° 2, 2001 [http://www.iss.co.za/pubs/ASR/10No2/Cilliers.html]).

6 - Lors de la conférence des ministres des Affaires étrangères de l'OUA à Ouagadougou, les pays africains manifestèrent leur soutien à la Libye qui revendiquait la levée des sanctions imposées par l'ONU à la suite de l'attentat de Lockerbie. « Under those circumstances, Muammar Gaddafi began to turn and look at Africa and what Libya could do with Africa in terms of eliminating suffering. What he saw was a United States of Africa, and he began to work on it » (Interview du ministre Abdul Akbar Muhammad in <http://finalcall.com/perspectives/interviews/akbar03-20-2001.htm>).

7 - Il n'y a pas lieu de douter que le modèle européen a servi d'inspiration à la réforme de l'OUA. Certains ont d'ailleurs fait explicitement référence à l'Union européenne : « If Europe can talk about a Europe without borders so there could be freedom of movement of people and goods, then why shouldn't Africa have the same thing? » (Interview du ministre Abdul Akbar Muhammad in *ibidem*). Lors du sommet d'Alger en 1999, Kadhafi « referenced the formation of the European Union, saying it was seen as necessary among European governments in order to survive the current global environment [and that] so too, [had] Africa [to] survive today » in « Progression towards United States of Africa Continues » (http://finalcall.com/artman/publish/article_2112.shtml).

8 - Les vingt-cinq chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA réunis en juillet 2000 à Lomé adoptèrent l'Acte constitutif de l'Union africaine et la création de cette dernière fut proclamée lors de la cinquième session extraordinaire de la Conférence de l'OUA en mars 2001 à Syrte. Conformément à l'article 28 de l'Acte constitutif de l'UA, il fallut attendre le trentième jour suivant le dépôt des instruments de ratification du Nigeria, trente-sixième Etat membre de l'OUA à ratifier l'Acte constitutif de l'Union africaine, pour que celui-ci entre en vigueur et que celle-ci devienne une entité légale. La disparition de l'OUA et son remplacement par l'UA fut officiellement proclamée le 9 juillet 2002, lors du sommet tenu à Durban, après l'écoulement de la période de transition décidée précédemment au sommet de Lusaka. V. également note 12 en ce qui concerne la mise sur pied des institutions prévues par le Traité CEA.

9 - V. not. C. Packer et D. Rukare, « The New African Union and Its Constitutive Acts », *AJIL*, 2002, p. 370.

à évoluer. En effet, l'Acte constitutif de l'UA ne fait que refléter, sous réserve de quelques modifications et ajouts, le chapitre III du Traité CEA¹⁰ et les institutions prévues par ce dernier (mais jamais concrètement mises sur pied) correspondent pour la plupart aux institutions établies par l'Acte constitutif de la nouvelle Organisation¹¹. Néanmoins, il serait quelque peu injuste de ne pas reconnaître les avancées significatives auxquelles cette réforme a conduit : en effet, l'élan politique ayant inspiré la création de l'UA a fortement accéléré l'établissement des institutions originellement prévues par le traité CEA¹². Par ailleurs, conscients du fait que le développement économique du continent africain, objectif premier de l'UA, ne pouvait être réalisé sans la sauvegarde préalable d'une certaine paix entre les Etats africains, ces derniers ont entrepris des réformes substantielles dans le domaine du maintien de la paix. Ainsi, l'Acte constitutif de l'UA contient certaines dispositions tout à fait novatrices dont celle qui reconnaît à celle-ci le droit « d'intervenir dans un Etat membre sur la décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves »¹³. Ainsi, encore, la politique de sécurité commune mise sur pied en juillet 2002¹⁴ tranche de manière surprenante par rapport au mécanisme établi par la déclaration du Caire en 1993 et dont il était devenu évident que les lacunes empêchaient de résoudre les conflits armés de l'envergure de ceux qui se déroulaient durant les années quatre-vingt-dix en Afrique. Ainsi, enfin, l'UA a développé une politique de défense commune audacieuse en adoptant en janvier 2005 un Pacte de non-agression et de défense commune¹⁵.

10 - La déclaration de Kadhafi selon laquelle « everything needed for a new charter already exists in the Abuja Treaty » est particulièrement éclairante à cet égard (in « Working towards a United States of Africa », <http://www.finalcall.com/international/1999/oua9-21-99.htm>).

11 - Certaines institutions créées par l'UA sont cependant tout à fait neuves, à savoir, le Comité des représentants permanents, les Comités techniques spécialisés, le Conseil économique, social et culturel et les institutions financières telles que la Banque centrale africaine, le Fonds monétaire africain et la Banque africaine d'investissement.

12 - En mars 2001 et juillet 2003 étaient en effet adoptés les Protocoles mettant en place respectivement le Parlement panafricain et la Cour de justice africaine.

13 - Article 4 (h) de l'Acte constitutif de l'UA.

14 - V. le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA adopté le 9 juillet 2002 à Durban et qui est entré en vigueur le 26 décembre 2003 ; V., pour la liste des Etats l'ayant ratifié, <http://www.africa-union.org/home/bienvenue.htm>.

15 - Ce Pacte a ainsi permis de compléter la réalisation du projet ambitieux de politique de sécurité et de défense commune dont les Etats membres de l'UA avaient ardemment souhaité l'établissement dans leur déclaration du 28 février 2004 à Syrte. Il a été adopté à la suite de discussions ayant porté sur trois projets de texte : un projet présenté par la Libye (« Traité pour la défense commune et la création d'une armée unique de l'Union africaine »), un projet présenté par la Commission de l'UA (« Pacte de non-agression et de défense mutuelle ») et un projet présenté par le Congo (« Pacte contre l'agression et d'assistance mutuelle de l'Union africaine »). Il s'inspire principalement de ces deux derniers projets, la proposition libyenne ayant été écartée dans la mesure où elle prévoyait la mise en place d'une armée africaine (V. à cet égard la décision de la Conférence de l'UA lors de sa deuxième session extraordinaire à Syrte les 27 et 28 février 2004 [Ext/Assembly/AU/Dec.1-2(II)]). Il apparaît en effet clairement que cette proposition n'était pas réaliste et qu'il fallait lui préférer la création d'une force armée composée de contingents nationaux mobiles en cas de besoin (V. <http://www.grioo.com/info3951.html>).

Ce Pacte présente certaines spécificités par rapport à la plupart des autres traités de défense mutuelle. Son originalité tient non seulement à son intitulé (I) mais plus fondamentalement à l'absence de tout renvoi, dans le cadre de ses dispositions relatives à l'emploi de la force, à un fondement juridique précis (II) ainsi qu'à la nature particulièrement étendue des situations dont dépend la mise en œuvre de l'engagement de défense mutuelle qu'il impose en vertu de l'article 4, b (III)¹⁶. Chacune de ces particularités sera étudiée dans cet article. Les deux dernières en constitueront l'objet principal. Leur étude permettra en effet de répondre à la question cruciale de la conformité du Pacte et, en particulier, de ses dispositions relatives à l'emploi de la force, au droit international.

Compte tenu de la difficulté de disposer des travaux préparatoires du Pacte et étant donné son adoption récente et, donc, l'absence de toute pratique étatique s'y référant¹⁷, cette étude sera principalement guidée par une lecture littérale de ses termes. L'analyse d'autres traités de défense mutuelle et de la pratique correspondante permettra, le cas échéant, de mieux cerner son contenu.

I. INTITULE DU PACTE

Le Pacte de l'UA est l'un des rares traités à s'annoncer comme un traité à la fois de non-agression et de défense mutuelle. Il n'y a là *a priori* rien de très discutable : rien n'empêche en effet des Etats de réunir dans un même texte une obligation d'assistance mutuelle et une obligation de non-agression. Prévoir une obligation de non-agression dans un traité et *a fortiori* la mentionner dans l'intitulé même de ce traité suscite toutefois quelque peu l'étonnement, particulièrement à une époque où la règle interdisant aux Etats de recourir à la menace ou à l'emploi de la force ne fait plus de doute en droit international, norme dont le caractère coutumier et impératif a d'ailleurs été reconnu¹⁸. Faut-il y voir un retour à la période de l'entre-deux-guerres qui a vu l'émergence progressive de cette règle et qui a été marquée par la conclusion de multiples traités de non-agression ? Y aurait-il là une manifestation claire que l'article 2, §4 de la Charte des Nations Unies serait « mort »¹⁹, à tout le moins dans le cadre des relations entre les Etats africains, à la suite de violations répétées par ceux-ci et

16 - Cet article prévoit que « [l]es Etats Parties s'engagent, individuellement et collectivement, à réagir par tous les moyens, contre toute agression ou menace d'agression ».

17 - Ces deux éléments, travaux préparatoires et pratique ultérieure des parties, constituent respectivement (en vertu des articles 32 et 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités) un moyen complémentaire et l'une des règles générales d'interprétation de tout traité.

18 - Cette nature impérative est à tout le moins reconnue de manière indiscutable à l'interdiction de l'agression armée.

19 - V. le fameux article de T. Franck intitulé « Who Killed Article 2(4)? or: Changing Norms Governing the Use of Force by States », *AJIL*, 1970, p. 809.

qu'il faudrait en conséquence en assurer, par un acte conventionnel, la « résurrection » ? Rien n'est moins sûr. Il est devenu habituel de réfuter cette doctrine en montrant que, conformément à la pratique des Etats, la règle d'interdiction du recours à la force n'a jamais été expressément remise en question par ceux-ci, lesquels préfèrent en effet justifier leur intervention militaire sur la base d'exceptions à cette règle, renforçant ainsi l'autorité de cette dernière²⁰. Par ailleurs, il est intéressant de constater que la disposition du Pacte imposant aux Etats parties une obligation de non-agression n'est pas originale : la majorité des traités de défense mutuelle, y compris les traités autres que ceux adoptés au sein des organisations sous-régionales africaines²¹, contiennent en effet une formule identique²² ou imposent, à tout le moins, aux Etats de régler leurs différends par des moyens pacifiques. Seul le titre de ces traités diffère de celui adopté dans le cadre de l'UA. Sans doute y a-t-il toutefois lieu de penser que l'accent mis par l'intitulé du Pacte sur l'obligation de non-agression s'explique en définitive principalement par la volonté des Etats de l'UA de diminuer voire d'éviter la répétition des violations de cette obligation en Afrique, en conférant à cette dernière une force politique accrue. Le fait que tous les traités de défense mutuelle adoptés au sein d'organisations sous-régionales africaines répètent sans exception cette obligation semble confirmer cette conclusion. De même, ce n'est pas un hasard, semble-t-il, si le traité récemment adopté dans le cadre de la Communauté économique des pays des grands lacs (CEPGL) est, de la même manière que le Pacte de l'UA, intitulé « Pacte de non-agression et de défense mutuelle ».

II. FONDEMENT DU PACTE EN DROIT INTERNATIONAL ET RELATION ENTRE SYSTEMES DE DEFENSE COLLECTIVE ET SYSTEMES DE SECURITE REGIONALE

Le Pacte de l'UA est le seul traité de défense mutuelle dont les dispositions relatives au recours à la force ne renvoient ni à la légitime défense (collective), ni à l'article 51 de la Charte des Nations Unies, ni à quelque autre disposition de celle-ci. Tout au plus l'article 17 du Pacte prévoit-il

20 - V. C.I.J., Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique), arrêt du 27 juin 1986, *Rec.*, p. 98, §186.

21 - V. par ex. les articles 1^{er} du Traité de Rio (1947), du Traité de défense mutuelle adopté dans le cadre de la Ligue des Etats arabes (1950), du Traité de l'Atlantique Nord (1949), du Pacte de Varsovie (1955), du Traité de Manille (1954), du Traité de sécurité signé entre l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les Etats-Unis d'Amérique (ANZUS) (1951), de nombreux traités bilatéraux « occidentaux » et l'article 3 du Pacte de Bagdad (1955).

22 - Cette formule peut aussi bien traduire la volonté politique de renforcer l'interdiction du recours à la force à la suite des multiples violations dont celle-ci aurait fait l'objet qu'exprimer une simple exigence de cohérence qui voudrait que, ces traités appliquant la Charte des Nations Unies, les dispositions pertinentes de celle-ci soient reprises dans ceux-là et, ainsi, en premier lieu, l'obligation de ne pas recourir à la force dans la mesure où ces traités ont en effet pour principal objet d'organiser l'application de l'une des « exceptions » à cette obligation.

que ce dernier « n'affecte et n'est pas interprété comme affectant (...) les obligations découlant de la Charte des Nations Unies (...) ». Il faut dès lors, dans un premier temps, cerner les fondements juridiques des traités de défense mutuelle adoptés dans le cadre d'organisations régionales et, dans un second temps, identifier, parmi ces fondements, celui sur lequel le Pacte semble reposer (A). Cette étude conduira à s'interroger sur la relation entre les systèmes de défense collective et de sécurité régionale établis au sein d'une même organisation régionale et les problèmes qu'une telle relation peut susciter (B).

A. Fondement juridique

L'article 51 de la Charte des Nations Unies constitue *a priori* le fondement juridique de tout traité de défense mutuelle. Les mesures militaires résultant de l'application d'un tel traité sont en principe licites, puisque prises en vertu de l'exercice individuel ou collectif de la légitime défense des Etats parties. Toutefois, les mesures militaires adoptées dans le cadre d'organisations régionales, auxquelles la qualification d'organisme régional est reconnue (tel est le cas de l'UA²³), sont également susceptibles de s'inscrire dans le cadre du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies. Or, la distinction entre les régimes juridiques prévus par ces différentes dispositions est fondamentale.

En effet, l'article 51 de la Charte autorise un Etat à fournir une assistance militaire à un autre Etat qui l'aurait sollicitée dans l'hypothèse où ce dernier est victime d'une agression armée et dans le but de repousser cette agression. Les mesures prises à cette occasion pouvant porter atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique de l'Etat auteur de l'agression, l'effet de l'article 51 est de rendre licites de telles mesures en principe illicites, sans que soit requise une autorisation du Conseil de sécurité.

Si les articles 52 à 54 (chapitre VIII) de la Charte reconnaissent également aux organisations régionales le droit de prendre des mesures militaires, celles-ci ne peuvent cependant pas, sans l'autorisation préalable du Conseil de sécurité, être de nature « coercitive », c'est-à-dire porter atteinte, à tout le moins²⁴, à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique d'un Etat. Dès lors, si un organisme régional décide d'entre-

prendre une action militaire dans le cadre du chapitre VIII de la Charte, soit celle-ci n'est pas coercitive et ne pose alors aucune difficulté juridique particulière, sa licéité reposant sur le consentement des Etats concernés comme dans le cas des opérations de maintien de la paix, soit l'action militaire est coercitive et doit par conséquent être couverte par une autorisation du Conseil de sécurité des Nations Unies. Il est intéressant de constater à cet égard que ce dernier, comme en témoigne la pratique, a presque toujours préféré viser les membres des Nations Unies individuellement²⁵, les laissant libres d'agir le cas échéant par l'intermédiaire d'organisations régionales dont ils sont membres. Ce type de formule reposant sur le chapitre VII et non le chapitre VIII est ainsi devenu la voie d'action classique des organisations régionales en matière de recours à la force en dehors des situations de légitime défense collective.

La différence de portée juridique entre l'article 51 et les articles 52 à 54 de la Charte des Nations Unies s'explique par la différence de nature des situations qu'ils visent : alors que le premier définit le régime applicable, en principe, à une agression armée, les seconds visent plus largement des situations relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Doit-on considérer que le Pacte de l'UA est, comme il devrait logiquement l'être en tant que traité de défense mutuelle, une application de l'article 51 de la Charte des Nations ou, au contraire, que les mesures militaires qu'il prévoit s'inscrivent plutôt dans le cadre du chapitre VIII de la Charte ? Celles-ci, en d'autres termes, devront-elles être fondées soit sur la base de la légitime défense soit sur la base du consentement des Etats concernés ou d'une résolution du Conseil de sécurité adoptée dans le cadre du chapitre VII ou VIII ? La question n'est pas sans pertinence eu égard non seulement au silence du Pacte sur ce point (contrastant avec la référence habituellement faite à la légitime défense par les autres traités de défense mutuelle) mais également à certaines de ses dispositions²⁶ et aux déclarations de quelques-uns de ses auteurs²⁷. De nombreux indices donnent à penser que les actions armées que le Pacte autorise trouvent leur fondement dans la légitime défense. En effet, les obligations qui imposent

23 - V. not. néanmoins l'autorisation donnée directement par le Conseil de sécurité à la CEDEAO le 8 octobre 1997 (rés. 1132).

24 - V. par exemple l'objectif du Pacte qui consiste à prévenir non seulement les conflits entre Etats mais également ceux qui sont purement internes. V. également l'article 9 du Pacte qui prévoit que la mise en œuvre de ce dernier est placée sous la responsabilité du Conseil de paix et de sécurité, organe également chargé en vertu du Protocole qui l'a créé de diriger la politique de sécurité commune de l'UA et l'article 10 conférant à ce conseil le pouvoir de décider d'opérations militaires et imposant aux Etats membres de fournir toute assistance nécessaire à l'exécution de ces décisions.

27 - V. not. à cet égard la déclaration du ministre libyen chargé des Affaires de l'UA, qui envisage l'application du Pacte notamment dans des conflits purement internes (*in Revue de Géopolitique africaine*, avril 2005, p. 37).

23 - Cette qualité a été reconnue plusieurs fois à l'OUA par les Nations Unies (V. not. A.RES/53/91 du 7 décembre 1998 [A/53/PV.81], A/53/419 du 22 septembre 1998, rapport du Secrétaire général). Il n'y aurait aucune raison de ne pas reconnaître une telle qualité à l'UA qui ne fait que succéder à l'OUA.

24 - La plupart des auteurs s'accordent pour affirmer que la notion de « mesures coercitives » ne vise que les mesures militaires et non les sanctions économiques unilatérales (V. not. R. Kolb, « Article 53 », in J.-P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 3^e éd., Paris, Economica, 2005, pp. 1415-1416). La pratique le confirme clairement (cf. à cet égard les sanctions économiques imposées sans l'autorisation du Conseil de sécurité par l'OEA et la CEDEAO à l'encontre respectivement de la République dominicaine, de Cuba, de Haïti et de la Sierra Leone).

prendre les mesures nécessaires, en ce compris l'emploi de la force, au cas où leur intégrité territoriale ou leur indépendance politique seraient affectées « par une agression qui ne soit pas une attaque armée ou par un conflit extracontinental ou intracontinental, ou par quelque autre fait ou situation susceptible de mettre en péril la paix de l'Amérique » (article 6). On pourrait *a priori* soutenir que dans la mesure où ces deux types d'obligations sont visés par des articles distincts, le premier renvoyant, contrairement au second, à la légitime défense, le Traité de Rio a établi deux systèmes différents, l'un relevant de la défense collective et l'autre de la sécurité régionale. Cette solution ne semble toutefois pas clairement confirmée par les termes du Traité, lesquels ne sont pas dépourvus de toute ambiguïté à ce propos : ils parlent en effet de *défense commune* tant au sujet du premier système qu'au sujet du second³¹. Par ailleurs, l'article 5 prévoit que les Etats parties devront adresser au Conseil de sécurité des Nations Unies, « conformément aux articles 51 et 54 de la Charte de San-Francisco, un rapport complet sur les activités entreprises ou projetées, en exercice du droit de légitime défense, et dans le but de maintenir la paix et la sécurité interaméricaines ». Enfin, les articles 6 et 9 du Traité de Rio envisagent, parmi les hypothèses donnant lieu à la mise en œuvre de l'obligation de consultation au sein d'un organe collectif, « l'attaque [ou l'invasion armée] d'un Etat contre un autre Etat », situation qui paraît à première vue se confondre avec celle où un Etat partie serait « victime d'une attaque armée » imposant aux autres Etats membres de porter individuellement ou collectivement secours à l'Etat victime³². On serait dès lors tenté de conclure, comme certains auteurs le suggèrent³³, que ces deux systèmes ne sont en réalité que l'expression de la mise en œuvre du seul concept de légitime défense. Il a fallu attendre que les Etats invoquent concrètement les dispositions du Traité de Rio pour avoir une idée plus claire du fondement juridique de celles-ci et que la thèse postulant l'existence de deux systèmes distincts prévus dans un même texte soit confirmée : en effet, l'affaire des missiles installés à Cuba a montré que l'article 6 du Traité de Rio ne se fondait pas sur la légitime défense à laquelle l'article 3 renvoie expressément mais devait plutôt être compris comme s'inscrivant dans le cadre du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies³⁴.

31 - Le Traité de Rio parle ainsi assez curieusement dans le cadre de l'obligation de consultation de « mesures (...) [à] prendre pour la défense commune ».

32 - Toutefois, l'article 9 ne parle pas d'attaque contre un Etat membre et ne paraît pas envisager qu'un conflit armé entre Etats tiers.

33 - V. not. D. W. Bowett, *Self-Defense in International Law*, Manchester, University Press, 1958, pp. 230-231 ; T. Franck, « Who Killed Article 2(4)?... », *op. cit.*, p. 828 ; G. K. Walker, « Anticipatory Collective Self-Defense in the Charter Era: What the Treaties Have Said », *Cornell Int'l L. J.*, 1998, pp. 360-370.

34 - En effet, si l'on étudie attentivement tant les arguments invoqués par les Etats-Unis pour justifier le blocus maritime contre Cuba (V. la lettre des Etats-Unis adressée au président du Conseil de sécurité des Nations Unies [S/5181, p. 147] et la déclaration du représentant des Etats-Unis devant le Conseil de sécu-

aux Etats parties de porter secours à celui d'entre eux qui serait victime d'une agression ou d'une menace d'agression armée (article 4) sont formulées de manière similaire à celles que l'on retrouve dans les traités de défense mutuelle dont il ne fait pas de doute qu'ils constituent une application de la légitime défense. Plus fondamentalement, le Pacte n'envisage le recours à la force que dans le cas d'une agression ou d'une menace d'agression et ne traite nullement de la question des mesures militaires à prendre dans l'hypothèse d'une menace à la paix ou à la sécurité régionale. Par contre, cette question fait l'objet d'un régime spécifique, déterminé par un instrument juridique distinct adopté en juillet 2002 au sein de l'UA : le « Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine »²⁸. Celui-ci se réfère par ailleurs implicitement dans son préambule au chapitre VIII de la Charte des Nations Unies²⁹. Enfin, alors que le Protocole s'attache à définir la *politique de sécurité commune* de l'UA, le Pacte est censé mettre en œuvre la *politique de défense commune* de la nouvelle Union, politiques distinctes dont il y a tout lieu de croire qu'elles renvoient aux concepts juridiques respectivement de *sécurité régionale* et de *légitime défense collective*. En toute hypothèse, il conviendra d'attendre que les Etats africains mettent en pratique les dispositions du Pacte relatives à la force armée et invoquent, à cette occasion, la légitime défense (collective) afin de confirmer cette conclusion.

Le Traité de Rio adopté en 1947 au sein de l'Organisation des Etats américains (OEA) constitue un exemple intéressant de traité de défense mutuelle dont il est difficile, à l'instar du Pacte de l'UA, de déterminer de manière univoque, de prime abord, le fondement juridique des dispositions³⁰ et dont les applications subséquentes par les Etats parties ont toutefois permis d'apporter quelques éclaircissements. L'ambiguïté provient, dans le cas du Traité de Rio, du fait qu'ayant imposé aux Etats parties d'assister par tous les moyens celui d'entre eux qui serait victime d'une agression armée, et mentionnant explicitement à cet égard l'article 51 de la Charte des Nations Unies (article 3), il ajoute ensuite, sans renvoyer à un fondement juridique distinct, que les Etats parties sont également tenus de se consulter à la demande de l'un d'eux au sein d'un organe collectif pour

28 - Cf. *supra* note 14.

29 - Le préambule affirme notamment que les Parties ont à l'esprit « les dispositions de la Charte des Nations unies conférant au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, ainsi que celles relatives au rôle des accords et organismes régionaux dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales (...) ».

30 - D'autres traités de défense mutuelle, conclus également au lendemain de la seconde guerre mondiale, contiennent certaines dispositions dont la portée n'est pas toujours claire (V. not. l'article VI de la Charte établissant la Ligue des Etats arabes [22 mars 1945], article dont la mise en œuvre a été assurée par l'adoption du « Joint Defense and Economic Cooperation Treaty » signé par les Etats membres de ladite Ligue en 1950 ; les articles V et VIII du traité de collaboration économique, sociale et culturelle et de légitime défense collective, adopté le 17 mars 1948 [tel que modifié le 23 octobre 1954] et qui institue l'Union de l'Europe occidentale [UEO]).

B. Relation entre systèmes de défense collective et systèmes de sécurité régionale créés au sein d'une même organisation régionale

Il y a tout lieu de croire, comme on l'a montré, que l'Union africaine a ainsi mis sur pied, à l'instar de l'OEA, deux systèmes distincts, prévus dans le cas de l'UA par des instruments juridiques séparés : l'un de sécurité régionale, mis en place par le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité, et l'autre de défense commune, établi par le Pacte de non-agression et de défense commune. Il est frappant de constater à ce propos que la plupart des organisations régionales qui se sont dotées d'un système de défense collective se sont également munies, à l'origine ou au fil du temps, d'un système de sécurité commune³⁵. Ce phénomène est susceptible de contribuer à une certaine confusion entre les deux systèmes non seulement dans la mesure où la distinction qui existait éventuellement entre « organisations de défense collective » et « organisations de sécurité régionale » s'est ainsi effacée³⁶, mais plus fondamentalement, parce que les situations visées par ces systèmes se chevauchent en partie, rendant par conséquent moins évidente toute distinction « *rationae materiae* ». Ainsi, de manière générale, des situations telles que l'agression armée « directe », mais surtout celles qui se situent à la frontière entre ce type d'agression et la menace à la paix ne découlant pas d'une telle agression (comme l'« agression indirecte » et la « menace d'agression armée ») peuvent se révéler confuses dans la mesure où elles donnent aux Etats l'occasion d'invoquer tant la notion de légitime défense collective que celle de sécurité régionale. Cette possibilité de mise en œuvre concomitante des systèmes de défense collective et de sécurité régionale établis au sein d'une même organisation régionale est clairement présente dans les textes adoptés au sein de l'UA : alors que l'article 7 du Protocole créant le Conseil de paix et de sécurité autorise ce dernier à prendre toutes les mesures adéquates au cas où l'un des « Etats membres serait menacé par des actes d'agression, y compris des mercenaires », cette situation, en vertu du Pacte de non-agression, impose par ailleurs aux autres Etats membres d'exécuter l'obligation de défense mutuelle que celui-ci prévoit. En outre, il est intéressant de constater que la mise en œuvre de ce Pacte est placée sous la responsabilité du Conseil de paix et de sécurité (article 9), organe qui,

35 - L'évolution de l'OTAN illustre clairement ce phénomène. 36 - V. not. E. Kodjo, H. Gherati, « Article 52 », in J.-P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 3^e éd., Paris, Economica, 2005, p. 1382.

en vertu du Protocole l'ayant créé, est censé également diriger la politique de sécurité commune de l'UA et qui, par conséquent, est apparemment susceptible d'entreprendre des actions militaires tant au titre de cette politique qu'à celui de la défense mutuelle.

A nouveau et comme on l'a déjà montré en analysant certaines dispositions du Traité de Rio, il conviendra d'examiner dans chaque cas les prétentions avancées par les Etats membres de l'UA ayant eu recours à la force armée afin de déterminer si les mesures prises l'ont été dans le cadre du système de sécurité régionale ou du système de défense collective établis au sein de l'Union. Cependant, il y a lieu de remarquer que, si les textes (comme le Traité de Rio) sont parfois ambigus au sujet de la distinction entre ces deux types de systèmes, la pratique est loin d'être toujours plus claire à cet égard. De manière générale, tout d'abord, il n'est pas impossible que des Etats membres d'une organisation régionale invoquent les uns, la légitime défense et, les autres, la sécurité régionale pour justifier une même mesure³⁷. En pratique, plus particulièrement, il n'est pas rare de voir des Etats membres d'une organisation régionale invoquer un traité de défense mutuelle³⁸ ou la légitime défense collective³⁹ afin de justifier des mesures qui, dans les faits, s'apparentent à des mesures de sécurité régionale, ou, à l'inverse, invoquer un mécanisme de sécurité régionale afin de justifier des mesures susceptibles de relever plutôt de la légitime défense⁴⁰. Toutefois, bien qu'ils constituent, à n'en pas douter, des bizarreries juridiques, ces deux cas de figure n'en paraissent pas pour autant chacun poser problème par rapport à la Charte. En effet, si les

37 - Ce fut le cas, semble-t-il, lors de l'intervention de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) au Libéria : alors que la Côte d'Ivoire a ainsi justifié les premiers moments de cette intervention militaire en invoquant le traité de défense mutuelle adopté dans le cadre de cette organisation, traité qui constitue *a priori* une application du droit de légitime défense (s/pv.3138, p. 27), le Nigeria, quant à lui, considéra dès le départ l'intervention comme une opération régionale de maintien de la paix (s/21485). En ce qui concerne l'intervention de la CEDEAO en Sierra Leone, il semble que, si, contrairement aux autres Etats, le président sierra léonais invoqua la légitime défense pour justifier cette intervention (s/1999/186), il faisait allusion au droit individuel de légitime défense des membres des forces de la CEDEAO dont il ne contestait pas le statut de « forces de maintien de la paix ».

38 - V. les interventions des Etats membres du Pacte de Varsovie en Hongrie et Tchécoslovaquie, respectivement en 1956 et 1967 (quoique, dans le premier cas, il ne soit pas absolument certain que les Etats membres du Pacte se soient fondés sur le Pacte de Varsovie plutôt que seulement sur une invitation du gouvernement hongrois) ; l'intervention de certains Etats membres de l'Organisation des Etats des Caraïbes orientales (OECO) en Grenade en 1983 ; V. également B.C. Grady, « Article 5 of the North Atlantic Treaty : Past, Present, and Uncertain Future », *GA. J. Int'l & Comp. L.*, 2002, pp. 191 et 192 ; l'auteur estime que les Etats membres de l'OTAN ne devaient pas nécessairement invoquer l'article 5 du Traité de Washington pour justifier les mesures prises à la suite des attentats du 11 septembre 2001.

39 - V. par ex., en ce qui concerne l'action d'organisations régionales, celle de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) en République démocratique du Congo en 1996, justifiée, semble-t-il, tant au titre d'action de sécurité régionale de la SADC (qualification contestée toutefois par certains Etats africains) qu'au titre de mesure de légitime défense collective ; V. en ce qui concerne les mesures prises individuellement par des Etats, l'envoi de troupes américaines en Jordanie et de troupes britanniques au Liban en 1958 ; l'intervention de la France au Tchad en 1983 et 1986-87 ; l'intervention de l'URSS en Afghanistan en 1979.

40 - V. l'affaire des missiles installés à Cuba (1962) et, selon les déclarations de certains Etats dont le Nigeria, les interventions de la CEDEAO au Libéria (1990) et en Sierra Leone (1999).

conditions de mise en œuvre de toute mesure de sécurité régionale (agression, menace à la paix régionale, etc.) sont suffisamment larges pour comprendre toutes celles dont dépend le déclenchement de mesures au titre de la légitime défense (agression armée, voire dans certains cas, menace d'une telle agression et agression indirecte), l'inverse n'est cependant pas vrai. Les domaines d'application ne se recouvrent donc pas totalement. Dès lors, si les premiers cas de figure que l'on vient d'évoquer éveillent tout au plus une certaine curiosité, seuls ceux où la sécurité régionale est fondée sur la légitime défense peuvent susciter un réel problème de conformité avec les dispositions de la Charte.

III. SITUATIONS DONT DÉPEND LA MISE EN ŒUVRE DE L'ENGAGEMENT DE DÉFENSE MUTUELLE ET CONFORMITÉ DU PACTE AU DROIT INTERNATIONAL

Le Pacte de l'UA est le seul traité de défense mutuelle à prévoir de manière explicite et précise la mise en œuvre de l'engagement de défense collective qu'il contient dans le cas non seulement d'une agression armée par un Etat mais également d'attaques commises par des acteurs non étatiques, du soutien fourni à ceux-ci ou encore d'une menace d'agression armée⁴¹. Il semble ainsi poser deux questions que l'actualité internationale a remises au-devant de la scène : celle, d'une part, de la licéité d'une riposte armée à des attentats terroristes (A) et celle, d'autre part, de la licéité d'une intervention armée face à une menace d'agression armée (B). Il y aura lieu de se demander, après une brève analyse de ces deux questions⁴², si le Pacte, en reconnaissant *a priori* la licéité de telles interventions armées, viole le droit de légitime défense consacré à l'article 51 de la Charte des Nations Unies et doit éventuellement, dans l'affirmative, être considéré comme nul (C).

A. Terrorisme

A en juger par les déclarations de certains de ses auteurs⁴³, le Pacte de défense commune de l'UA se veut être un instrument juridique extrêmement dissuasif destiné à mettre un terme au terrorisme et au mercenariat

41 - V. néanmoins les traités de défense mutuelle adoptés dans le cadre de la CEDEAO en 1981 (articles 2 à 4) et de la Communauté économique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC) en 2000 (articles 3 et 6), lesquels prévoient également la mise en œuvre de l'engagement de défense mutuelle qu'ils contiennent dans les hypothèses de soutien fourni à des groupes paramilitaires et de menace d'agression armée sans néanmoins définir de manière plus détaillée ces hypothèses, comme le fait le Pacte de l'UA.

42 - Il serait en effet quelque peu présomptueux de vouloir répondre de manière exhaustive à ces questions tant celles-ci sont complexes comme en témoignent les abondantes réflexions doctrinales qui n'ont cessé et ne cessent toujours de s'opposer à ce sujet. Par ailleurs, une telle analyse dépasserait l'objet du présent article.

43 - V. par ex. la déclaration du ministre des Affaires étrangères congolais qui fait part de sa volonté de débarrasser le continent du terrorisme et du mercenariat et invoque à cet égard le cas de la Guinée équatoriale (*Revue de géopolitique africaine*, avril 2005, p. 25); V. également le ministre de la Défense angolais qui parle de l'expérience du mercenariat en Angola (*ibidem*, p. 35); V. en outre la déclaration du

qui touchent violemment le continent africain. Il s'inscrirait ainsi dans la lignée des efforts développés par l'Organisation pour mettre fin à ces phénomènes⁴⁴ dont l'ampleur s'est fortement accrue ces dernières années comme en témoignent les violents attentats qui ont récemment eu lieu en Egypte et au Maroc ou les troubles générés par les mercenaires en Guinée équatoriale⁴⁵.

C'est dans cet esprit que le Pacte mentionne parmi les situations constitutives d'agression, conduisant à ce titre à la mise en œuvre de l'engagement de défense mutuelle imposé aux Etats parties, une situation identique à celle prévue par l'article 3(g) de la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale, à savoir, « l'envoi par un Etat membre ou en son nom [de groupes armés] qui peuvent perpétrer des actes hostiles contre un Etat membre [...] d'une gravité [significative], ou le fait de s'engager de manière substantielle dans une telle action ». Le Pacte ne se limite toutefois pas à une telle description. Il envisage également parmi les actes d'agression « l'emploi [...] par toute entité étrangère ou extérieure [y compris par des acteurs non étatiques] de la force armée [contre un Etat membre] » (article 1^{er}, c) ainsi que « l'encouragement, le soutien, l'acceptation ou la fourniture de toute assistance aux fins de commettre des actes terroristes et autres crimes transfrontières violents organisés contre un Etat membre » (article 1^{er}, c, xi)⁴⁶.

La question juridique que posent ces dispositions du Pacte est une question au sujet de laquelle il est devenu habituel d'opposer la jurisprudence de la Cour internationale de Justice à la pratique (récente) des Etats. En effet, dans l'affaire des *activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, la Cour a clairement conclu que le soutien militaire, logistique ou autre apporté par un Etat à des rebelles ne constituait pas une agres-

ministère libyen chargé des Affaires de l'Union africaine : « Il faut reconnaître que notre indépendance reste menacée encore aujourd'hui à cause des agressions des mercenaires de tout genre. Et cela nous oblige à penser à un système de défense collective » (*ibidem*, p. 38); la déclaration du ministre des Affaires étrangères sénégalais : « Ce Pacte nous protégera contre toute forme d'agression, mais aussi contre l'infiltration du terrorisme, de mercenaires (...) » (*ibidem*, p. 48).

44 - V., au sujet du mercenariat, la Convention de l'OUA pour l'élimination du mercenariat en Afrique adoptée en 1972; cependant, cette convention n'avait pour principal objectif que de mettre fin au mercenariat organisé par les Etats européens en vue d'étouffer les mouvements de libération nationale (V. par ex. les débats au sein du Conseil de sécurité concernant l'invasion du Bénin en février 1977 par des mercenaires); V., au sujet du terrorisme, la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme adoptée en 1999 et son Protocole adopté le 8 juillet 2004.

45 - Le continent africain a été l'objet de nombreux attentats ces dernières années (V. not. la tentative d'assassinat du Président égyptien en 1995, l'attentat à Louxor en 1997, les attentats à la bombe contre les ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie en 1998, l'attaque du destroyer *Cole* de la marine américaine au Yémen en 2000, l'attentat de Mombassa au Kenya et celui de Casablanca au Maroc en 2003).

46 - Le Pacte prévoit également parmi les dispositions visant à lutter contre le terrorisme et le mercenariat que les Etats parties sont tenus, d'une part, de ne pas tolérer ni *a fortiori* soutenir sur leur territoire des mercenaires ou terroristes et, d'autre part, d'accroître leur coopération dans la lutte contre de tels phénomènes (articles 5 et 6).

sion armée de la part de cet Etat⁴⁷. Une telle conclusion reposait sur une interprétation de la description contenue à l'article 3(g) de la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale. Sans doute conviendrait-il dès lors d'en déduire que des formes de soutien encore plus limitées, comme le fait de tolérer des terroristes (hypothèse envisagée par le Pacte) ne sont *a fortiori* pas constitutives d'une agression armée étatique⁴⁸, ce que semblent *a priori* confirmer les travaux préparatoires de la résolution 3314 (XXIX)⁴⁹. Cette solution semble à première vue remise en cause par la pratique récente des Etats. La riposte américaine aux attentats du 11 septembre 2001 en Afghanistan a en effet bénéficié d'un très large soutien de la part de la communauté internationale⁵⁰ alors que le régime Taliban n'était généralement accusé que d'avoir hébergé les responsables de ces attentats. Les obligations d'assistance prévues dans différents traités de défense mutuelle auxquels les Etats-Unis étaient parties ont d'ailleurs été mises en œuvre à cette occasion⁵¹. De même, tout en contestant le caractère disproportionné de l'action israélienne, la plupart des Etats ont reconnu de manière principale à Israël le droit de riposter aux attaques

47 - V. C.I.J., *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique), arrêt du 27 juin 1986, Rec., p. 103, §195.

48 - A. Cassese, « The International Community's Legal Response to Terrorism », *ICLQ*, 1989, p. 599. Par ailleurs, bien que la Cour internationale de Justice n'ait pas explicitement tranché la question de l'agression indirecte dans son avis sur le Mur en Palestine (C.I.J., Avis sur les conséquences juridiques de l'érection d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, avis du 9 juillet 2004, §139) ni dans l'arrêt récent rendu dans l'affaire opposant la République démocratique du Congo à l'Ouganda (C.I.J., *Affaire des activités armées sur le territoire du Congo* [République démocratique du Congo c. Ouganda], arrêt du 19 décembre 2005, §147), elle n'en laisse pas moins entendre dans ce dernier cas que le fait pour un Etat de tolérer des rebelles sur son territoire ne constitue pas une agression armée de la part de cet Etat. V. à ce sujet R. van Steenberghe, « Le recours à la force dans l'affaire des activités armées sur le territoire du Congo : conclusions (implicites) de la Cour », *RBDI*, 2006, p. 689.

49 - Il est ainsi intéressant de constater que, si un compromis a été trouvé entre les opinions opposées des trois groupes d'Etats (le groupe des Treize, le groupe des Six et l'URSS) en ajoutant à la condition requérant « l'envoi de bandes armées par un Etat » la formule ambiguë « ou le fait de s'engager de manière substantielle dans une telle action », les débats précédant cette décision montrent clairement que cette dernière formule ne pouvait en toute hypothèse pas s'entendre pour la majorité des Etats, y compris l'URSS, au sens de la disposition prévue par la Déclaration sur les relations amicales, c'est-à-dire au sens de « l'obligation de s'abstenir d'organiser ou d'encourager l'organisation de forces irrégulières ou de bandes armées [ou d'actes de terrorisme] (...) en vue d'incursions sur le territoire d'un autre Etat [ou d'y aider ou d'y participer ou de tolérer sur son territoire des activités organisées en vue de perpétrer de tels actes] » (B.B. Ferencz-Defining International Aggression: *The Search for World Peace*, New-York, Oceana Pub., 1975, p. 506).

50 - Ce soutien n'était pas, il est vrai, exempt de toute ambiguïté : V. not. la réaction de certains Etats arabes (*Iran Says US Attacks « Unacceptable »*, BBC Worldwide Monitoring, Oct. 7, 2001, in Lexis, News Library, Cumwv File; *North Korean TV Reports Foreign Ministry's Remarks on US-Led Strike*, BBC Worldwide Monitoring, Oct. 9, 2001, in *ibid.*; *Regional Islamic World Reaction to Attacks on Afghanistan*, BBC Worldwide Monitoring, Oct. 9, 2001, in *ibid.* [Soudan et Irak]; cf. également le « Communiqué of the ninth extraordinary session of the Islamic conference of foreign ministers » (Doha, Qatar, 10 octobre 2001, §11), communiqué dans lequel les cinquante-six nations de l'Organisation de la Conférence islamique (OCI) ont demandé aux Etats-Unis de ne pas étendre leur réponse militaire au-delà de l'Afghanistan et affirmé clairement après le début des opérations « that they rejected the targeting of any Islamic or Arab State under the pretext of fighting terrorism »).

51 - Il s'agit en l'occurrence du Traité de l'Atlantique Nord (1949), du Traité de Rio (1947) et du Traité ANZUS (1951).

du Hezbollah au Liban en juillet 2006⁵² et ce, sans reprocher en même temps aux autorités libanaises d'avoir soutenu le groupe paramilitaire. Plus récemment encore, en février 2008, la communauté internationale est demeurée silencieuse face à l'action armée entreprise par la Turquie en Irak pour y détruire les bases du Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK)⁵³ alors que ce dernier ne bénéficiait d'aucune forme de soutien de la part de l'Irak⁵⁴.

Les solutions qui se dégagent de la jurisprudence de la Cour internationale de Justice et de la pratique des Etats au sujet du droit de riposter en légitime défense à des attaques commises par des acteurs non étatiques ne sont pas, en réalité, contradictoires. Chacune de ces solutions vise en effet des hypothèses distinctes. La première concerne l'hypothèse de l'*agression armée indirecte*, c'est-à-dire de l'agression résultant d'un certain niveau d'implication d'un Etat dans des attaques commises par des acteurs non étatiques et dont l'existence permet d'y répondre par une riposte ciblant cet Etat. La seconde concerne, par contre, l'hypothèse de l'*agression armée privée*, c'est-à-dire de l'agression résultant uniquement des attaques commises par des acteurs non étatiques et dont la survenance permet d'y répondre par une riposte ciblant uniquement ces acteurs, à la condition toutefois que l'Etat sur le territoire duquel cette riposte a lieu n'ait pas voulu ou pu mettre un terme à ces attaques⁵⁵.

52 - L'intervention d'Israël au Liban en 2006 constitue un précédent particulier dans la mesure où, tout en critiquant le caractère disproportionné de la riposte israélienne, la plupart des Etats ont reconnu qu'Israël était en droit de réagir en légitime défense aux tirs de roquettes du Hezbollah : V. à cet égard, lors de la 5498^e séance du Conseil de sécurité, les interventions de l'Argentine (p. 9), du Japon (p. 12), du Royaume-Uni (p. 13) et du Danemark (p. 16); lors de la 5493^e séance du Conseil de sécurité les interventions, le matin, des Etats-Unis (p. 18) et de la Slovaquie (p. 20); lors de la 5493^e séance du Conseil de sécurité, les interventions l'après-midi de la Fédération de Russie (p. 2), de la France (p. 12), du Ghana (p. 8-9), de la Grèce (p. 3), du Pérou (p. 4), du Qatar (p. 11), de la Finlande représentant les Etats de l'Union européenne (p. 17), de la Suisse (p. 19), du Brésil (p. 20), de la Norvège (p. 25), de l'Australie (p. 29), de la Turquie (p. 30), de Djibouti (p. 34), de la Nouvelle-Zélande (p. 35), du Canada (p. 41) et du Guatemala (p. 43); seuls la Syrie (p. 14), l'Arabie Saoudite (p. 21) et le Soudan (p. 40) semblent s'y être opposés. V. également l'intervention du Secrétaire général des Nations Unies lors de la 5492^e séance du Conseil de sécurité : « (...) j'ai reconnu le droit d'Israël de se défendre en vertu de l'article 51 de la Charte des Nations Unies. Je le réaffirme aujourd'hui » (p. 3). V. à ce sujet R. van Steenberghe, « La légitime défense en droit international : une évolution à la suite du conflit israélo-libanais ? », *JT*, 2007, pp. 422-423.

53 - A l'exception de l'Irak qui a reproché à la Turquie (plusieurs jours après l'opération) d'avoir violé sa souveraineté, les autres Etats ont tout au plus encouragé la Turquie à faire preuve de retenue lors de cette opération et à y mettre rapidement un terme (V. not. à ce sujet « L'opération turque en Irak est un acte légitime d'autodéfense (Erdogan) », *Le Monde*, 26 février 2008; « Bagdad condamne l'intervention militaire turque, Ankara justifie son action contre le PKK », *ibidem*).

54 - Ceci étant, il existe assurément plusieurs cas récents dans lesquels l'exercice de la légitime défense en riposte à des attaques commises par des acteurs non étatiques a été contesté : V. not. l'argument invoqué par la Russie pour justifier ses frappes en Géorgie en 2002 (lettre du 11 septembre 2002, s/2002/1012) et la réaction de la Géorgie (s/2002/1035); la lettre du Soudan adressée au président du Conseil de sécurité le 8 octobre 2002 (s/2002/1117) et celle du Liban adressée au président du Conseil de sécurité le 5 mars 2002 (s/2002/238). Toutefois, ces critiques ne semblent pas remettre en cause le droit en tant que tel de répondre en légitime défense à des attaques commises par des acteurs non étatiques mais plutôt la manière (souvent jugée inadéquate) dont ce droit a été exercé en l'espèce.

55 - V. not. en ce sens K.N. Trapp, « Back to Basics: Necessity, Proportionality, and the Right of Self-Defense against Non-State Terrorist Actors », *ICLQ*, 2007, pp. 141-156.

Le Pacte de l'UA envisage ces deux hypothèses à la fois dans la mesure où il prévoit la mise en œuvre de l'engagement de défense mutuelle qu'il contient aussi bien dans le cas d'une attaque commise par des « entités étrangères ou des acteurs non étatiques » que dans celui d'un « soutien » apporté à ceux-ci. On constate donc que, s'il s'inscrit en ligne avec la pratique des Etats en ce qu'il reconnaît que des attaques commises par des acteurs non étatiques sont susceptibles à elles seules de constituer une agression armée et de déclencher la légitime défense, le Pacte contredit néanmoins la position de la Cour internationale de Justice en ce qui concerne la définition de l'agression armée indirecte étant donné qu'il mentionne parmi les actes constitutifs d'une agression des formes de soutien beaucoup plus légères que celles retenues par la Cour internationale de Justice à la lumière de la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale.

B. Menace d'agression

En imposant aux Etats parties de porter secours à celui d'entre eux qui serait victime d'une menace d'agression (article 4, b), entendue au sens « de tout acte ou déclaration hostile d'un Etat, groupe d'Etats, organisation d'Etats ou acteur(s) non étatique(s) qui (...) pourrait aboutir à un acte d'agression » (article 1^{er}, q), le Pacte de l'UA semble ainsi reconnaître *a priori* la licéité d'une action armée préventive. Par ailleurs, dans la mesure où il prévoit, on l'a vu, que tout soutien au sens large apporté à des terroristes constitue une agression, sans requérir qu'une attaque par ceux-ci ait déjà eu lieu, le Pacte semble également consacrer à cet endroit la licéité de toute action armée face à une simple menace d'agression. Il en va de même s'agissant des dispositions qui assimilent à une « agression » certains actes qui constituent tout au plus une menace voire des actes préparatoires d'agression, à savoir, d'une part, « les actes d'espionnage qui pourraient être utilisés à des fins d'agression militaire contre un Etat membre » (article 1^{er}, c, ix) et, d'autre part, « l'assistance technologique de toute nature, les renseignements et la formation au profit d'un autre Etat, pour utilisation aux fins de commettre des actes d'agression contre un Etat membre » (article 1^{er}, c, x).

A première vue, il paraît raisonnable de penser que la faculté d'exercer le droit de légitime défense ne naît dans le chef d'un Etat que lorsque ce dernier a fait l'objet d'une agression armée et uniquement dans le but de repousser cette agression qui persiste. C'est en tous cas ce qui semble découler de la lecture de l'article 51 de la Charte⁵⁶ et de l'application du principe de nécessité, l'action en légitime défense n'étant pas encore ou plus nécessaire dans l'hypothèse où aucune agression armée n'a eu lieu ou si cette der-

56 - Cette conclusion n'est toutefois valable que si le « if » dans la version anglaise de l'article 51 s'entend au sens de « only if », ce qui est sujet à controverse.

nière a pris fin. Cette conception stricte du droit de légitime défense semble par ailleurs appuyée par le souci fondamental d'éviter tout usage abusif de ce droit et, partant, de ne pas vider de tout contenu utile la prohibition à laquelle il semble faire exception. En effet, la transgression d'une frontière par une armée et l'occupation d'un territoire sont des faits objectifs clairs, dont la démonstration est, en toute hypothèse, plus évidente que celle de l'intention d'un chef d'Etat d'entreprendre une opération armée impliquant une telle transgression ou occupation. Toutefois, concevoir le droit de légitime défense de manière stricte peut également conduire à priver un Etat de l'effet utile d'un tel droit si l'obligation qui lui est faite d'attendre d'être l'objet d'une agression armée conduit à l'anéantissement de ses capacités de riposte, ce qui, compte tenu des technologies actuelles de guerre, est devenu une hypothèse envisageable⁵⁷. Par ailleurs, requérir que l'agression initiée soit toujours en cours réduirait fortement les possibilités pour les Etats d'invoquer le droit de légitime défense et, partant, l'utilité de ce dernier dans la mesure où les agressions « récentes » prennent de moins en moins la forme qu'envisageaient les fondateurs de la Charte, c'est-à-dire celle d'invasions et d'occupations d'un territoire par des forces militaires gouvernementales, mais consistent plutôt dans des incursions ponctuelles par des militaires ou des groupes paramilitaires ou dans le soutien actif accordé à ces derniers.

La question que pose le Pacte apparaît ainsi comme une question très délicate, qu'il est d'autant plus difficile de résoudre que peu d'indices de réponse sont fournis tant par la jurisprudence de la Cour internationale de Justice qui ne l'a jamais tranchée (qu'elle n'en ait pas eu l'occasion⁵⁸ ou qu'elle se soit implicitement refusée à le faire⁵⁹) que par la pratique étatique, relativement pauvre en cette matière : rares sont en effet les situations dans lesquelles un Etat a invoqué la légitime défense pour justifier certaines mesures militaires en réponse à une menace d'agression armée sans qu'aucune attaque préalable n'ait eu lieu, qu'il s'agisse d'actions menées pour faire face à un danger « imminent » ou d'opérations entreprises en vue de prévenir une « menace plus lointaine », mesures que certains qualifient respectivement d'« anticipatives » et de « préemptives »⁶⁰. Plusieurs exemples sont souvent cités, à tort, comme illustrant la mise en

57 - Cet argument *ad absurdum* constitue le critère-clé avancé par la plupart des auteurs qui soutiennent la licéité de la légitime défense préventive. Néanmoins, il est possible de lui opposer un autre argument *ad absurdum* : admettre la licéité du droit à la légitime défense préventive reviendrait à créer le chaos dans les relations internationales et à priver ce droit de toute utilité (cf. *supra*).

58 - V. C.I.J., Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique), arrêt du 27 juin 1986, Rec., p. 103, §194.

59 - V. C.I.J., Affaire des activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda), arrêt du 19 décembre 2005, §143 : il est intéressant de constater à cet égard qu'après avoir rappelé que les parties n'avaient pas en l'espèce invoqué la légitime défense préventive, la Cour a toutefois admis que les exigences de sécurité qui motivèrent l'intervention armée de l'Ouganda en territoire congolais au titre de la légitime défense étaient « essentiellement de nature préventive ».

60 - Le choix de ces termes est ici purement arbitraire, certains auteurs utilisant d'ailleurs la terminologie inverse.

œuvre de tels concepts. Le seul précédent intéressant⁶¹ et, semble-t-il, pertinent est celui de l'attaque par Israël du réacteur irakien (1981). Cette mesure «préemptive» ayant été condamnée⁶², de nombreux auteurs en ont dès lors conclu que ce type de mesure était en principe illicite. Toutefois, la condamnation d'Israël dans cette affaire semble moins reposer sur la nature préventive des mesures prises que sur la circonstance qu'Israël restait en défaut de démontrer clairement que le réacteur irakien représentait un danger suffisamment important pour justifier une intervention armée⁶³.

Si la pratique des Etats ayant invoqué la légitime défense face à une menace d'agression armée est très limitée, voire inexistante s'agissant des mesures «anticipatives»⁶⁴, certains Etats ont cependant, parfois, exprimé leur opinion à cet égard, que ce soit à l'occasion de débats relatifs aux interventions armées présentant un aspect préventif (quoique non justifiées par l'Etat auteur de l'intervention par la légitime défense «anticipative» ou «préemptive»)⁶⁵ ou lors des travaux préparatoires de certaines résolutions de l'Assemblée générale⁶⁶ ou encore dans des documents établissant

61 - V. également en ce qui concerne la légitime défense «préemptive», l'intervention des Etats membres de l'OECE en Grèce en 1983. Certains de ces Etats ont en effet invoqué la légitime défense préventive face à une menace d'agression armée (not. s/pv. 2489, pp. 3 et 6). Toutefois, ce fondement n'a guère été discuté par les autres Etats. V. également l'invocation de la légitime défense préventive par le Pakistan lors de ses interventions au Cachemire (1948). Ce fondement n'a cependant pas été discuté au sein du Conseil de sécurité si ce n'est incidemment par le Royaume-Uni et la Chine (s/pv. 286, p. 16 et s/pv. 284 p. 7).

62 - V. la résolution 487 du 19 juin 1981 dans laquelle le Conseil de sécurité «condamne énergiquement l'attaque militaire menée par Israël en violation flagrante de la Charte des Nations Unies (...)».

63 - V. not. en ce sens J. Combacau, «The Exception of Self-Defence in U.N. Practice», in A. Cassese (éd.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Dordrecht, Boston, Lancaster, Martinus Nijhoff, 1986, pp. 24-25. En effet, l'argument souvent avancé consistait à souligner que l'Irak était partie au Traité de non-prolifération et qu'il se soumettait aux contrôles de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), laquelle avait récemment affirmé que l'Irak se conformait bien à ses obligations en matière nucléaire. V. par ex. la France, (s/pv.2282, p. 6); le Royaume-Uni, (s/pv.2282, p. 11); l'Ouganda (s/pv.2282, p. 2); la RDA, (s/pv.2282, p. 7); le Japon (s/pv.2282, pp. 9-10); le Mexique (s/pv.2288, p. 12); le Soudan, (s/pv.2280, p. 19); le Koweït (s/pv.2281, p. 2); l'Inde (s/pv.2281, p. 4); Cuba (s/pv.2281, p. 6); le Maroc (s/pv.2285, p. 2); le Bangladesh (s/pv.2285, p. 13); la Pologne, (s/pv.2285, p. 16); l'Indonésie (s/pv.2287, p. 3); la Malaisie, (s/pv.2287, p. 4); le Sri Lanka (s/pv.2287, p. 5); etc. Cependant, plusieurs Etats ont également critiqué expressément la doctrine autorisant des «mesures préemptives». V. par exemple la Chine, (s/pv.2282, p. 9); la Tunisie, (s/pv.2280, p. 15); l'Ouganda (s/pv.2282, p. 2); l'Espagne (s/pv.2282, p. 8); le Brésil, (s/pv.2281, p. 5); le Niger (s/pv.2284, p. 2); les Philippines (s/pv.2284, p. 3); le Mexique, (s/pv.2288, p. 12), etc. Enfin, d'autres Etats, comme les Etats-Unis (s/pv.2288, p. 4), le Mexique (s/pv.2288, p. 12), le Japon (s/pv.2282, pp. 9-10) et le Pakistan (s/pv.2281, p. 8), ont condamné l'intervention d'Israël car celui-ci n'avait pas tenté de se protéger par d'autres moyens que par le recours à la force.

64 - Il existe certains cas où des mesures «anticipatives» ont été prises. Il est cependant difficile de savoir s'il s'agissait de l'exercice d'un droit de légitime défense individuelle dont dispose tout soldat menacé dans le cadre d'opérations militaires auxquelles il participe ou de celui d'un droit de légitime défense visé par l'article 51 de la Charte des Nations Unies et concernant les relations entre Etats : V. à cet égard la destruction en 1986 par des pilotes américains d'avions libyens qui semblaient les menacer (s/pv. 2835, p. 13/15).

65 - V. par ex. l'intervention de l'Espagne au Conseil de sécurité à la suite des attaques armées israéliennes au Liban en juillet 1969 (s/pv.1502, p. 7); les interventions du Mexique et de la France au Conseil de sécurité à la suite des attaques armées de l'Afrique du Sud contre l'Angola en août 1981 (s/pv.2297, pp. 2 et 5).

66 - V. par exemple les travaux préparatoires de la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale (B. Ferencz, *Defining International Aggression...*, op. cit., pp. 221 et 323).

la stratégie militaire de l'Etat⁶⁷ ou les règles d'engagement de ses militaires⁶⁸. Il est intéressant de constater, à la lecture de ces opinions, que de nombreux Etats paraissent admettre qu'en cas de menace militaire (manifestement) imminente, l'Etat menacé ne soit pas tenu d'attendre d'être l'objet d'une agression pour réagir. Par contre, les mesures «préemptives» poseraient plus de difficultés. Cette conclusion rejoint celles soutenues par le groupe de personnalités de haut niveau chargé en 2004 de faire rapport au Secrétaire général sur «les menaces, les défis et le changement»⁶⁹ ainsi que par l'Institut de droit international dans la résolution qu'il a adoptée en octobre 2007⁷⁰.

Toutefois, à en juger par les débats tenus au sein du Conseil de sécurité au sujet, notamment⁷¹, de l'attaque israélienne du réacteur irakien, il importerait en définitive peu que la menace d'agression soit imminente, pourvu que le danger soit certain et inévitable, le critère d'imminence ne constituant qu'une présomption parmi d'autres du caractère réel et inéluctable de la menace. Par conséquent, si certaines dispositions du Pacte de l'UA semblent à première vue reconnaître aux Etats parties la faculté de prendre des mesures préventives tant «anticipatives» que «préemptives», ces dernières étant en principe illicites selon l'opinion de nombreux auteurs et de certains Etats, il est cependant difficile d'affirmer que les dispositions du Pacte qui y font référence sont en tant que telles contrares au droit international. Il conviendra en effet d'examiner si les Etats africains ayant eu recours à un usage préventif de la force fondé sur le Pacte

67 - V. not. à cet égard le *National Security Strategy* publié par les autorités américaines en 2002 qui montre que si certains doutes subsistent quant à la licéité d'actions visant à prévenir des menaces plus ou moins éloignées, la licéité des mesures faisant face à une menace imminente est, quant à elle, admise depuis des siècles («for centuries, international law recognised that nations need not suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack», p. 15; cf. le *National Security Strategy* (p. 23) publié en mars 2006 pour une réaffirmation par les USA de la doctrine de la légitime défense «préemptive»); V. également la déclaration du ministre de la Défense australien Robert Hill le 28 novembre 2002: «It is clear that, when an armed attack against a State is imminent, that State is not compelled to wait until the first blow has been struck».

68 - V. par exemples les règles d'engagement des pilotes américains accomplissant des missions en Irak après la première guerre du Golfe; ces règles prévoient que les pilotes pourront frapper leur adversaire avant d'être attaqués. Ces règles n'ont cependant, selon les autorités américaines, jamais été mises en œuvre; par ailleurs, il n'est pas exclu qu'il s'agisse là, de nouveau, de l'application d'une règle relative à la légitime défense individuelle (cf. note 64).

69 - Rapport sur les menaces, les défis et le changement, 2 décembre 2004, A/59/565, p. 59. V. également le rapport du Secrétaire général des Nations Unies intitulé «Dans une liberté plus grande: développement, sécurité et respect des droits de l'homme», 24 mars 2005, A/59/2005, p. 39.

70 - Point 3 de la résolution adoptée le 27 octobre 2007 (texte disponible à l'adresse http://www.idi-il.org/idi/resolutions/2007_san_02_fr.pdf).

71 - V. également les débats relatifs à l'installation des missiles à Cuba, même si la légitime défense préventive n'a pas été expressément invoquée en l'espèce. A l'instar de celles relatives à la destruction du réacteur irakien, les discussions se sont principalement limitées à la question de savoir si les missiles prévenaient ou non un caractère offensif. Si les Etats-Unis avaient réussi à convaincre les autres Etats que les armes nucléaires installées à Cuba n'étaient pas seulement défensives, nul doute que les reproches formulés à l'encontre des mesures qu'ils décidèrent de prendre se seraient rapidement dissipés.

ont réussi à convaincre les autres Etats du caractère réel, grave et inévitable du danger qu'ils encouraient et qu'ils ont ainsi décidé d'écarter par les armes⁷².

C. Conséquences d'une éventuelle absence de conformité du Pacte au droit de légitime défense

S'il est difficile, pour diverses raisons, de se prononcer sur la licéité du Pacte en l'absence de toute application concrète, il est clair toutefois que ses dispositions prennent une certaine distance avec l'article 51 de la Charte et la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale censée refléter le contenu de la coutume qui lui correspond. Faut-il y voir une interprétation, une modification ou une violation du droit de légitime défense tel que consacré par l'article 51 de la Charte ?

Le Pacte est un instrument régional auquel un nombre limité d'Etats sont parties et ne peut donc à lui seul constituer une interprétation ou entraîner une modification de l'article 51 de la Charte des Nations Unies. Même si l'article 17 du Pacte (qui prévoit que ce dernier « n'affecte et n'est pas interprété comme affectant, en aucune façon, les obligations découlant de la Charte des Nations Unies [...] ») laisse entendre le contraire, la pratique qui résulterait de son application est susceptible de conduire à la constatation qu'il viole la Charte des Nations Unies parce que les conditions auxquelles il subordonne la licéité d'une action en légitime défense sont plus larges que celles prévues par l'article 51. Cette constatation peut entraîner deux conséquences : l'une résulterait de l'application de l'article 103 de la Charte qui conduirait à rendre le traité inopérant, l'autre consisterait dans la nullité du traité en raison de la non-conformité de ce dernier à une règle de *jus cogens*.

Encore convient-il de savoir si le droit de la légitime défense visé à l'article 51 revêt le caractère d'une norme impérative de droit international. Or, rien n'est moins sûr. Certes, la légitime défense est généralement conçue comme une exception au principe d'interdiction du recours à l'agression armée, principe dont le caractère d'ordre public ne fait quant à lui aucun doute. La légitime défense devrait par conséquent également revêtir la même nature que le principe auquel elle déroge(rail), conclusion retenue par certains auteurs⁷³ et que semblent confirmer les rares opinions des Etats s'étant

72 - A en juger par la déclaration du ministre de la Défense angolais, le Pacte autoriserait en tous les cas toute action armée contre un Etat (et pas seulement l'organisation de mesures défensives non coercitives) dès lors qu'un danger existerait : « [L]a seule tâche [de l'armée angolaise] est de défendre le territoire angolais. Nous ne passons à l'attaque que dans la mesure où nous sommes attaqués. L'Angola ne peut envisager une agression dans un quelconque pays voisin, sauf pour prévenir un danger qui pourrait menacer, par ricochet, de déstabiliser notre pays » (*Revue de géopolitique africaine*, avril 2005, p. 33).

73 - A. Cassese, « Article 51 », in J.-P. Cot, A. Pellet, M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 3^e éd., Paris, Economica, 2005, p. 1357.

exprimés sur ce sujet⁷⁴. Toutefois, dans l'hypothèse, peut-être utopique, où le Conseil de sécurité serait apte à intervenir rapidement et efficacement afin de prévenir toute agression armée, les Etats ne pourraient-ils pas convenir de renoncer à leur droit de légitime défense ? On voit difficilement ce qui empêcherait un Etat de renoncer librement à l'un des droits qu'il possède tant que l'une de ses obligations⁷⁵, et plus spécialement celle découlant de l'article 2, §4 de la Charte des Nations Unies, n'est pas affectée par la même occasion. On pourrait cependant soutenir que le caractère d'ordre public de la légitime défense n'est pas à trouver dans le droit de la légitime défense même, mais réside plutôt dans les conditions d'ouverture et d'exercice de ce dernier, conditions qui s'imposent à tout Etat désireux de l'invoquer. Toutefois, il semble que, dans ces circonstances, la nullité d'un accord prévoyant des conditions plus souples pour l'ouverture ou l'exercice de la légitime défense résulterait non pas de la violation des règles d'ordre public que constitueraient ces conditions mais bien de la violation de la norme d'ordre public visée à l'article 2, §4 de la Charte des Nations Unies. Il est donc douteux en définitive que le droit à la légitime défense constitue une norme impérative de droit international. Il n'y a aucune difficulté à accepter cette conclusion dès lors que l'on envisage la légitime défense non pas comme une exception, au sens d'une dérogation, à l'article 2, §4 de la Charte des Nations Unies mais plutôt comme un fondement juridique ayant un domaine d'application autonome⁷⁷ et autorisant les Etats à recourir à la force dans certaines conditions précises et ne devant donc pas revêtir le même caractère que le principe visé par l'article précité.

CONCLUSION

Il est clairement apparu, ces dernières années, que le Conseil de sécurité n'était pas en mesure de gérer les conflits africains, soit qu'il n'en ait pas été capable soit qu'il n'en ait pas eu la volonté politique⁷⁷. Il était donc devenu indispensable que les Etats africains établissent des mécanismes

74 - V. les déclarations de l'Irak (A/C.6/35/SR.51, p. 17, §62) et de la Jamaïque (A/C.6/35/SR.53, p. 15, §51).

75 - Cette conclusion pourrait être remise en cause si l'on concevait le droit de légitime défense comme une obligation imposée aux Etats de résister à une agression armée afin d'assurer le maintien d'un *statu quo* territorial nécessaire à une certaine stabilité internationale ou afin de faciliter l'action à venir de la communauté internationale. Une telle conception est toutefois propre aux premières années de la période de l'entre-deux-guerres et ne semble plus partagée de nos jours.

76 - V. C.I.J., *Affaire des plates-formes pétrolières* (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique), arrêt du 6 novembre 2003, §43 et le commentaire de P. d'Argent, « Du commerce à l'emploi de la force : l'affaire des plates-formes pétrolières », *AFDI*, 2003, pp. 276 et 277 ; V. en ce sens la Commission du droit international qui a finalement conclu – sur la base, notamment, des observations des Etats – que la légitime défense ne pouvait justifier un manquement à l'obligation de ne pas recourir à la force dans la mesure où elle était comprise dans la définition même de cette obligation (commentaire de l'article 21 du projet d'articles sur la responsabilité des Etats, A/56/10, p. 189).

77 - V. à cet égard l'analyse de V. Hawkins (« Measuring UN Security Council Action and Inaction in the 1990s. Lessons for Africa », *African Security Review*, Vol. 12, N°2, 2003 [http://www.iss.co.za/pubs/ASR/12No2/E1.html]) de la défaillance du Conseil de sécurité au niveau de la gestion des conflits africains. « Nine of the ten bloodiest conflicts of the decade were African conflicts ».

propres, capables de prévenir et de faire face à de tels conflits, d'autant plus que ceux-ci se sont révélés extrêmement dévastateurs. Le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité et le Pacte de non-agression et de défense commune de l'UA constituent à cet égard des instruments juridiques prometteurs. Il est certes encore trop tôt pour se prononcer sur leurs bienfaits. Leur adoption suffit toutefois déjà à donner un véritable espoir dans la mesure où elle témoigne d'une volonté politique ferme des Etats africains d'unir leurs efforts pour résoudre les difficultés endémiques qui font obstacle à leur essor économique et, partant, à l'amélioration du bien-être de leurs peuples.

Ces instruments juridiques et, plus particulièrement, le Pacte de défense commune de l'UA, recèlent cependant certains dangers. L'élargissement des conditions du droit à la légitime défense reconnu aux Etats africains dans le Pacte risque, d'une part, de faciliter le passage aux armes pour régler un conflit dont la solution doit, en principe, être trouvée pacifiquement et, d'autre part, d'internationaliser des conflits armés à l'origine limités, situations auxquelles la nouvelle politique de sécurité commune de l'UA cherche précisément à remédier. Les invasions ougandaises et rwandaises de la République démocratique du Congo et le soutien apporté à celle-ci par certains pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) illustrent clairement ce danger. Par ailleurs, nés de la constatation de l'inefficacité du mécanisme de sécurité collective onusien, les systèmes de sécurité et de défense communes de l'UA risquent d'évoluer en dehors des Nations Unies, lesquelles sont dès lors susceptibles de voir leur monopole du recours à la force sérieusement amoindri.

Il est clair toutefois que le danger résultant de l'élargissement des conditions de la légitime défense dont le Pacte de l'UA témoigne est atténué par la circonstance que la légitime défense ainsi redéfinie est, en l'occurrence, prévue dans un instrument multilatéral destiné à s'appliquer à l'ensemble des Etats du continent africain. On peut dès lors espérer que sa mise en œuvre soit soumise à un débat (préalable) entre ces Etats au sein des nouvelles institutions de l'UA et, en particulier, du nouveau Conseil de paix et de sécurité, débat qui serait susceptible de limiter les abus liés à l'appréciation subjective de ses conditions d'application et, de manière plus générale, de préciser les cas dans lesquels le recours à la force en vue de faire face à la violence d'acteurs non étatiques est en principe « autorisé » au sein du continent africain.

Tout dépendra certainement de l'usage que les Etats africains feront des nouveaux mécanismes juridiques dont ils se sont dotés. Tout dépendra également, et plus pragmatiquement, de la capacité de ces Etats (ou, pour certains d'entre eux, de leur volonté) à (de) supporter les coûts financiers qu'implique leur mise en œuvre concrète.