

LA GUERRE CIVILE DU LIBÉRIA ET LA QUESTION DE L'INGÉRENCE DANS LES AFFAIRES INTÉRIEURES DES ÉTATS

PAR

F. MELEDJE DJEDJRO

DOCTEUR D'ÉTAT EN DROIT

CHARGÉ DE COURS À LA FACULTÉ DE DROIT

UNIVERSITÉ D'ABIDJAN

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GÉNÉRALE

PREMIÈRE PARTIE — L'INTERVENTION DES ÉTATS

§ 1^{er}. *L'intervention subversive*

- A. L'illicéité au regard des principes du droit international général
 - 1. De l'application des principes de non-ingérence et de non-recours à la force
 - 2. La refutation des prétextes humanitaires
- B. L'illicéité au regard des instruments juridiques spécifiques à l'Afrique

§ 2. *De l'intervention humanitaire*

- A. Une action nécessaire au plan humanitaire
- B. Une marque d'influence dans le conflit

DEUXIÈME PARTIE — L'INTERVENTION DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

§ 1^{er}. *L'opération de maintien de la paix*

- A. Une opération controversée dans son fondement juridique
 - 1. L'irrégularité de l'acte constitutif de l'E.C.O.M.O.G.
 - 2. La recherche d'un consentement à l'ingérence
- B. Une opération contrariée dans sa mise en œuvre
 - 1. La détermination du mécanisme diplomatique de soutien à l'opération militaire : multiplicité de structures d'intervention, divergences d'approche

2. La composition de la force d'interposition : force d'hégémonie nigériane ou force internationale ?
3. La qualification de la mission de l'E.C.O.M.O.G. : La quadrature du cercle
4. L'érosion de l'exclusivisme de la C.E.D.E.A.O. : la mondialisation du cadre de règlement de conflit ?

§ 2. *Le règlement de la dimension politique du conflit*

- A. Le primat de la légitimité sur l'effectivité
- B. Vers la révision du principe de la souveraineté constitutionnelle des États en Afrique ?

CONCLUSION GÉNÉRALE

INTRODUCTION GÉNÉRALE

En avril 1980, Samuel Kanyon Doe accède au pouvoir à la suite d'un coup d'État ; un fait révélateur, comme partout ailleurs en Afrique, de l'échec du Pouvoir politique dans sa quête d'une assise légitime (1). En l'espèce, le putsch apparaît à l'époque et de manière particulière comme une revanche des autochtones sur les descendants des esclaves affranchis. Mais très vite, l'exercice du pouvoir prend la forme d'une autre domination ethnique : il est reproché à Samuel Doe de ne s'appuyer que sur les *Krahn*, groupe ethnique très minoritaire (trois à quatre pour cent de la population du Libéria) et sur la complicité des *Mandingo* (population essentiellement d'origine guinéenne) pour gouverner. En octobre 1985, pour donner à son pouvoir une certaine légalité et un semblant de légitimité, Samuel Doe organise des élections générales qu'il remporte par la fraude (2). Ce changement institutionnel ne suffira pas à apaiser l'opposition armée à son régime ; plusieurs tentatives de putsch sont menées contre le gouvernement, et les plus sérieuses, dit-on, ont été organisées à partir du comté de *Nimba*, peuplé de *Gyo* et *Mano*. C'est dans ces populations que Charles Gankhay Taylor recrute les membres du Front National Patriotique du Libéria (F.N.P.L.), mouvement armé qui lance en décembre 1989 l'insurrection contre le gouvernement établi.

En effet, le 24 décembre 1989 un groupe d'hommes armés et bien entraînés attaque le poste douanier libérien de Buoto dans le comté de *Nimba*, à la frontière avec la Côte d'Ivoire. L'attaque cause des pertes en vies humaines dans les rangs des troupes gouvernementales (policiers et sol-

(1) François MBOME, « Légitimité du pouvoir et scène politique en Afrique noire contemporaine : Leçons du coup d'État du 12 avril 1980 au Libéria », *Le Mois en Afrique*, déc. 1981-janv. 1982, n° 192-193, pp. 27 et s.

(2) *West Africa*, 21 oct. 1985 ; 28 oct. 1985.

datés) et les cibles des insurgés sont principalement les membres de l'ethnie *Krahn* à laquelle appartient le Président Samuel K. Doe, et les représentants du parti au pouvoir (3). Dès cet instant, les termes du conflit libérien sont perceptibles : il s'agit d'une lutte armée pour la conquête du pouvoir politique sur un fond de tensions ethniques.

Dès le début de cette insurrection, le gouvernement libérien déclare que les auteurs du coup sont venus de la Côte d'Ivoire pour renverser le régime (4). Dans le même temps, il est fait état du soutien que le Burkina Faso, en collaboration avec la Libye, apporte aux rebelles du F.N.P.L.. Si la participation de la Côte d'Ivoire est entourée de quelque mystère, l'assistance du Burkina Faso au mouvement de Charles Taylor est, quant à elle, certaine et déterminée ; et elle se justifie selon le Gouvernement burkinabè par le fait que le pouvoir de Samuel Doe est antidémocratique et même dictatorial (5).

Dans l'évolution du conflit, en août 1990, une autre intervention militaire étatique se manifeste ; c'est celle des États-Unis d'Amérique qui justifient leur action par la protection qu'ils doivent apporter à leurs ressortissants victimes des affrontements entre les factions belligérantes.

On constate, ainsi, que depuis le début de l'insurrection et pendant plusieurs mois, des ingérences d'États étrangers aggravent et compliquent le conflit qui, par ailleurs, fait de nombreuses victimes dans la population civile. Hormis les massacres de civils, le nombre élevé de libériens réfugiés dans les pays voisins l'atteste : 375.000 selon les chiffres fournis en juillet 1990 par le Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les Réfugiés (6). Devant cette situation, la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (C.E.D.E.A.O.) s'estime obligée d'intervenir au Libéria d'abord pour des raisons dites humanitaires et aussi, pour trouver en définitive une solution à la dimension politique du conflit. Le débarquement, le 25 août 1990, de la force d'interposition de la C.E.D.E.A.O. à Monrovia marque véritablement le début des activités opérationnelles dans ce sens.

Comme on le voit, la question de l'intervention extérieure dans le conflit du Libéria suscite un intérêt au regard du droit international public (7) ; il convient par conséquent de l'étudier. En fait, le problème de l'intervention dans les conflits armés internes n'est pas nouveau en Afrique. En effet, l'ingérence militaire s'est manifestée dans les premières années des indépen-

(3) Louis DOLLOT, « Le Libéria. De 'L'amour de la liberté' à la guerre civile », *Afrique contemporaine*, n° 155, 3^e trimestre 1990, pp. 63 et s.

(4) La Côte d'Ivoire fut accusée en même temps que la Sierra Leone et la Guinée d'être impliquée dans une précédente tentative de coup d'État en 1988, *Jeune Afrique*, n° 1516, 22 janv. 1990.

(5) *Fraternité-Matin*, 24 mai 1991.

(6) *Le Monde*, 29-30 juill. 1990.

(7) Un autre aspect de la question de l'ingérence au Libéria aurait pu être développé dans cette étude ; c'est celui relatif à l'assistance sanitaire et alimentaire fournie par des États et des organisations intergouvernementales et non-gouvernementales.

dances et a connu un développement tant dans son objet que dans sa forme. On peut citer, entre autres, les interventions de la force de l'O.N.U., et des troupes belges et américaines au Congo (Kinshasa) en 1960 et 1964, les actions subversives du gouvernement de Kwame Nkrumah dans les États voisins du Ghana, le soutien apporté par les États-Unis d'Amérique et la République sud-africaine à l'UNITA (Union Nationale pour l'Indépendance Totale de l'Angola) de Jonas Savimbi dans la guerre civile angolaise, les interventions libyennes et françaises dans les différentes péripéties du conflit tchadien, l'intervention de la France et de la force interafricaine dans le conflit du Shaba, au Zaïre.

Mais le continent africain n'est pas, loin de là, le champ exclusif d'expérimentation des ingérences militaires dans les conflits internes ; l'intervention armée — qu'elle vise prétendument à protéger une population ou manifestement à renverser un pouvoir établi, qu'elle soit sollicitée ou imposée, qu'elle soit individuelle ou collective — est d'une pratique ancienne, fréquente et répandue dans les relations entre États (8).

La licéité de cette pratique, qu'elles qu'en soient la nature ou les modalités, a été controversée de tout temps ; elle est même contestée : l'invocation même de l'ingérence n'est-elle pas chargée d'un préjugé défavorable ? En effet, *intervenere* signifie en Latin venir entre ; lorsque l'intervention s'opère en rapport avec la situation d'un État souverain, on peut, pour paraphraser le manuel de Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier et Alain Pellet, la définir comme étant le fait d'un sujet de droit international qui cherche à pénétrer dans la sphère de compétence exclusivement réservée à cet État soit pour l'aider à régler ses propres affaires, soit pour les régler à sa place ou l'obliger à les régler conformément à ses vœux (9). Dans un ordre juridique égalitaire, l'intervention est un acte inconciliable avec l'autonomie d'être et de volonté des sujets en présence. La non-ingérence est un principe fondamental de droit international public ; son fondement repose sur l'égalité des États et leur souveraineté.

L'intervention est de ce fait prohibée dans le droit international général (10). De plus, certains groupes régionaux d'États insistent davantage sur ce principe d'abstention ; et cela apparaît dans les chartes constitutives des organisations intergouvernementales régionales telles que l'Organisation des États Américains (article 18) et l'Organisation de l'Unité Africaine

(8) Cf. Charles ROUSSEAU, *Droit international public*, T. IV, *Les relations internationales*, éd. Sirey, Paris, 1980, pp. 37 et s.

(9) NGUYEN QUOC DINH, Patrick DAILLIER, Alain PELLET, *Droit international public*, L.G.D.J., Paris, 1987, 3^e éd., p. 820.

(10) Charte de l'O.N.U., art. 2, § 7, Résolution 2131 (XX) de l'A.G. des N.U. intitulé *Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et la protection de leur indépendance* (21 déc. 1965). Résolution 2625 (XXV) de l'A.G. des N.U. intitulé *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États, conformément à la Charte des Nations Unies* (24 oct. 1970). Affaire du Détroit de Corfou, fond, Arrêt du 9 avril 1949, Recueil, 1949, p. 35.

(article 3). Concernant l'Afrique, on peut noter que la pratique de l'O.U.A. et de toutes les autres organisations intergouvernementales est allée dans le sens d'une application plutôt stricte du principe de non-ingérence (11).

En dépit de la rigidité et du caractère incantatoire de sa proclamation, la non-intervention doit être appréhendée, ainsi que le fait remarquer le Professeur Monique Chemillier-Gendreau, comme un principe qui repose sur des finalités ; ce qui signifie que la non-intervention comme les exceptions en faveur de certaines interventions ne sont que des moyens pour atteindre certains résultats. Et le Professeur Chemillier-Gendreau explique que « c'est bien parce qu'il s'agit d'un principe de moyens qu'il peut connaître des exceptions au nom de finalités supérieures, et on ne peut pas ne pas raisonner sur les finalités, sur le pourquoi : pourquoi ne pas intervenir ? Et si par exception, on est autorisé à intervenir, pourquoi le faire ? » (12). Du coup, tout discours interventionniste, tout acte d'ingérence questionne le juriste quant à sa légitimité et sa licéité.

Dans cette logique, on remarque que les interventions dans le conflit du Libéria mettent en avant des considérations humanitaires et d'ordre démocratique. Les sujets de droit intervenants dans ce conflit fondent leur action sur la situation des droits de l'homme sous le régime de Samuel Doe, l'insécurité à laquelle sont exposés leurs ressortissants du fait de ce conflit, ou alors la nécessité de protéger la population civile en général et de contribuer à l'établissement d'institutions politiques légitimes au Libéria. L'analyse de ces actions — interventionnistes — apparaît d'autant plus indiquée qu'on assiste à un regain d'intérêt pour le discours démocratique et libéral en Afrique et dans diverses parties du monde ; elle peut être également enrichissante pour le droit international public dans la mesure où la question de l'intervention préoccupe à nouveau la doctrine depuis quelques temps (13). Aussi, peut-on se demander dans quelle mesure l'émergence

(11) Même si dans un certain nombre de conflits armés internes, notamment au Congo (Kinshasa), au Nigeria, en Angola et au Tchad, l'O.U.A. a entrepris une intervention diplomatique ou militaire. Cf. Edward KANNYO, « The Banjul Charter on Human Rights : Genesis and Political Background », in Claude E. WELCH, Jr. and Ronald I. MELTZER (Ed. by), *Human Rights and Development in Africa*, State University of New York Press, Albany, N.Y., 1984, pp. 128 et s.

(12) Monique CHEMILLIER-GENDREAU, « Les obstacles juridiques à l'application du principe de non-intervention », in *Réalités du droit international contemporain*, 5, « Le discours juridique sur la non-intervention et la pratique internationale » (Acte de la septième rencontre de Reims), Presses Universitaires de Reims, 1988, p. 61.

(13) Pour ne citer que certaines études parmi les plus récentes. Cf. Mario BETTATI, « Un droit d'ingérence ? », *R.G.D.I.P.*, 1991, n° 3, pp. 639 et s. ; Mario BETTATI et Bernard KOUCHNER, *Le devoir d'ingérence*, éd. Denoël, Paris, 1987 ; Olivier CORTEN et Pierre KLEIN, « Droit d'ingérence ou obligation de réaction non armée ? », *R.B.D.I.*, 1990, n° 2, pp. 368 et s. Des mêmes auteurs, « Devoir d'ingérence ou droit de réaction armée collective ? », *R.B.D.I.*, 1991, n° 1, pp. 46 et s. ; Eric DAVID, « Portée et limite du principe de non-intervention », *R.B.D.I.*, 1990, n° 2, pp. 350 et s. ; Marie-José DOMESTICQ-MÉT, « Aspects juridiques de l'assistance humanitaire », *A.F.D.I.*, 1989, pp. 116 et s. Institut de droit international : Résolution sur « La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États », in *Annuaire de l'Institut de Droit international*, vol. 63, II, Session de Saint-Jacques de Compostelle, éd. A. Pedone,

d'un ordre international fondé sur le respect des droits de la personne humaine et l'exigence démocratique peut influencer le contenu du principe de non-ingérence en Afrique.

Quelles qu'en soient la motivation et la forme, l'intervention dans un conflit armé interne est la manifestation d'une politique d'influence ; et la diversité des intervenants crée, du même coup, une collision des volontés et logiques d'influence. Ainsi, constatons-nous qu'une relation dialectique existe entre les interventions étatiques dans le conflit libérien et l'intervention de la C.E.D.E.A.O. soutenue par l'O.U.A. et l'O.N.U. ; en effet, l'intervention dans sa dimension interétatique, en aggravant le conflit, a provoqué la mise en oeuvre de l'intervention collective ; cette dernière voulant en retour mettre un terme aux ingérences illicites et individualisées des États. Mais dans la mesure où la tension entre les parties au conflit demeure et que les contradictions entre les États membres de la C.E.D.E.A.O. n'évoquent pas véritablement, cette ingérence collective se développe dans des conditions controversées.

Quoique se conditionnant réciproquement, l'intervention des États et celle des organisations internationales seront analysées de manière séparée ; le premier type d'intervention présentant la caractéristique d'aggraver le conflit et d'y apporter une solution partielle, alors que le second propose un cadre de règlement concerté et global de la guerre civile du Libéria.

PREMIÈRE PARTIE. — L'INTERVENTION DES ÉTATS

Des interventions étatiques, différentes par leur nature, se sont produites dans le conflit armé libérien : d'une part une intervention que l'on peut qualifier de subversive, celle des États africains excipant, à l'occasion, de raisons qui tiennent au caractère antidémocratique du régime de Samuel Doe ; et d'autre part, une action militaire des États-Unis d'Amérique visant prétendument à protéger la sécurité de leurs ressortissants.

§ 1^{er}. *L'intervention subversive*

L'intervention dite subversive est l'action par laquelle un État apporte une assistance à un groupe armé en vue de déstabiliser le pouvoir établi dans un autre État, au mépris du principe de la non-ingérence et de ceux qui le soutiennent, tel que le principe du droit des peuples à disposer d'eux-

Paris, 1990. *Réalités du droit international contemporain*, 5, « Le discours juridique sur la non-intervention et la pratique internationale », *op. cit.* ; Gérard SOULIER, « A propos du 'droit' d'ingérence : l'évolution des principes humanitaires », *Psychanalistes*, n° 45, déc. 1992, pp. 147 et s. Voir également la contribution du Président du Comité International de la Croix-Rouge (C.I.C.R.), M. Cornelio SOMMARUGA, à la réflexion sur la question « Faut-il repenser l'action humanitaire ? », *Le Monde*, 19 févr. 1993, p. 2.

mêmes (14). Or, dans la guerre civile libérienne, des États africains ont dès le départ soutenu les insurgés. Une telle assistance nous paraît dès lors illégitime aussi bien au regard des règles du droit international général que par rapport à des règles spécifiques adoptées par les États africains.

A. *L'illégitimité au regard des principes du droit international général.*

L'intervention subversive est fermement condamnée en droit international. Or, des actes de subversion extérieure ont été effectivement constatés dans la guerre civile, qu'il s'agisse d'une assistance positive sous forme de soutien en hommes (15), en armes et en logistique et par un entraînement (16) ; ou alors, que cette ingérence prenne la forme d'une abstention coupable ; les omissions, dans ce cas, consistent pour un État à mettre son territoire à la disposition de groupes armés qui doivent mener des actions insurrectionnelles contre un autre État (17). Confirmée, comme c'est le cas pour le Burkina Faso (18), ou ambiguë pour ce qui est de la Côte

(14) Mohamed BENNOUNA, *Le consentement à l'ingérence militaire dans les conflits internes*, L.G.D.J., Paris, 1974, p. 145.

(15) En novembre 1990, la C.E.D.E.A.O. publia un communiqué par lequel elle affirmait que des mercenaires étrangers étaient présents dans le conflit aux côtés de Charles TAYLOR (*Marchés Tropicaux et Méditerranées*, n° 2349, 16 nov. 1990, p. 3307). La présence d'éléments étrangers parmi les combattants libériens avait été d'ailleurs évoquée dès les débuts du conflit ; et la presse précisera plus tard qu'il s'agissait de ressortissants de certains États de la sous-région ouest-africaine dont des opposants aux régimes guinéen, sierra léonais, gambien et des indépendantistes de Casamance (Sénégal) (*Jeune Afrique*, n° 1544 du 1^{er} au 7 août 1990 ; *Libération*, 28 nov. 1990 ; *Le Monde*, 1^{er} nov. 1991).

En fait, à côté des combattants libériens et des éléments engagés à titre volontaire et personnel — et même involontaire — on note que des troupes d'élite du Burkina Faso étaient présentes sur le terrain des opérations et qu'elles ont même affronté les éléments de la force d'interposition de la C.E.D.E.A.O. (*Jeune Afrique*, n° 1550 du 12 au 18 sept. 1990), *Libération*, 28 nov. 1990.

La présente étude étant limitée à l'engagement des seuls sujets de droit international dans le conflit, la situation des individus recrutés à titre personnel par une armée étrangère pour combattre dans ses rangs n'est pas par conséquent examinée. Sur la définition et le statut des mercenaires en droit international. Cf. ERIC DAVID, *Mercenaires et volontaires internationaux en droit des gens*, Centre de droit international de l'Institut de Sociologie et l'Université libre de Bruxelles (Centre Henri Rolin), éd. de l'Université libre de Bruxelles, 1978.

(16) Outre la participation directe des militaires burkinabè, les insurgés du F.N.P.L. ont reçu un entraînement au Burkina Faso et en Libye ainsi que des armes et de la logistique de ces deux États (*Jeune Afrique*, n° 1516 du 22 févr. 1990, n° 1537 du 13 au 19 juin 1990).

(17) Il a été soutenu que pour leur première attaque contre les forces gouvernementales, les insurgés du F.N.P.L. sont venus de la Côte d'Ivoire et le territoire ivoirien leur a souvent servi de base-arrière (Louis DOLLOT, *op. cit.*, *Jeune Afrique*, n° 1518 du 5 févr. 1990). Il ressort d'un hebdomadaire ivoirien que pendant toute la durée de la guerre du Libéria, la ville de Danané située dans l'ouest de la Côte d'Ivoire ait servi de base-arrière aux troupes de Charles Taylor et que ce dernier y soit revenu régulièrement, escorté par des militaires et gendarmes ivoiriens. *Notre Temps*, n° 5 du 5 juin 1991. De plus, les armes à destination du F.N.P.L. transitent par la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso, *Jeune Afrique*, n° 1581 du 17 au 23 avril 1991, *Le Monde*, 21 août 1990.

(18) Au départ, le gouvernement burkinabè nia toute ingérence dans le conflit ; en effet, dans un communiqué publié par l'Agence d'Information du Burkina relativement au conflit libérien et rapporté par l'Agence France Presse, les autorités burkinabè affirmaient que leur pays « reste attaché au strict respect du principe de non-ingérence dans les affaires d'autres pays », *A.F.P.*, janv. 1990. Plus tard, le Président Blaise Compaoré reconnaîtra qu'il entretient avec Charles

d'Ivoire (19) et de la Sierra Leone (20), cette ingérence est illicite au regard des principes de non-ingérence et de non-recours à la force ; et l'invocation de prétextes humanitaires par les États intervenants ne peut guère lui conférer une légalité ni une légitimité.

1. *De L'application des principes de non-ingérence et de non-recours à la force.*

Il est tout d'abord à noter que s'agissant particulièrement de l'attitude de la Libye et du Burkina Faso, la question semble dépasser les limites de l'intervention pour atteindre celles de l'agression, forme la plus grave de l'emploi de la force contre un État. De la définition de l'agression telle qu'elle est donnée par la Résolution 3314 adoptée par l'Assemblée générale de l'O.N.U. le 14 décembre 1974 (21) ainsi que de l'arrêt de la Cour internationale de Justice dans l'Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua (22), il ressort que l'agression n'est constituée, dans le cadre d'une intervention subversive, que si les opérations en cause revêtent une ampleur certaine, perceptible au déploiement de moyens militaires considérables. Tel n'est pas le cas dans le conflit libérien puisque les militaires burkinabè engagés aux côtés des insurgés étaient au nombre de cent à deux cent cinquante et que les actions subversives imputées au Burkina Faso et à la Libye consistaient en une assistance aux rebelles du F.N.P.L.. Les actes en cause restent par conséquent dans les limites de l'intervention.

La condamnation de la subversion est très nette dans la doctrine et la jurisprudence. On constate en effet que si la doctrine est divisée sur la ques-

Taylor des « relations privilégiées » (*Jeune Afrique*, n° 1583 du 1^{er} au 7 mai 1991) et que l'aide qu'il lui apporte est « multiforme et diversifiée » (*Fraternité Matin*, 24 mai 1991).

(19) Les autorités ivoiriennes se sont efforcées de démentir publiquement les accusations portées contre elles, d'abord par le parti (unique) au pouvoir (voir « Déclaration du Bureau Politique du P.D.C.I.-R.D.A. », *Fraternité Matin*, 12 janv. 1990) ; et, ensuite par le gouvernement (*Fraternité Matin*, 4 sept. 1990). Mais elles ne semblent avoir convaincu ni les antagonistes de Charles Taylor ni les correspondants de la presse internationale au Libéria.

(20) En mars 1991, le F.N.P.L. attaque la Sierra Leone dans le but d'exercer des représailles contre cet État pour avoir servi de base de débarquement de l'E.C.O.M.O.G. à Monrovia, et aussi pour soutenir l'opposition armée au gouvernement du Président Joseph Momoh dans sa conquête du pouvoir. Aidée par des éléments de l'armée guinéenne, la Sierra Leone organise une riposte. Mais il semble que, depuis, l'action militaire sierra léonaise ait dépassé les limites de la légitime défense pour prendre la forme d'un soutien à l'U.L.I.M.O., organisation créée en 1991 et composée en majorité de partisans de l'ancien Président Samuel Doe.

(21) Cette résolution indique dans son article 3, g, que constitue un acte d'agression, « l'envoi par un État ou en son nom, de bandes ou de groupes armés, de forces irrégulières ou de mercenaires qui se livrent à des actes de force armée, contre un État d'une gravité telle * qu'ils équivalent à l'invasion ou l'attaque, le bombardement d'un État, le blocus des ports ou des côtes d'un État, l'attaque des forces armées d'un État ou le fait de s'engager d'une manière substantielle ** dans une telle action » (* et ** soulignés par nous).

(22) Dans cette affaire, la C.I.J. indiqua que « l'envoi de bandes armées sur le territoire d'un autre État peut constituer une agression armée s'il s'agit d'une opération de grande ampleur * mais que tel n'est pas le cas d'une simple assistance à des rebelles », « Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci » (Nicaragua / États-Unis) fond, arrêt, C.I.J., 27 juin 1986, *Recueil*, 1986, § 195 (* souligné par nous).

tion de la licéité de l'aide apportée au gouvernement en place, elle considère globalement que le soutien aux insurgés est illégal (23). Quant à la Cour internationale de Justice, il lui a été donné de condamner d'une manière générale la pratique de l'intervention (24). Et sur la question spécifique de l'ingérence militaire dans les conflits internes, la Cour adopte une position extrêmement protectrice des régimes établis ; aussi, elle déclare qu'« on voit mal ... ce qui resterait du principe de non-intervention en droit international si l'intervention, qui peut déjà être justifiée par la demande d'un gouvernement, devait aussi être admise à la demande de l'opposition à celui-ci » (25). C'est ainsi que, dans cette même affaire relative aux activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, la Cour a considéré que « l'appui fourni par les États-Unis ... aux activités militaires et paramilitaires des *contras* au Nicaragua, sous forme de soutien financier, d'entraînement, de fournitures d'armes, de renseignements et de soutien logistique constitue une violation indubitable du principe de non-intervention » (26). Cette conclusion de la Cour internationale de Justice est valable également pour le soutien apporté par la Libye et certains États d'Afrique occidentale aux belligérants de la guerre civile libérienne.

Des considérations humanitaires ont été avancées pour camoufler l'illégalité des ingérences dans le conflit mais celles-ci peuvent être réfutées.

2. La réfutation des prétextes humanitaires.

De tous les États africains intervenants militairement dans la guerre civile libérienne, le Burkina Faso est le seul à avoir tenté de camoufler l'illégalité de son acte par l'invocation d'un certain nombre de considérations qui apparaissent comme des exceptions au principe de la non-intervention ; cet État n'est-il pas d'ailleurs le seul à reconnaître publiquement s'être ingéré dans ce conflit ? En effet le gouvernement burkinabè prétend que l'aide qu'il apporte à Charles Taylor en collaboration avec la Libye vise à soutenir « la lutte du peuple libérien contre la dictature de Doe » (27). Ce dernier, affirme-t-il, était responsable d'atrocités et il n'a jamais respecté les principes de liberté individuelle et de libre circulation des ressortissants d'autres États africains (28) ; aussi, le Président Blaise Compaoré qualifie lui-même de légitime, la lutte armée entreprise par Charles Taylor et à laquelle son gouvernement « marque sa solidarité ».

(23) Il ressort de l'analyse faite par le Professeur Dietrich SCHINDLER sur les différentes théories doctrinales se rapportant à la licéité de l'assistance aux parties belligérantes dans la guerre civile, Cf. « Le principe de non-intervention dans les guerres civiles », in *Institut de Droit international. Annuaire*, vol. 55, Session du Centenaire, Rome, 1973, pp. 428 et s.

(24) *Détroit de Corfou*, Arrêt précité, p. 35.

(25) *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Arrêt précité, § 246.

(26) *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Arrêt précité, § 242.

(27) *Fraternité Matin*, 24 mai 1991.

(28) *Jeune Afrique*, n° 1581 du 17 au 23 avril 1991 ; *Fraternité Matin*, 30 sept. 1991.

Visiblement, le gouvernement burkinabè se reconnaît ainsi un droit d'ingérence dans les affaires d'un État dont le gouvernement commet des violations des droits de l'homme ; et il se montre disposé, à l'occasion, à aider militairement les opposants à un tel régime. En réalité, cette prétention est bien contraire au droit reconnu par le droit international public aux États étrangers de fournir une assistance aux mouvements de libération nationale luttant contre les situations coloniales. On peut donc entrevoir dans le discours du gouvernement burkinabè, la revendication d'un droit à l'intervention d'humanité, c'est-à-dire d'une prérogative à l'emploi de la force par un sujet de droit international pour faire cesser les traitements inhumains qu'un État inflige à une population. Une telle revendication rappelle le discours du Président tanzanien Julius Nyerere après le conflit qui a opposé l'armée ougandaise à une coalition constituée de l'armée tanzanienne et d'opposants au régime d'Idi Amin, et qui a abouti à la destitution du Président ougandais. En effet, le Président tanzanien déclara, alors, que l'action armée de son pays contre le régime d'Idi Amin constituait « un bon précédent » pour l'Afrique ; « si l'Afrique en tant que telle, est incapable de prendre ses responsabilités, il appartient à chaque État de le faire ..., c'est une leçon pour Amin et les gens comme lui (29) ». En somme, il s'agirait d'une intervention d'humanité entreprise individuellement par un État à défaut d'une action collective de l'Afrique contre un régime dictatorial. Mais, il faut noter qu'en réalité le fondement premier de l'opération tanzanienne contre l'Ouganda, c'est la légitime défense, puisque quelques mois auparavant les frontières de la Tanzanie avaient été violées par l'armée ougandaise ; et cette dernière motivation suffisait à elle seule. Le caractère opératoire de l'intervention dite d'humanité ne peut par conséquent être objectivement appréciée ici. Quoiqu'il en soit, l'existence dans le droit international d'un droit à l'intervention d'humanité est extrêmement controversée ; cela est dû aux difficultés de définition de ce prétendu droit d'intervention et à l'ambiguïté de la pratique des États qui invoquent ce fondement. En effet, la définition de l'intervention d'humanité, entendue comme une action visant à protéger une population sans considération du lien national ou de tout autre critère de discrimination, est indissociable de la détermination des situations qui appellent à l'intervention, et de la désignation des entités protectrices. Doit-il s'agir d'une action pour la défense de droits supposés antérieurs et supérieurs à l'État (30) ou alors d'une intervention destinée à mettre fin et à sanctionner toutes les violations de droit imputables à l'État du fait de son action ou de son inaction coupable ? Ce

(29) *Le Monde*, 14 avril 1979.

(30) Cf. ELISA PEREZ-VERA, « La protection d'humanité en droit international », *R.B.D.I.*, 1969, pp. 401 et s. ; ANTOINE ROUGIER, « La théorie de l'intervention d'humanité », *R.G.D.I.P.*, 1910, pp. 468 et s. I. ELLERY C. STOWELL, « La théorie et la pratique de l'intervention », *R.C.A.D.I.*, 1932, II, pp. 141 et s.

qui suppose, dans cette dernière hypothèse, d'étendre la nomenclature des droits protégés.

Cette opération de qualification des situations qui légitiment l'intervention pose, du coup, la question de la détermination du sujet de droit compétent pour intervenir. Le droit de qualifier les situations et d'entreprendre les opérations matérielles d'intervention doit-il être reconnu aussi bien aux États qu'aux organisations intergouvernementales ? Les préoccupations qui sous-tendent cette interrogation étant l'efficacité de l'intervention, et la sauvegarde de but humanitaire de celle-ci (31). A cette fin, on peut dire que même si les risques de manipulation des organisations internationales par les États membres existent, l'action collective est préférée à celle entreprise par les États pris individuellement (32).

En dehors de ces considérations relatives à la définition et au contenu de l'intervention d'humanité, on constate que la pratique des États en la matière est si empreinte d'arrière-pensées politiques qu'il est malaisé d'y voir un élément constitutif d'une règle juridique (33).

Sans entrer davantage dans les développements relatifs à la licéité de l'intervention dite d'humanité, il est à remarquer que le gouvernement de Blaise Compaoré est mal venu de s'en prévaloir, en ce que lui-même ne donne pas l'exemple d'un pouvoir démocratique et respectueux des libertés individuelles (34). En réalité, les motifs à l'appui de son intervention dans la guerre civile du Libéria sont un paravent prétendument juridique.

Outre la position du gouvernement burkinabè, celle soutenue par d'autres gouvernements africains impliqués dans le conflit, et dans le but de se défendre contre les accusations d'ingérence illicite suscite quelques observations. Il s'agit particulièrement de l'attitude de la Côte d'Ivoire qui tente de se justifier par l'assistance qu'elle apporte aux réfugiés. En effet, en réfutant les accusations d'ingérence dans le conflit, le gouvernement ivoirien soutient qu'il est, pour sa part, préoccupé par le problème des milliers de réfugiés qui affluent sur le territoire et auxquels il apporte soins et assistance. Le fait est qu'aujourd'hui, dans les guerres civiles et les conflits de libération nationale, les camps de réfugiés servent de « sanctuaire » aux

(31) Elisa PEREZ-VERA, *ibid.*, p. 416.

(32) Cf. Olivier CORTEN et Pierre KLEIN, « Droit d'ingérence ou droit de réaction armée collective », *op. cit.*, pp. 76 et s. ; Elisa PEREZ-VERA, *ibid.*, p. 416 ; Antoine ROUGIER, *ibid.*, pp. 499 et s.

(33) Sur le fondement de l'intervention d'humanité ainsi que la pratique des États en la matière, cf. Bathya SIERPINSKI, « L'intervention d'humanité », *in Réalités du Droit international contemporain*, 5, *op. cit.*, pp. 209 et s. ; Ellery C. STOWELL, *ibid.*, pp. 138 et s.

(34) Depuis le coup d'État d'octobre 1987 qui a amené au pouvoir le Capitaine Blaise Compaoré, des violations des droits de l'homme, nombreuses et graves sont commises au Burkina Faso : arrestations pour des motifs politiques ; détention pendant plusieurs années de personnes proches de l'ancien Président déchu Thomas Sankara, et arrêtés depuis le coup d'État de 1987 ; exécutions sommaires d'auteurs présumés de complot etc. Cf. *Amnesty International*, Rapports 1988, pp. 31-32 ; 1989, pp. 33-35 ; 1991, pp. 59-60 ; 1991, pp. 57-59 ; 1992, pp. 78-79.

guérilleros, c'est à dire de terrain à la logistique nouvelle des mouvements armés. Ainsi, comme c'est souvent le cas, ils peuvent mêler des combattants à cette masse de civils, prendre le contrôle des flux d'aide qui sont distribués à ces réfugiés et obtenir par ce fait le financement de leur propre guerre (35). Il reste que, par la *Convention de l'O.U.A. régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique*, les États ont manifesté leur désir d'« établir une distinction entre un réfugié qui cherche à se faire une vie normale et paisible et une personne qui fuit son pays à seule fin d'y fomenter la subversion à partir de l'extérieur » (Préambule). L'État d'accueil des réfugiés ne peut donc manquer à l'exécution de ses obligations internationales découlant de la non-assistance à des insurgés en excipant tout simplement de difficultés à distinguer un réfugié d'un combattant camouflé dans la population civile, un camp de réfugiés d'une base-arrière.

Illicite au regard des principes du droit international général, la subversion dans le conflit libérien l'est également au regard des instruments juridiques spécifiques à l'Afrique.

B. *L'illicéité au regard des instruments juridiques spécifiques à l'Afrique.*

En Afrique même, la condamnation de la subversion est encore plus prononcée. Les initiatives tendant à créer une organisation panafricaine s'étaient sérieusement préoccupé de la subversion entretenue à l'encontre des États africains (36). L'insistance de l'article 3 de la Charte de l'O.U.A. sur les principes d'égalité, de souveraineté, de non-ingérence dans les affaires intérieures des États, et sur la « condamnation, sans réserve, de l'assassinat politique ainsi que des activités subversives exercées par des États voisins ou tous autres États » est révélatrice de cette angoisse d'insécurité ressentie par les gouvernements africains. La subversion contre des gouvernements africains s'était en effet déjà manifestée depuis les premières années des indépendances et elle était le fait même de gouvernements du continent ; ainsi que l'a observé M. Boutros Boutros-Ghali, « de nombreux gouvernements africains n'ont pas respecté le principe de la non-subversion dans les relations inter-africaines et ont accueilli des éléments de l'opposition étrangère, leur fournissant diverses facilités pour la poursuite de leurs activités politiques » (37) ; le Président Kwame Nkrumah du Ghana était particulièrement mis en cause (38). La situation fut si préoccupante que la

(35) Jean-Christophe RUFIN, « L'aide humanitaire, nouvel enjeu des conflits locaux », in Mario BETTATI et Bernard KOUCHNER, *op. cit.*, p. 49.

(36) Cf. Dr. A. BOLAJI AKINYEMI, « The Organization of African Unity and the Concept of Non-Interference in Internal Affairs of Members-States », *The British Yearbook of International Law*, 1972-1973, pp. 393 et s. ; B. BOUTROS-GHALI, *L'Organisation de l'Unité Africaine*, Librairie Armand Colin, Collection U, Paris, 1968, pp. 43-44.

(37) B. BOUTROS-GHALI, *ibid.*, p. 47.

(38) Cf. B. BOUTROS-GHALI, *ibid.* ; Jon WORONOFF, *Organizing African Unity*, The Scarecrow Press, Inc. Metuchen N.J., 1970, pp. 387 et s.

Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, réunie à Accra en octobre 1965, adopta une importante résolution intitulée *Déclaration sur le problème de la subversion*, par laquelle elle condamne toutes les formes d'ingérence subversive contre les États africains. L'interdiction de la subversion a été par la suite rappelée dans la *Convention de l'O.U.A. régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique* adoptée le 10 septembre 1969 (article 3).

A la C.E.D.E.A.O., et de façon particulière, le non-recours à la force et la non-intervention ont très tôt été inscrits parmi les principes fondamentaux de fonctionnement de cette organisation à but économique ; en effet, un *Protocole de Non-Agression* a été adopté le 22 avril 1978 à Lagos (39) (40). L'article 2 de cet instrument dispose que :

« Chaque État Membre s'engage à ne pas commettre, encourager ou soutenir des actes de subversion, d'hostilité, d'agression contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique des autres États Membres ».

Cette obligation d'abstention est renforcée par l'article 3 par lequel les États membres de la C.E.D.E.A.O. s'engagent à empêcher que les actes subversifs visés à l'article 2, soient commis par des étrangers résidents à partir de leur territoire contre la souveraineté et l'intégrité territoriale des autres États membres de l'Organisation.

Si l'illicéité couvre l'ingérence militaire des États africains dans le conflit interne libérien, cela ne semble pas être le cas de l'opération militaire des États-Unis d'Amérique ; cette dernière se voulant protectrice de la sécurité des ressortissants américains.

§ 2. De l'intervention humanitaire

Le 5 août 1990, les États-Unis d'Amérique débarquent des troupes à Monrovia dans le but, précisent-ils, de protéger leurs ressortissants dont la vie est menacée par l'évolution des combats entre les factions belligérantes.

L'intervention militaire des États pour protéger leurs ressortissants à l'étranger est tout aussi controversée que l'intervention d'humanité (41). Quoique très contesté quant à sa licéité, le *self-help* est considéré par quel-

(39) Le *Protocole de Non-Agression* est, avec la *Convention Générale sur les privilèges et immunités de la C.E.D.E.A.O.*, le premier instrument juridique conventionnel adopté par la C.E.D.E.A.O.

(40) Au 30 avril 1990, ce Protocole a été ratifié par treize des seize États membres de la C.E.D.E.A.O. L'état de la ratification des protocoles et conventions établi par le Secrétariat exécutif de la C.E.D.E.A.O. indique comme suit la liste des États ayant ratifié le *Protocole de Non-Agression* ainsi que la date de ratification : Bénin (26/2/1979), Burkina Faso (4/8/1982), Cap-Vert (28/5/1984), Côte d'Ivoire (11/8/1983), Gambie (30/7/1984), Ghana (30/3/1979), Guinée (16/3/1982), Mali, Mauritanie, Nigéria (17/5/1979), Sénégal (18/5/1979), Sierra Leone (13/5/1979), Togo (3/3/1980).

(41) Contrairement à certains auteurs, nous distinguons l'intervention dite d'humanité qui devrait se faire sans discrimination et dans l'intérêt de tout groupe humain, de l'auto-protection qui est mise en œuvre au bénéfice des seuls nationaux de l'État intervenant.

ques auteurs comme recevable à certaines conditions (42) : il doit être nécessaire au plan humanitaire, s'exécuter avec le consentement du gouvernement établi, et enfin mettre en oeuvre des moyens proportionnels et être limité dans sa réalisation. L'observation de l'intervention américaine au Libéria, eu égard à ces trois conditions, confirme le caractère illicite de l'autoprotection ; si cette intervention est *a priori* d'une nécessité au plan humanitaire en effet, elle cache mal une influence dans le conflit.

A. Une action nécessaire au plan humanitaire.

Examinée, au regard des deux premières conditions précédemment évoquées, l'intervention des États-Unis d'Amérique paraît avoir un fondement juridique acceptable. Des raisons sont susceptibles d'expliquer la nécessité de cette intervention.

Tout d'abord, il nous faut rechercher, à la base de cette intervention, l'existence de considérations d'humanité ; il s'agit là de déterminer la nature des droits violés ou menacés de l'être, et d'apprécier l'ampleur de ces violations. On note à cet effet qu'il doit s'agir d'atteintes à l'intégrité et à la vie des ressortissants de l'État intervenant (43). Il est à remarquer qu'en l'espèce, le débarquement des deux cent vingt cinq *marines* à Monrovia a été pratiquement provoqué par l'attitude des forces du Front National Patriotique Indépendant du Libéria (F.N.P.I.L.) de Prince Yealu Johnson (44) qui voulaient créer les conditions d'une intervention extérieure dans le conflit. Le contrôle du quartier dit des ambassades, la prise d'otages et la menace d'arrestation des étrangers se trouvant dans la zone contrôlée, autant de faits qui d'après leurs auteurs ne devaient trouver leur règlement satisfaisant que dans l'intervention d'une force militaire extérieure : une sorte de sollicitation à l'ingérence. La preuve en a été fournie par le fait que les personnes prises en otage ont été libérées seulement après le débarquement des *marines* à Monrovia, et la décision prise les 6 et 7 août 1990 par les États membres de la C.E.D.E.A.O. d'envoyer une force d'interposition au Libéria.

Cependant, le défaut de consentement du gouvernement établi peut compromettre la licéité de l'intervention ; en effet l'absence de consensualisme induit une atteinte à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'État — cible. Cela dit, comment établir le consentement de l'État pour les situations dans lesquelles règnent au moment de l'intervention, le désordre et

(42) Cf. Mohamed BENNOUNA, *op. cit.*, pp. 172 et s. ; Dominique CARREAU, *Droit international*, éd. A. Pedone, Paris, 1986, pp. 502 et s. ; Elisa PEREZ-VERA, *op. cit.*, pp. 419 et s. ; Paul REUTER, *Droit international public*, P.U.F., Paris, 1976, 5^e éd., pp. 441-442 ; Charles ROUSSEAU, *op. cit.*, pp. 46 et s.

(43) Cf. Mohamed BENNOUNA, *ibid.*, pp. 174 et s. ; Paul REUTER, *ibid.*

(44) Le Front National Patriotique Indépendant du Libéria est un groupe belligérant qui s'est créé à la suite de la dissidence, en mai 1990, de Prince Johnson d'avec le Front National Patriotique du Libéria de Charles Taylor.

l'anarchie, et où aucune autorité ne gouverne effectivement ? Il est dans un contexte pareil impossible de rechercher l'expression du consentement de l'État ; *a fortiori*, il est difficile d'entrevoir, par la négociation avec une quelconque autorité, un procédé autre que l'intervention militaire pour mettre fin aux violations en cours. Ainsi les données sur le terrain des opérations militaires à Monrovia étaient telles qu'en plus du « gouvernement établi » qui était visiblement en perte de vue, les chefs des deux autres parties belligérantes (Charles Taylor du F.N.P.L. et Prince Y. Johnson du F.N.P.I.L.) revendiquaient, chacun en ce qui le concerne, l'exercice de l'autorité politique au Libéria. Si Charles Taylor occupait militairement la presque totalité du territoire, à Monrovia il n'y avait pas d'autorité susceptible, dans la période même, d'exprimer valablement le consentement de l'État libérien et, par là même, de répondre à l'atteinte à l'intégrité et à la sécurité des populations étrangères.

L'absence de toute solution pacifique ou alors d'une intervention armée collective envisageables (45), le vide institutionnel au Libéria, ajoutés à la violence généralisée contre la population civile et aux menaces adressées à la population étrangère par le F.N.P.I.L. ont donné, à première vue, à l'intervention des *marines* un caractère de licéité. Cette intervention a effectivement facilité la libération des otages et permis d'évacuer aussi bien les ressortissants américains que les autres occidentaux et quelques autres étrangers.

Pour humanitaire qu'elle apparaisse, cette intervention des États-Unis d'Amérique n'exerce pas moins une influence dans le conflit.

B. Une marque d'influence dans le conflit.

L'ingérence militaire des États-Unis d'Amérique est une opération que l'on pourrait qualifier de « l'âge colonial » (46), en ce qu'elle ressemble aux expéditions militaires des XVIII^e et XIX^e siècles entreprises par les puissances européennes et nord-américaine dans d'autres territoires du monde soumis à leurs convoitises et à leur domination. En effet, la présence des bâtiments de guerre américains dans les eaux libériennes et le débarquement des *marines* à Monrovia n'étaient pas guidés uniquement par des considérations humanitaires. Les États-Unis d'Amérique disposent d'importants intérêts économiques et stratégiques au Libéria (47), ceci explique

(45) L'absence d'autorité était préjudiciable à un règlement négocié pour obtenir la libération des otages et faire cesser les menaces auxquelles étaient exposés les ressortissants étrangers. De plus, la C.E.D.E.A.O. qui s'appretait à intervenir, ne pouvait le faire promptement.

(46) L'expression est de Mohamed BENNOUNA, *op. cit.*, p. 173.

(47) Des compagnies américaines dont la Liberian American Mining Company (Lamco) exploitent d'importantes ressources naturelles du Libéria. Un centre de communication militaire de la NASA, un émetteur de la *Voix de l'Amérique* et des services de la CIA sont installés au Libéria.

leur parti-pris dans cette guerre civile et leur engagement prononcé dans la recherche d'un règlement.

Cela s'est manifesté dès le départ même, lorsqu'en janvier 1990 les États-Unis d'Amérique ont condamné l'insurrection entreprise par les forces du F.N.P.L. de Charles Taylor (48). Et on peut penser que la présence à partir de la mi-mai 1990 des six bâtiments de guerre au large des côtes libériennes et des deux mille trois cents *marines* à bord n'était pas destiné exclusivement à une action humanitaire éventuelle. Le chef d'état-major de l'armée libérienne avait lui-même reconnu que « les *marines* sont venus pour effrayer les rebelles » (49). Il y a là manifestement, une entrave au principe de l'autodétermination des peuples, particulièrement dans son expression droit pour chaque peuple de déterminer son mode de gouvernement, y compris par la lutte armée.

Les appels lancés par Samuel Doe et Prince Johnson à une intervention extérieure et surtout les menaces ouvertes contre la sécurité des ressortissants étrangers ont servi de catalyseur au débarquement des *marines*. Voulant apparaître comme une puissance non engagée militairement dans le conflit, les États-Unis d'Amérique se sont efforcés de limiter leur intervention à une opération d'auto-protection. Mais d'un autre côté, ils encouragent et obtiennent, par l'entremise du Nigeria, la constitution dans le cadre de la C.E.D.E.A.O. d'une force de maintien de la paix, pour ne pas avoir à influencer militairement le règlement du conflit. Contrairement à leurs interventions à Saint-Domingue en 1965 (50), et à Grenade en 1983 (51), si les États-Unis d'Amérique n'ont pu, dans le conflit libérien, apparaître au devant de la scène, c'est probablement parce que leurs interventions directes sont désormais essentiellement cantonnées sur le continent américain de par une volonté constamment réaffirmée par le Congrès depuis l'échec de la guerre du Vietnam ; ces interventions sont étroitement surveillées par les parlementaires et, le plus souvent, empruntent des formes déguisées (52) (53).

Par des procédés autres que militaires, les États-Unis d'Amérique continuent d'influencer le règlement du conflit non seulement en appuyant la C.E.D.E.A.O. mais également dans leurs rapports avec les gouvernements des États africains notamment ceux de la sous-région ouest-africaine impli-

(48) *Jeune Afrique*, n° 1518 du 5 févr. 1990.

(49) *Libération*, 6 juin 1990.

(50) Cf. René-Jean DUPUY, « Les États-Unis, l'O.E.A. et l'O.N.U. à Saint-Domingue », *A.F.D.I.*, 1965, pp. 71 et s.

(51) Voir les différentes contributions parues sous le titre, « The United States Action in Grenada », *A.J.I.L.*, 1984, vol. 78, n° 1, pp. 131 et s.

(52) Jean-Pierre COLIN, *in Réalités au Droit international contemporain*, 5, *op. cit.*, pp. 25-26.

(53) Leur engagement dans le conflit entre l'Irak et le Koweït semble cependant infirmer ce point de vue.

qués dans la recherche d'une solution au conflit libérien (54). Et pour manifester leur détermination à voir ce conflit se résoudre d'une certaine manière, les États-Unis d'Amérique ont pris des sanctions économiques et diplomatiques contre le gouvernement de Blaise Compaoré pour avoir soutenu Taylor et contribué à la poursuite de la guerre avec l'aide de la Libye (55).

La pression exercée sur les insurgés et la panoplie des sanctions contre le gouvernement du Burkina Faso sont révélatrices de l'intérêt manifesté par les États-Unis d'Amérique au Libéria. Elles montrent bien que la protection des nationaux n'était pas la motivation exclusive de l'intervention militaire américaine du 5 août 1990 à Monrovia ; l'auto-protection, ici comme dans d'autres cas, constitue un prétexte à une ingérence militaire partisane, et préfigure d'un engagement dans le règlement politique du conflit armé.

Les interventions étatiques dans le conflit libérien revêtent dans leur ensemble un caractère d'illicéité. De plus, la guerre civile et les interventions qui l'ont alimentée, ont suscité des controverses entre les États d'Afrique occidentale. Pour surmonter toutes ces contradictions, la C.E.D.E.A.O. avec l'appui de l'O.U.A. et l'O.N.U., est intervenue également au Libéria.

DEUXIÈME PARTIE. — L'INTERVENTION DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Des organisations intergouvernementales intervenant dans le conflit libérien, la C.E.D.E.A.O. tient le rôle principal ; l'O.U.A. et l'O.N.U. lui apportant leur soutien dans le sens du règlement du conflit. L'intervention de la C.E.D.E.A.O. dans le conflit du Libéria a un double objectif : mettre un terme par une action militaire non coercitive au conflit armé ; parvenir à un règlement de la dimension politique et constitutionnelle de la crise. Ces deux missions, quoiqu'indissociables dans leur accomplissement, doivent être analysées séparément en commençant par celle dont la réussite se présente comme la condition de la réalisation de l'autre.

(54) C'est ainsi que dès septembre 1990 le Sous-Secrétaire d'État américain pour les affaires africaines, M. Herman Cohen entreprit une tournée en Afrique occidentale pour évoquer avec les gouvernements des pays concernés la question de leur rôle dans le conflit (*Marchés Tropicaux et Méditerranéens*, n° 2341, 21 sept. 1990). Depuis lors, les contacts ont été maintenus régulièrement entre les autorités américaines et les dirigeants des États membres de la C.E.D.E.A.O. dans la recherche des solutions à ce conflit. C'est quelques fois à l'initiative de ces gouvernements que ces rencontres ont lieu ; ceux-ci tenant à (re)affirmer leur position de neutralité.

(55) Les États-Unis d'Amérique ont d'abord menacé de suspendre leur aide financière au Burkina Faso (*Jeune Afrique*, n° 1562 du 5 au 11 déc. 1990 ; n° 1581 du 17 au 23 avril 1991) avant de rappeler quelques mois plus tard leur ambassadeur au Burkina Faso (*Le Monde*, 7 nov. 1992, 10 nov. 1992).

§ 1^{er}. *L'opération de maintien de la paix*

Reprenant à notre compte la définition qu'en donne Michel Virally, l'opération de maintien de la paix est une action militaire consensuelle et non coercitive entreprise par une organisation intergouvernementale compétente en vue de faciliter la cessation d'hostilités, la préservation d'une trêve ou d'un cessez-le-feu et la baisse de tension dans une région qui est le théâtre d'un conflit armé (56). L'action de l'E.C.O.M.O.G. (57) au Libéria se situe justement dans cette perspective.

Mais cette action connaît de nombreuses difficultés qui tiennent d'abord au caractère controversé de son fondement juridique et aussi aux obstacles divers auxquels est confrontée sa mise en oeuvre.

A. *Une opération controversée dans son fondement juridique.*

Le consentement de tous les acteurs particulièrement intéressés à l'opération de maintien de la paix (belligérants, gouvernement établi, organisation intergouvernementale intervenante) constitue le fondement juridique d'une telle intervention (58). Pour apprécier la licéité de l'opération de maintien de la paix, il faut dans un premier temps se placer au niveau de l'organisation internationale pour déterminer sa compétence en la matière ; et dans un deuxième moment, rechercher l'existence d'un accord de volontés entre cette organisation internationale et les acteurs du conflit armé. De ce point de vue, on remarque que si au départ l'acte constitutif de l'E.C.O.M.O.G. est irrégulier, les parties intéressées ont par la suite cherché à établir un consentement à l'intervention.

2. *L'irrégularité de l'acte constitutif de l'E.C.O.M.O.G.*

L'envoi par la C.E.D.E.A.O. d'une force de maintien de la paix au Libéria a été à l'origine discuté quant à sa régularité, la décision de constituer cette force et de lui donner un caractère opérationnel étant fort contestée au sein même de l'Organisation. Le fait est que l'intervention de l'E.C.O.M.O.G. a été tout au début perçue comme une entreprise essentiellement nigériane servant de caution africaine à l'ingérence militaire d'une puissance occidentale dans le conflit, celle des États-Unis d'Amérique. Par ailleurs, le Nigeria prétendait lui-même avoir des raisons d'intervenir militai-

(56) Michel VIRALLY, *L'Organisation mondiale*, Armand Colin, Collection U, Paris, 1972, pp. 486 et s.

(57) E.C.O.M.O.G. est le sigle de l'appellation anglaise : Economic Community of West Africa States Monitoring Group (en français : Groupe C.E.D.E.A.O. de Contrôle du Cessez-le-feu).

(58) Sur l'importance et la manifestation du consentement dans les opérations de maintien de la paix cf. Jacques BALLALOUD, *L'O.N.U. et les opérations de maintien de la paix*, éd. A. Pedone, Paris, 1971, pp. 76 et s. ; Mohamed BENNOUNA, *op. cit.* ; Philippe MANIN, *Organisation des Nations-Unies et le maintien de la paix : Le respect du consentement de l'État*, L.G.D.J., Paris, 1971.

rement au Libéria ; avec le Ghana, ils menaçaient au début d'août 1990 d'évacuer leurs ressortissants par la force. Il n'est donc pas surprenant que lorsqu'il s'était agi de décider avec d'autres États membres de la C.E.D.E.A.O. de la mise sur pied d'une force d'intervention au Libéria, le Nigeria, le Ghana et la Guinée (59) soient les plus engagés dans l'opération. A première vue, l'intervention de la C.E.D.E.A.O. peut, de ce fait, apparaître comme une coalition d'interventions unilatérales d'États pour la défense de leurs intérêts.

Reste à savoir comment a été prise la décision de constituer l'E.C.O.M.O.G.. La finalité économique de la C.E.D.E.A.O., qui apparaît d'emblée dans son appellation même, autorise pareille interrogation. C'est à la treizième session de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement tenue du 28 au 30 mai 1990 à Banjul, en Gambie, que de façon insidieuse, s'est déclenché le processus décisionnel dans le sens d'une intervention au Libéria. En effet, dans un paragraphe consacré à la situation au Libéria, la Conférence « a exprimé son inquiétude face à la situation qui prévaut actuellement au Libéria. Réaffirmant les dispositions du *Protocole de Non-Agression* adopté le 22 avril 1978, la Conférence a invité toutes les parties concernées par le conflit à convenir d'une cessation immédiate des hostilités et à mettre fin à toute destruction inutile de vies humaines et de biens » (paragraphe 30 du communiqué final). Dans un paragraphe précédent, adopté à la demande du Président nigérian Ibrahima Badamasi Babangida, et apparemment sans rapport avec le conflit libérien, la Conférence exprime « sa préoccupation face à la fréquence des conflits et différends entre les États membres et qui ont des effets négatifs sur la vie des États concernés et sur le bon fonctionnement de la Communauté » ; par une référence au *Protocole de Non-Agression* et « pour assurer un climat de paix et d'harmonie dans la sous-région et encourager le règlement à l'amiable des différends qui surgissent entre États membres », elle crée un *Comité permanent de médiation* (60).

C'est ce *Comité permanent de médiation* qui, réuni à Banjul les 6 et 7 août 1990 à sa première conférence au sommet (61), a, entre autres, décidé de l'observation d'un cessez-le-feu entre les belligérants, de la création d'un Groupe C.E.D.E.A.O. de Contrôle du cessez-le-feu (E.C.O.M.O.G.), et préconisé la mise en place d'un gouvernement de transition au Libéria. Cette

(59) Pour le dernier État cité, l'intérêt de son engagement tient visiblement au fait que les troupes de Charles Taylor s'en étaient pris, dès le commencement de l'insurrection aux populations *Mandingo*, d'origine guinéenne.

(60) Le Comité permanent de médiation comprend quatre États membres et est placé sous la présidence du Président en exercice de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la C.E.D.E.A.O. Sa composition fait l'objet d'une révision tous les trois ans ; pour les trois premières années, il a été décidé que le Comité soit composé du Président en exercice de la Conférence (la Gambie), du Ghana, du Mali, du Nigeria et du Togo.

(61) C.E.D.E.A.O. Première session du Comité permanent de médiation de la communauté, Banjul, 6-7 août 1990, Communiqué final, ECW/HSG/SMC/1/5/rev. 1.

décision, explique le Comité, résulte de la situation qui prévaut au plan humanitaire et politique ; en effet, constate-t-il :

« Le refus des parties belligérantes de cesser les hostilités a entraîné une destruction massive de biens et le massacre par toutes les parties, de milliers de civils innocents y compris des étrangers, des femmes et des enfants, dont certains avaient cherché refuge dans des églises, des hôpitaux, des missions diplomatiques et sous la protection de la Croix rouge, contrairement à toutes les normes de comportement civilisé. Pis encore, les rues des villes et des cités sont jonchées de cadavres non enterrés, ce qui pourrait déclencher une épidémie. La guerre civile tient également prisonniers des milliers d'étrangers y compris des citoyens de la C.E.D.E.A.O., qui n'ont aucun moyen ni de s'échapper, ni de se protéger ».

De tout ceci, il résulte une situation d'anarchie et d'effondrement total de l'ordre public au Libéria. Le gouvernement actuellement en place au Libéria ne peut pas gouverner, et les factions au conflit tiennent la population entière en otage, la privant de nourriture, de soins de santé et d'autres nécessités vitales ».

Les conséquences du conflit au plan strictement interne auraient-elles pu enclencher une opération de maintien de la paix au Libéria ? La pratique des opérations de maintien de la paix, à l'O.N.U., révèle que les affaires nationales échappent en principe au champ d'action de l'Organisation mondiale ; toutefois, l'Organisation a été quelques fois amenée à intervenir lorsque les guerres civiles ont des complications internationales graves (62). C'est certainement en rapport avec cette pratique que le *Comité permanent de médiation* a tenu à révéler par ailleurs que les événements du Libéria « sont également la cause du déplacement de centaines de milliers de libériens réfugiés dans les pays voisins et du débordement des hostilités vers les pays voisins ». Les membres du *Comité permanent de médiation* ont dès lors considéré que le conflit du Libéria constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales, et « ont décidé d'assumer leur responsabilité fondamentale de maintien de la paix et de la stabilité dans la sous-région et sur le continent africain dans son ensemble ». (63).

La décision prise par le *Comité permanent de médiation* a provoqué une crise au sein de la C.E.D.E.A.O.. Au delà de ce que les États opposés à cette décision voient en elle la manifestation des visées hégémoniques du Nigeria dans la sous-région ouest-africaine, on note de façon nette que le Sénégal et le Burkina Faso ont contesté la régularité de l'acte juridique créant l'E.C.O.M.O.G. ; pour ces deux États, l'établissement de cette force d'interposition devrait procéder d'une décision de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la C.E.D.E.A.O. et non d'un organe restreint, fut-il composé de Chefs d'État (64).

(62) Michel VIRALLY, *op. cit.*, pp. 518-519.

(63) Souligné par nous.

(64) *Jeune Afrique*, n° 1550 du 12 au 18 septembre 1990, n° 1562 du 5 au 11 décembre 1990.

La question, au regard du droit international, se ramène au point de savoir si la C.E.D.E.A.O. a compétence pour décider de la création d'une force chargée d'opération de maintien de la paix, et secondairement à quel organe de l'Organisation revient ce pouvoir de décision. Sur le premier aspect de la question, on note que la C.E.D.E.A.O., quoiqu'étant une organisation à but économique, s'est très tôt préoccupé des problèmes relatifs à la sécurité des États qui la composent (65) ; en effet, dès novembre 1976, soit un an et demi après sa création, la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement a adopté une résolution invitant à l'élaboration d'un traité de non-recours à la force. Sur cette base, un *Protocole de Non-Agression* est signé le 22 avril 1978 à Lagos, et un *Protocole d'assistance mutuelle en matière de défense* est adopté le 29 mai 1981 à Freetown.

Le *Protocole de Non-Agression*, auquel d'ailleurs se réfère la décision de la treizième Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement créant le *Comité permanent de médiation*, fait interdiction aux États membres de recourir à l'agression, à la subversion et à toute autre forme d'emploi de la force dans les relations entre ces États ; il prévoit un système de règlement politique des différends qui viendraient à naître entre eux (66). Au regard de l'article 4 de la décision qui le crée, le *Comité permanent de médiation* de la C.E.D.E.A.O. est compétent pour connaître des différends existants ou pouvant survenir entre les États ; cette compétence s'exerce sous la forme d'une action de médiation.

Quant au *Protocole d'assistance mutuelle en matière de défense*, il organise un système de sécurité collective qui implique que les États membres se prêtent mutuellement aide et assistance pour leur défense contre toute agression dont un des leurs est l'objet par un État tiers ; il en est de même dans le cas où un conflit armé interne à un État membre est soutenu et entretenu activement de l'extérieur ; mais il n'y a pas lieu à intervention des forces armées de la C.E.D.E.A.O. si le conflit reste purement interne (article 18). Toutefois, conformément à l'article 17 du protocole, ces forces armées peuvent servir comme forces d'interposition en cas de conflit entre deux États membres de la C.E.D.E.A.O.

(65) Dans le cadre de la Communauté Économique de l'Afrique de l'Ouest (C.E.A.O.) et en association avec le Togo, un *Accord de Non-Agression et d'Assistance en matière de Défense* (A.N.A.D.) a été signé en juin 1977 et complété par un protocole d'application en date du 14 décembre 1981. L'A.N.A.D. est intervenu dans le conflit armé entre le Burkina Faso et le Mali pour faire adopter un cessez-le-feu entre ces deux États, le 30 décembre 1985, et surtout par la présence d'observateurs militaires chargés de veiller à l'application de ce cessez-le-feu.

(66) L'article 5 du Protocole intitulé *Règlement pacifique des différends* dispose en effet :

« 1. Les États membres ont recours à des moyens pacifiques pour régler les différends qui pourraient surgir entre eux.

2. Tout différend entre États membres qui ne peut être résolu à l'amiable est soumis à un Comité de l'Autorité. En cas d'échec, il est soumis à un comité de la Conférence. En cas d'échec du comité susmentionné, le différend est finalement soumis pour règlement à la Conférence.

3. La composition, le mandat et les conditions de fonctionnement du comité mentionné aux paragraphes précédents seront déterminés par l'autorité ».

Il apparaît par conséquent, et de façon nette, que si la C.E.D.E.A.O. peut décider de la mise en place d'une force de maintien de la paix, c'est en vertu du *Protocole d'assistance mutuelle en matière de défense*, et non en application du *Protocole de Non-Agression*. La création de l'E.C.O.M.O.G. repose de ce fait sur un fondement juridique contestable non seulement parce que la norme de référence est inexacte et inappropriée mais aussi en raison de ce que l'organe créateur est incompétent.

A défaut de pouvoir rendre exécutoire le protocole d'assistance en matière de défense (67), et pour garantir le consensualisme au sein de la C.E.D.E.A.O., la décision de mettre en oeuvre une opération de maintien de la paix doit être discutée et prise par l'organe auquel est reconnue la compétence la plus élevée. Les règles et la pratique indiquent qu'en la matière, à l'O.N.U. c'est le Conseil de sécurité et subsidiairement l'Assemblée générale (68), à l'O.U.A. la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement — à l'occasion de la seule opération de maintien de la paix engagée à ce jour (69) — qui décident de la création de la force d'interposition. A l'O.U.A. et à la C.E.D.E.A.O. comme dans les autres organisations intergouvernementales africaines il n'existe pas d'organe constitutionnellement chargé du maintien de la paix et de la sécurité, et compétent pour prendre des décisions qui engagent tous les États membres et s'imposent à leurs destinataires éventuels. C'est donc à la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, principale institution de la Communauté (article 5 alinéa 1 du Traité du 28 mai 1975 instituant la C.E.D.E.A.O.), qu'il appartient de décider en cette matière de la création d'un organe d'intervention opérationnelle. C'est donc par excès de pouvoir que le *Comité permanent de médiation*, tout en prétendant qu'il « assume une responsabilité fondamentale du maintien de la paix et de la stabilité dans la sous-région et sur le continent africain dans son ensemble », a décidé au nom de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la création de l'E.C.O.M.O.G..

(67) L'état de la ratification des protocoles et conventions établi par le secrétariat exécutif de la C.E.D.E.A.O. indique comme suit la liste des États ayant ratifié ce Protocole ainsi que la date de ratification, au 30 avril 1990 : Burkina Faso (14/8/1982), Côte d'Ivoire (11/8/1983), Ghana (12/5/1989), Guinée (16/3/1985), Libéria (4/3/1983), Niger (23/10/1987), Nigeria (18/4/1988), Sénégal (10/4/1983), Sierra Leone (30/9/1986), Togo (21/5/1982). Bien que ce Protocole soit formellement en vigueur, les institutions qu'il prévoit pour son application ne sont pas encore créées ; aussi, la quatorzième Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement (Abuja, 1-6 juill. 1991) a donné mandat au Secrétaire exécutif de mettre en œuvre le Protocole dès que les crédits nécessaires seront pris par le Conseil des Ministres.

(68) Cf. Pierre POIRIER, *La force internationale d'urgence*, L.G.D.J., Paris, 1962 ; Michel VIRALLY, *op. cit.*, pp. 483 et s.

(69) C'est le dix-huitième sommet de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement (Nairobi, Juin 1981) qui a consacré la décision d'envoyer une force africaine d'interposition au Tchad. Cf. Jean-Claude GAUTRON, « La force de maintien de la paix au Tchad : éloge ou requiem ? », *Année africaine*, 1981, pp. 167 et s.

Pour donner plus de crédibilité et d'efficacité à son intervention, la C.E.D.E.A.O. s'est efforcée d'en rechercher un fondement basé sur le consentement des parties impliquées.

2. La recherche d'un consentement à l'ingérence.

L'action de l'E.C.O.M.O.G. au Libéria n'aurait pu s'exercer durablement sur des bases juridiques aussi contestables et avec l'opposition ouverte d'un certain nombre d'États membres de la C.E.D.E.A.O. (Burkina Faso, Côte d'Ivoire et Sénégal, pour ne citer que les plus en vue) sans compromettre la cohésion de l'Organisation intergouvernementale — et peut — être même son existence en tant que telle — et sans affecter du même coup la réussite de cette opération de maintien de la paix. Pour ce faire, les États membres se sont efforcés de dépasser leurs contradictions en créant les conditions d'une acceptation par tous, des décisions des 6 et 7 août 1990 prises par le *Comité permanent de médiation*. Le résultat a été obtenu par une validation de l'acte créateur de l'E.C.O.M.O.G. (70). C'est le sommet extraordinaire de la C.E.D.E.A.O. qui s'est tenu les 27 et 28 novembre 1990 à Bamako, au Mali, qui a produit l'acte de validation. La participation des Chefs d'État et de Gouvernement à ce sommet dénote déjà de l'intérêt de la question ; on signale en effet que c'était la première fois, depuis la création de la Communauté en 1975 que se trouvait rassemblé un nombre aussi important de Chefs d'État (treize sur les seize que compte l'Organisation) (71). Sur le fond, les discussions de ce sommet ont permis d'aboutir à un compromis entre les positions, au départ, divergentes ; le sommet souligne notamment la « *responsabilité collective* » (72) des États membres de la C.E.D.E.A.O. dans le règlement de la question libérienne.

La question de l'expression du consentement à l'intervention de la C.E.D.E.A.O. dans le conflit ne se pose pas exclusivement en rapport avec le fonctionnement interne de l'Organisation, c'est-à-dire la compétence de l'Organisation elle-même et subséquemment de celle de ses organes pour décider de la mise en place de l'E.C.O.M.O.G. ; elle apparaît également au niveau de la volonté des belligérants à accepter la force d'interposition. Si deux des groupes belligérants (ceux de Samuel Doe et Prince Johnson) ont sollicité une intervention étrangère d'interposition (73), il n'en était pas autant pour Charles Taylor qui s'est opposé à une ingérence de cette nature dans le conflit (74). La position du *Comité permanent de médiation* a été de

(70) La notion de validation empruntée au droit constitutionnel indique le procédé juridique par lequel un organe hiérarchiquement supérieur prend un acte pour rendre licite une décision prise par un organe situé dans la sphère hiérarchique inférieure.

(71) Elisabeth LEVY, « Libéria : un pas vers la raison ? », *Jeune Afrique*, n° 1562 du 5 au 11 décembre 1990, p. 16.

(72) Souligné par nous.

(73) *Le Monde*, 6 juin 1990 ; 8 juin 1990, 1^{er} août 1990.

(74) *Le Monde*, 10 août 1990.

considérer qu'à la date de sa décision des 6 et 7 août 1990, en raison du vide institutionnel au Libéria, il n'y avait aucune autorité ayant la compétence et le pouvoir de manifester le consentement à l'intervention pour le compte du gouvernement libérien (75). Mais l'opposition de Charles Taylor était d'autant plus préjudiciable à l'efficacité de l'opération de maintien de la paix, que le F.N.P.L. contrôlait la presque totalité du territoire libérien. Le sommet extraordinaire de Bamako semble avoir également réglé cet aspect de la manifestation du consensualisme puisqu'en plus de l'énonciation d'une « responsabilité collective » des États membres de la C.E.D.E.A.O. dans le règlement du conflit, le communiqué final déclare que la Conférence de Bamako s'est félicitée de « l'acceptation par le Front National Patriotique et les autres parties belligérantes du plan de paix de la C.E.D.E.A.O. pour le Libéria, tel que contenu dans le communiqué et les décisions le 7 août 1990 par le *Comité permanent de médiation* de la Communauté ».

Le principe de la création et de l'intervention d'une force d'interposition de la C.E.D.E.A.O. s'est finalement imposé. Cela est dû à la volonté des États membres de surpasser leurs contradictions. Ce fait résulte sans doute également d'influences extérieures à la C.E.D.E.A.O.. Nous avons déjà signalé l'action des États-Unis d'Amérique dans ce sens. On doit en outre souligner le rôle joué par les organes de l'O.U.A. notamment le Secrétaire général, M. Salim Ahmed Salim. Ce dernier indique-t-on, était à Banjul les 6 et 7 août 1990 spécialement pour appuyer l'initiative de la création d'une force d'interposition, et avait alors soutenu que rien dans la Charte de l'O.U.A. n'interdit une intervention dans un pays où le Président fait ou laisse tuer ses concitoyens (76). Quelques jours plus tard, devant les difficultés rencontrées dans le débarquement des éléments de l'E.C.O.M.O.G. à Monrovia, et surtout pour répondre aux objections de Charles Taylor, le Secrétaire général de l'O.U.A. déclara : « nous ne pouvons laisser nos frères mourir au Libéria sous le prétexte que les combats dans ce pays constituent une affaire interne ».

L'adhésion — quoiqu'ultérieure — de tous les États membres de la C.E.D.E.A.O. à l'idée d'une force de maintien de la paix au Libéria et l'affermissement de cette idée par le soutien qu'y apporte l'O.U.A. sont en rupture avec les principes et la pratique d'abstentionnisme des organisations intergouvernementales africaines vis-à-vis de conflits armés internes aux conséquences humanitaires pourtant graves. On sait en effet que l'O.U.A. donne au principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États une interprétation restrictive. Certes, il a été donné à l'Organisation pana-

(75) Sur la position de la C.E.D.E.A.O. par rapport à la reconnaissance de gouvernement dans ce conflit, voir *infra*, pp. 89 et s.

(76) *Libération*, 9 août 1990.

fricaine d'intervenir dans le règlement de quelques conflits (77) — intervention diplomatique ou, dans un seul cas (au Tchad), recours à une force d'interposition — mais dans tous ces cas, le principe du consensualisme est dès le départ sauvegardé. Avec le conflit du Libéria, c'est la première fois que l'ingérence, militaire de surcroît, est imposée à l'État-hôte et aux forces belligérantes avant de requérir leur consentement.

Mais si au regard de son fondement juridique, l'intervention de la C.E.D.E.A.O. a réussi à se consolider, il n'en est pas de même de sa mise en œuvre qui semble — du moins jusqu'à présent — contrariée.

B. Une opération contrariée dans sa mise en œuvre.

Allons-nous chanter le requiem ou alors faire l'éloge de cette autre opération de maintien de la paix (la deuxième) mise en œuvre par une organisation intergouvernementale africaine (78) ? La réponse à cette interrogation est entourée d'incertitudes. Les divergences entre les États membres de la C.E.D.E.A.O. n'ont pas été entièrement résolues par la session extraordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de Bamako, le conflit armé est persistant. Tout cela contrarie l'efficacité de l'opération de maintien de la paix et ce, à divers niveaux : détermination du mécanisme diplomatique de soutien à l'action militaire, composition de la force d'interposition, qualification de la mission de l'E.C.O.M.O.G.. Cependant depuis peu, on note une évolution caractérisée par la mondialisation du règlement du conflit ; celle-ci peut être appréhendée comme un dépassement des contradictions observées au sein de la C.E.D.E.A.O..

1. La détermination du mécanisme diplomatique de soutien à l'opération militaire : multiplicité de structures d'intervention, divergence d'approche.

On le sait, toute opération de maintien de la paix est soutenue par un mécanisme diplomatique chargé de régler politiquement le conflit. La cohérence dans le fonctionnement de ce mécanisme diplomatique est certainement un indice de succès du règlement du différend. L'opération de maintien de la paix au Libéria est contrariée en partie à cause de la concurrence entre les structures diplomatiques.

Le *Comité permanent de médiation*, en créant la force d'interposition, s'est en même temps investi de cette mission diplomatique. Mais la méfiance de certains gouvernements de la C.E.D.E.A.O. vis-à-vis de ce Comité a fait apparaître des ambiguïtés dans la détermination de l'organe compétent pour

(77) Cf. Edward KANNYO, *op. cit.*

(78) Voir le titre très évocateur de l'étude du professeur Jean-Claude GAUTRON sur la force d'interposition de l'O.U.A. au Tchad, *op. cit.*

apporter son soutien diplomatique à l'action de l'E.C.O.M.O.G. (79). C'est ainsi qu'au *Comité permanent de médiation* s'est superposé un Comité dit des Cinq présidé par le Président Félix Houphouët Boigny (80). De fait, entre le quatorzième (juillet 1991) et le quinzième sommet (juillet 1992) des Chefs d'État et de Gouvernement, l'activité diplomatique de la C.E.D.E.A.O. au sujet de la question libérienne a été conduite essentiellement dans le cadre du *Comité des Cinq* ; et c'est ce Comité qui a obtenu l'adoption de l'Accord du 30 octobre 1991 (plus connu sous l'appellation d'Accord de Yamoussoukro IV) qui sert de plan d'action de la C.E.D.E.A.O. au Libéria. Même si le quatorzième sommet de la C.E.D.E.A.O. a tenu à indiquer que les actions du *Comité des Cinq* viennent compléter les efforts de médiation déjà engagés et que ce dernier oeuvre dans le cadre des décisions prises par le *Comité permanent de médiation*, dans les faits il a été constaté qu'un organe tout aussi restreint et composé de Chefs d'État s'est substitué à un autre dans l'exercice de ses fonctions (81).

Signe évident d'un état de concurrence au sein de la C.E.D.E.A.O., cette superposition de mécanismes diplomatiques est à coup sûr préjudiciable à l'efficacité de l'Organisation intergouvernementale. Est-ce pour apaiser cette crise que le sommet extraordinaire de la C.E.D.E.A.O. à Cotonou (20 octobre 1992) a créé un troisième organe, le *Comité de suivi* (82) chargé notamment de « suivre étroitement l'application stricte par toutes les parties concernées des dispositions de l'Accord de Yamoussoukro IV » ? Un organe supplémentaire investi d'une mission qui aurait dû être exercée par ceux déjà existants (83).

2. La composition de la force d'interposition : force d'hégémonie nigériane ou force internationale ?

Le caractère international d'une intervention apparaît au premier coup à la composition multiétatique de la force opérationnelle. Mais la force de

(79) A la crise de confiance au sein de la C.E.D.E.A.O., on peut ajouter une autre raison qui explique la constitution du *Comité des Cinq* et la concurrence subséquente qui naît entre ce dernier organe et le *Comité permanent de médiation* ; c'est le désir des Chefs d'État africains d'apparaître régulièrement comme des « pèlerins de la paix ». Cela s'est illustré dans les péripéties de la convocation d'une rencontre de réconciliation entre les États membres de la C.E.D.E.A.O. au sujet de ce conflit ; en effet, alors que le Chef de l'État ivoirien voulait prendre l'initiative de l'organisation d'une telle réunion, Sir Dawda Jawara s'y opposa en faisant prévaloir sa qualité de Président en exercice de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement ; et c'est finalement ce dernier qui a convoqué le sommet extraordinaire de Bamako.

(80) Ce Comité a été créé à la suite d'une réunion des Chefs d'État du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, de la Gambie, du Nigéria et du Togo convoquée à l'initiative de Félix Houphouët Boigny, en juin 1991 à Yamoussoukro.

(81) Le *Comité des Cinq* comprend les Chefs d'État des pays suivants : Côte d'Ivoire, Gambie, Guinée-Bissau, Sénégal, Togo.

(82) La composition du *Comité de suivi* repose en effet sur une synthèse des deux premiers Comités concurrents. Ce comité comprend : le Bénin (Président), le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, la Nigeria et le Togo.

(83) En fait, ce dernier Comité ne semble pas avoir véritablement fonctionné.

maintien de la paix n'est pas simplement internationale ; elle est surtout intégrée, c'est-à-dire que son commandement est placé sous une direction collective avec, bien entendu, un commandant en chef. La très grande prédominance du Nigeria dans la composition de l'E.C.O.M.O.G. pose quelques problèmes quant au caractère intégré de cette force.

La volonté de puissance du Nigeria s'était déjà manifestée dans la mise en place de la force de maintien de la paix de l'O.U.A. au Tchad (84) ; elle apparaît dans l'E.C.O.M.O.G. tant au niveau de sa fondation, ainsi que nous l'avons vu dans les développements précédents, que de sa composition. En effet, le commandement de la force (85) et sa composition même sont dominés par le Nigeria ; la presse internationale rapporte que plus de la moitié des « casques blancs » de l'E.C.O.M.O.G. est constituée par le contingent nigérian ; et la plupart des officiers de l'état-major sont nigériens (86). Cette prédominance du Nigeria s'explique, bien entendu, par l'intérêt particulier manifesté par ce pays dans cette intervention collective (87) mais aussi par son importance économique et militaire dans la sous-région.

Quoique l'on puisse dire pour la justifier (88), cette prédominance du Nigeria n'est pas moins contestée par certains États membres de la C.E.D.E.A.O. ainsi que par le F.N.P.L. de Charles Taylor. Et l'énonciation de la « responsabilité collective » des États membres à l'issue du sommet extraordinaire de Bamako avait pour contrepartie le rééquilibrage de l'E.C.O.M.O.G. (89) ; le sommet avait même invité les États membres de la communauté « désireux et en mesure de le faire, à envoyer des contingents pour renforcer le Groupe de contrôle de cessez-le-feu C.E.D.E.A.O. en vue d'accroître sa capacité d'assurer le maintien de la paix ». La réticence des

(84) Cf. Jean-Claude GAUTRON, *op. cit.* ; René ОТАУЕК, « L'intervention du Nigeria dans le conflit tshadien : heurs et malheurs 'd'un nouveau centre de pouvoir' », *Le Mois en Afrique*, juin-juillet 1983, n° 209-210, pp. 51 et s.

(85) Depuis que le général Arnold Quainoo du Ghana a été destinée de la fonction de commandant en chef de l'E.C.O.M.O.G. suite à la capture de Samuel Doe par le F.N.P.L. de Prince Johnson au quartier général de l'E.C.O.M.O.G., c'est un officier supérieur nigérian (général Joshua Dogonyaro puis général Ishaya Bakut et à présent général Adetunji I. Olurin) qui exerce cette fonction.

(86) Sur les sept mille hommes de l'E.C.O.M.O.G., quatre mille sont nigériens, *Le Monde*, 17-18 mars 1991. Le renforcement des troupes avec la reprise des affrontements avec le F.N.P.L. en octobre 1992 a accentué cette domination nigérienne : jusqu'en juillet 1993, l'E.C.O.M.O.G. comptait seize mille éléments dont deux-tiers de Nigériens.

(87) Cf. *supra*, pp. 71 et s.

(88) Dans une interview au quotidien ivoirien *Fraternité Matin*, M. Abass Bundu, alors Secrétaire exécutif de la C.E.D.E.A.O. apporte la réponse suivante à propos du leadership nigérian : « Je ne pense pas, franchement, que le Nigeria ait imposé un quelconque leadership sur l'E.C.O.M.O.G. Seulement, le Nigeria avait plus de possibilités d'envoyer un plus grand nombre de soldats à l'E.C.O.M.O.G. C'est ce qui a fait du Nigeria un partenaire important du processus. Evidemment, cela était prévisible. Je pense que le leadership du Nigeria est très accepté dans la sous-région, pas seulement dans le cas de l'E.C.O.M.O.G. mais dans celui du développement dans son ensemble, de la coopération, la communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest, etc. », *Fraternité Matin*, 25 avril 1991.

(89) *Libération*, 28 nov. 1990 ; *Jeune Afrique*, n° 1562 du 5 au 12 déc. 1990.

autres pays à faire parvenir des contingents au Libéria rejoindre ceux du Nigeria, du Ghana, de la Guinée, du Mali, de la Sierra Leone et de Gambie est due aussi bien à la survivance des contradictions nées de la mise en place de l'E.C.O.M.O.G. qu'à des raisons financières, chaque État devant lui-même supporter le financement de la présence de son contingent (90). Du coup, l'influence du Nigeria au sein de l'E.C.O.M.O.G. est maintenue.

Quelles conséquences juridiques, cette prépondérance de fait emporte-t-elle ? Bien qu'il ne soit pas explicitement énoncé dans le traité constitutif de la C.E.D.E.A.O., le principe d'égalité gouverne le fonctionnement de l'Organisation sous-régionale. Le *Protocole d'assistance mutuelle en matière de défense*, dont nous avons indiqué qu'il aurait pu servir de fondement juridique acceptable à l'intervention de l'E.C.O.M.O.G. au Libéria (91) peut permettre de préciser la signification de l'égalité entre les États membres de la C.E.D.E.A.O. ; tout au moins dans le domaine du maintien de la paix. Selon l'article 13 alinéa 1 de cet instrument, « les États Membres conviennent de mettre à la disposition de la Communauté des unités désignées au sein des Armées Nationales en cas d'intervention armée » ; et c'est l'ensemble de ces unités qui constitue les Forces Armées Alliées de la Communauté (F.A.A.C.) (article 13 alinéa 2). Comme on peut le constater, l'application de ces dispositions est susceptible de créer une disparité de situation entre les États membres de la C.E.D.E.A.O. et ceci, pour deux raisons. La première est que la participation des États à la constitution de la force internationale ne semble pas avoir un caractère obligatoire (les États ne s'engagent pas à mettre leurs unités à la disposition des F.A.A.C., mais « conviennent » simplement de le faire) ; de sorte que pour une situation donnée, certains États peuvent s'abstenir de fournir des troupes. La seconde raison est qu'en fonction de leur disponibilité et de leurs potentialités, les États fournissent un nombre variable d'unités.

Cet engagement différencié des États membres, constatable d'ailleurs dans la mise en place de l'E.C.O.M.O.G., ne remet cependant pas en cause le principe d'égalité au sein de la C.E.D.E.A.O. puisque c'est la Conférence des Chefs d'État, organe au sein duquel sont représentés à égalité tous les États membres, qui exerce le pouvoir de décision en la matière ; en effet, c'est la Conférence qui décide de l'opportunité d'une intervention (article 6) ; elle nomme le commandant en chef des F.A.A.C. et détermine ses pouvoirs (article 14). D'autres dispositions sont prises qui tiennent compte de l'égalité entre les États, pendant le déroulement de l'opération

(90) Le Sénégal n'a accepté de faire parvenir un contingent à l'E.C.O.M.O.G. que parce que les États-Unis d'Amérique se sont engagés à en supporter les charges financières. Malgré cela, le gouvernement sénégalais a décidé, en janvier 1993, de retirer ses troupes de l'E.C.O.M.O.G. pour des raisons dites d'« impératif national ». Un fonds spécial de la C.E.D.E.A.O. pour les opérations au Libéria avait été créé par la *Comité Permanent de médiation* en août 1990. Nous ignorons le montant de ce fonds ainsi que l'utilisation qui en est faite.

(91) *Supra*, pp. 71 et s.

armée ; l'article 9 du Protocole prévoit en effet qu'en cas d'intervention armée des F.A.A.C., le Conseil de Défense assisté de la Commission de Défense (92), supervise en liaison avec les autorités du ou des États concernés, les actions du commandant en chef et veille à ce qu'il soit mis à sa disposition tous les moyens nécessités par l'intervention ; et les actions du commandant en chef sont placés sous l'autorité politique des États concernés.

En méconnaissance de cette philosophie égalitariste et du dispositif prévu en conséquence, la mise en place et l'action de l'E.C.O.M.O.G. reposent sur une inégalité fonctionnelle de fait. Pareille inégalité, qui dans le cadre des organisations intergouvernementales place quelques États membres, ou seulement un, en situation de supporter l'essentiel des charges qu'implique l'exécution de la mission de l'organisation, conduit irrémédiablement ces États à revendiquer une pondération des voix dans le processus décisionnel ainsi que d'autres inégalités compensatrices. Et on peut imaginer que le fonctionnement de l'E.C.O.M.O.G. soit influencé par cette inégalité dans sa composition.

En conséquence de cette situation, se profile le risque de voir la mission d'intérêt collectif de l'organisation internationale céder le pas devant les préoccupations d'intérêts particuliers des États membres. Ainsi, la neutralité qu'implique toute opération de maintien de la paix peut être remise en cause par ce fait (93).

La question de la neutralité de l'E.C.O.M.O.G. — conséquence de la prépondérance nigériane — est indissociable de la qualification de la mission de cette force C.E.D.E.A.O.

3. La qualification de la mission de l'E.C.O.M.O.G. : la quadrature du cercle.

Les difficultés d'action de l'E.C.O.M.O.G. sur le terrain sont dues aux conditions de sa constitution, au déséquilibre qui affecte sa composition, à la faiblesse de ses moyens financiers et en logistique. Ceci se manifeste par des résistances auxquelles elle est confrontée de la part de certaines parties au conflit, et par des pressions diverses qu'elle subit ; il découle évidemment de cette situation des appréciations différentes sur la mission de l'E.C.O.M.O.G. : force d'occupation, force d'inaction, ou force d'interven-

(92) De même, la composition du Conseil de Défense et de la Commission de Défense repose sur le principe d'égalité. Le premier organe cité comprend les Ministres de la Défense et des Affaires étrangères de la C.E.D.E.A.O. La Commission de Défense est composée d'un chef d'État-Major des forces armées de chaque État membre.

(93) Le F.N.P.L. stigmatise ce qu'il considère comme étant l'impartialité de l'E.C.O.M.O.G., et demande avec insistance le remplacement des éléments nigériens de la force par ceux d'autres États. Dans le but, semble-t-il, de résoudre cette crise de confiance, certains États de la C.E.D.E.A.O. dont la Côte d'Ivoire aurait proposé en août 1991 le remplacement de l'E.C.O.M.O.G. par des « casques bleus » de l'O.N.U.

tion ? La question ici est de savoir si véritablement l'intervention de l'E.C.O.M.O.G. répond aux caractères d'une opération de maintien de la paix (94) ; c'est-à-dire une opération : 1° menée par une organisation intergouvernementale, 2° sur une base consensuelle, 3° exerçant ainsi une mission non coercitive, et 4° dans un but conservatoire. A ce niveau de l'analyse, la qualification de la mission de l'E.C.O.M.O.G. ne pose problème que par rapport aux caractères non coercitif et conservatoire de l'opération armée (95). Le caractère non coercitif du maintien de la paix signifie que la force internationale n'a pas pour mission de sanctionner l'État-hôte ou l'une quelconque des parties belligérantes ; elle peut cependant en cas de légitime défense — c'est-à-dire d'attaque armée par l'un des belligérants pour l'obliger à modifier sa position sur le terrain — riposter. Quant au caractère conservatoire, il implique que les opérations, en toute neutralité, n'aient pour objet que de faciliter la cessation d'hostilités, la préservation d'une trêve ou d'un cessez-le-feu, ou la baisse de tension.

Il est à remarquer, sur cette base, que la mission de l'E.C.O.M.O.G. connaît des variations quant à sa qualification ; en effet, tout en conservant sa vocation d'une force de maintien de la paix, l'E.C.O.M.O.G. a agi tantôt comme un corps inactif, tantôt comme un organe coercitif. Les circonstances et conditions de sa création, et les contradictions consécutives ainsi que le prolongement de la guerre civile expliquent ces variations.

Aussi bien certains Chefs d'État de la sous-région (96) que le F.N.P.L. considère l'E.C.O.M.O.G. comme une force d'imposition de la paix. Les réticences de Charles Taylor et même son opposition à l'E.C.O.M.O.G. viennent de ce qu'il estimait être, au moment du débarquement de la force C.E.D.E.A.O. à Monrovia, pratiquement sur le point de s'assurer une victoire militaire, et par conséquent politique (97). L'intervention de l'E.C.O.M.O.G. étant perçue par Charles Taylor comme une manoeuvre pour le priver d'une victoire certaine (98), il tente par tous les moyens d'empêcher le

(94) Sur les caractères de l'opération de maintien de la paix, cf. Jacques BALLALOU, *op. cit.*, pp. 121 et s. ; Michel VIRALLY, *op. cit.*, pp. 489 et s.

(95) Par rapport aux deux premiers caractères, nous avons répondu à la question dans les développements précédents, *supra*, pp. 71 et s.

(96) A la veille du sommet extraordinaire de Bamako (novembre 1990), un Chef d'État aurait laissé entendre que l'E.C.O.M.O.G. se comporte comme une force d'occupation (*Libération*, 28 nov. 1990). De même, le Président Blaise Compaoré a publiquement mis en cause le rôle de l'E.C.O.M.O.G., qui agit, selon lui, dans un territoire sous mandat (*Fraternité Matin*, 23 oct. 1992), avec « la brutalité, l'esprit belliciste et partisan » (*Jeune Afrique*, n° 1691 du 3 au 9 juin 1993).

(97) Comme le reconnaît lui-même le Général Ishaya BAKUR, « Les soldats de Taylor sont de petits robots programmés contre l'E.C.O.M.O.G. ... Taylor n'a jamais digéré qu'on le bloque à cent mètres de l'Executive Mansion », *Le Monde*, 11 sept. 1992.

(98) On rapporte d'ailleurs que l'arrivée de l'E.C.O.M.O.G. à Monrovia a semé le doute et le défaitisme dans l'esprit des combattants du F.N.L.P. et a remis Samuel Doe et ses troupes en confiance, *Jeune Afrique*, n° 1549 du 5 au 11 sept. 1990 ; *Le Monde*, 14 août 1990.

débarquement à Monrovia (99). Si l'E.C.O.M.O.G. a réussi finalement à débarquer le 25 août 1990, c'est au prix d'affrontements avec les troupes du F.N.P.L. qu'il est parvenu à s'assurer le contrôle de Monrovia.

Un plan de paix a été adopté le 30 octobre 1991 à Yamoussoukro, et complété le 7 avril 1992 à Genève, sous l'égide du *Comité des Cinq* de la C.E.D.E.A.O. (100). Ce plan prévoit la création d'une zone-tampon à la frontière avec la Sierra Leone (101), le cantonnement et le désarmement des combattants de toutes les factions belligérantes et le déploiement consécutif de l'E.C.O.M.O.G. sur tout le territoire libérien. Mais le refus de Charles Taylor de faire application de ce plan — arguant de la partialité de l'E.C.O.M.O.G. et des attaques de l'U.L.I.M.O. contre ses troupes — rend sa réalisation précaire et même hypothétique. Au point que le Président du Gouvernement intérimaire du Libéria, Amos Sawyer, est amené à faire état de ce qu'il considère comme étant l'incapacité de l'E.C.O.M.O.G. (102).

Dès lors, le procédé de règlement du conflit va connaître une évolution sensible qui se manifeste par le recours à des mesures coercitives ainsi que par l'engagement de l'O.N.U., pour permettre la réussite de l'opération de maintien de la paix.

En effet, le blocage né de la non application des Accords de Yamoussoukro IV a conduit les États membres de la C.E.D.E.A.O., malgré les divergences encore persistantes entre eux (103), à recourir à des mesures de contrainte contre le F.N.P.L. (104). Evoquées au quinzième sommet ordinaire de la C.E.D.E.A.O. (Dakar, juillet 1992) (105), des mesures coercitives

(99) Pour ce faire, les hommes de Charles Taylor menacent de mort et tuent les ressortissants du Ghana, de la Guinée et du Nigeria ; et saccagent les locaux diplomatiques de ces pays présumés être à l'avant-garde de la création de l'E.C.O.M.O.G. *Le Monde*, 21 août 1990, 1^{er} sept. 1990 ; *Libération*, 16 août 1990, 23 août 1990, 18 sept. 1990.

(100) L'accord de Yamoussoukro IV a été signé par le F.N.P.L., le Gouvernement intérimaire et les Chefs d'État membres du *Comité des Cinq*.

(101) C'est sur une demande insistante de la Sierra Leone que la création de la zone-tampon a été retenue dans l'accord, *Fraternité Matin*, 20 sept. 1991, 21-22 déc. 1991). A la réunion de Yamoussoukro IV, le Gouvernement intérimaire exigeait plus que la création de cette zone-tampon ; il estimait en effet qu'il fallait établir un corridor de sécurité à l'ensemble des frontières du Libéria pour éviter le trafic d'armes à la frontière ivoirienne, *Fraternité Matin*, 4 nov. 1991.

(102) *Fraternité Matin*, 19 mars 1992.

(103) Une différence d'appréciation existe entre les États membres dont des contingents nationaux participent à l'E.C.O.M.O.G. et les autres ; les premiers souhaitent recourir dès que possible à des moyens de contrainte contre le F.N.P.L. alors que les seconds (notamment la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso) insistent pour que l'on tienne également compte de l'obstacle que constitue désormais l'U.L.I.M.O., et souhaitent que le recours à des sanctions contre le F.N.P.L. soit différé.

Le Ministre ivoirien des Affaires étrangères, M. Amara Essy, a effectivement reconnu l'existence de cette divergence, *Fraternité Matin*, 25 oct. 1992, *Le Monde*, 26 oct. 1992.

(104) Même s'il n'est pas la seule faction armée, le F.N.L.P. constitue aux yeux de l'E.C.O.M.O.G., l'unique obstacle à l'établissement de la paix au Libéria.

(105) A l'ouverture de ce quinzième sommet ordinaire, le nouveau Président de la Sierra Leone, Valentine Strasser, soutenait cette position en ces termes : « Pendant combien de temps notre organisation se laissera-t-elle narguer par Charles Taylor ? Le moment est venu pour faire le point », *Fraternité Matin*, 28 juill. 1992.

ont été adoptées le 20 octobre 1992 au sommet extraordinaire de Cotonou, et qui visent à assurer le blocus de tous les points d'entrée terrestres, aériens et maritimes du Libéria afin d'empêcher les parties belligérantes d'avoir accès au matériel de guerre et d'exporter des produits à partir des zones qu'elles contrôlent au Libéria. Cette tendance à la coercition s'est renforcée quelques semaines plus tard (106), des dispositions ayant été prises pour accélérer le règlement militaire du conflit : il a été reconnu à l'E.C.O.-M.O.G. le droit de se défendre vigoureusement en tant que force de maintien de la paix contre toute attaque armée, de même que le devoir d'imposer le respect du cessez-le-feu. La force ouest-africaine lance dès lors une offensive contre le F.N.P.L. qui, quelque peu affaibli, est désormais contraint de changer de tactique militaire en recourant à la guérilla (107). De surcroît, l'E.C.O.M.O.G. persuadé que malgré l'embargo, le Côte d'Ivoire laisse transiter sur son territoire des armes à destination du F.N.P.L., étend cette offensive en territoire ivoirien (108).

Comme on le voit, cette évolution est susceptible de faire apparaître un anachronisme dans la mission de l'E.C.O.M.O.G., et une ambiguïté dans la qualification de cette opération : force d'interposition ou force d'imposition de la paix ?

La question du recours à la force dans une opération de maintien de la paix s'était posée en des termes presque identiques à propos de l'intervention des forces de l'O.N.U. au Congo et à Chypre (109) ; En effet, comme dans ces deux dernières situations, l'action de la force de maintien de la paix vise à régler un conflit interne ayant certes des implications internationales. A la différence des opérations menées à l'occasion de conflits interétatiques, le recours à la force armée et le maintien de l'ordre intérieur sont inéluctables lorsqu'il s'agit de régler des conflits armés internes ; surtout quand certaines parties belligérantes ou alors des éléments isolés font obstacle à la réussite de l'opération. Dans ces conditions — et même s'il n'est pas inscrit dans le mandat initial de la force d'intervention, ou s'il n'y figure pas expressément — le recours à la coercition est imposé, à l'occa-

(106) Un autre sommet extraordinaire de la C.E.D.E.A.O. sur la question libérienne s'est tenu le 7 novembre 1992 à Abuja, au Nigeria, *Le Monde*, 10 nov. 1992.

(107) « Libéria : guerre sans front ni grande bataille. En dépit des revers militaires et des effets de l'embargo, le rebelle Charles Taylor n'abandonne pas le combat », *Le Monde*, 9 avril 1993, p. 6.

(108) En effet l'E.C.O.M.O.G. a été amené à bombarder par deux fois, le 27 février 1993 et le 27 mai 1993, un village en territoire ivoirien, *Le Monde*, 8 juin 1993. « L'E.C.O.M.O.G. bombarde un village ivoirien », *Fraternité Matin*, 1^{er} mars 1993, p. 24 ; « Côte d'Ivoire-Libéria : l'E.C.O.M.O.G. créé un nouvel incident à la frontière », *Fraternité Matin*, 29, 30, 31 mai/1^{er} juin 1993, p. 24. Quelques temps auparavant, le commandant en chef de l'E.C.O.M.O.G., le général Adetunji Olurin, avait accusé le F.N.P.L. de déployer sa « machine de guerre » dans le Comté de Nimba, à la frontière avec la Côte d'Ivoire ; il avait même averti que l'E.C.O.M.O.G. « n'hésiterait pas à bombarder des cibles militaires », si Charles Taylor ne renonçait pas à cette entreprise, *Le Monde*, 2 mars 1993.

(109) Cf. Jacques BALLALOU, *op. cit.*, pp. 131 et s. ; Maurice FLORY, « Force internationale des Nations Unies et Pacification intérieure de Chypre », *A.F.D.I.*, 1964, pp. 458 et s.

sion, comme un procédé susceptible de réaliser la cessation ou la stabilisation des hostilités. Au Libéria, c'est la « situation d'anarchie et d'effondrement total de l'ordre public » constatée par le *Comité permanent de médiation* de la C.E.D.E.A.O. qui a rendu indispensable la création et le déploiement de l'E.C.O.M.O.G. ; le maintien de l'ordre intérieur est, de ce fait, impliqué dans la mission de la force ouest-africaine. L'opposition systématique de Charles Taylor à l'application des plans de paix a rendu alors inévitable l'action coercitive. Cette issue était d'autant plus prévisible que la C.E.D.E.A.O., en octroyant la légitimité au gouvernement intérimaire de Amos Sawyer, discréditait et condamnait du même coup la lutte armée entreprise par le F.N.P.L. pour conquérir le pouvoir (110).

Somme toute, l'intervention de l'E.C.O.M.O.G. au Libéria reste dans la logique d'une opération de maintien de la paix. L'action de la force ouest-africaine ne consiste pas à faire systématiquement usage de la contrainte contre l'une quelconque des forces belligérantes ni contre un État ; tout en demeurant dans le cadre d'un règlement pacifique du conflit, le recours à la force répond aux exigences du rétablissement de l'ordre public (111)

En plus du recours à des mesures coercitives, l'opération de maintien de la paix au Libéria connaît une évolution d'une autre nature ; elle échappe progressivement à l'exclusivisme de la C.E.D.E.A.O..

4. *L'érosion de l'exclusivisme de la C.E.D.E.A.O. : la mondialisation du cadre de règlement du conflit.*

Dans la mesure où elle touche au maintien de la paix et à la sécurité internationale, l'action de l'E.C.O.M.O.G. doit être analysée en considération de sa compatibilité avec le Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies (accords régionaux). On doit notamment se demander si le Conseil de sécurité a été préalablement saisi de l'intervention de l'E.C.O.M.O.G., et surtout s'il a donné son accord à l'adoption des mesures coercitives (112). En fait, durant les trois premières années de l'évolution du conflit armé, les États africains ont conservé la recherche des solutions de règlement dans le cadre strict de l'Organisation sous-régionale ; interrogé sur l'abstention de l'O.N.U. par rapport au conflit libérien, le Secrétaire général des Nations Unies, M. Boutros Boutros-Ghali, a en effet répondu qu'elle s'explique par le fait que

(110) *Infra*, pp. 89 et s.

(111) Il était cependant à craindre que le changement de tactique opéré par le F.N.P.L. dans la conduite des combats, et une inefficacité éventuelle de la mesure de blocus décidée par le Conseil de sécurité de l'O.N.U. à la demande de la C.E.D.E.A.O. ne conduisent la force d'intervention à franchir le seuil de l'action d'interposition pour entreprendre désormais une opération de coercition.

(112) Pour une analyse du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies. Cf. Edem Kodjo, in Pierre COT et Alain PELLET (sous la direction de), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, Paris 1991, 2^e éd. revue et augmentée, pp. 797 et s.

« les États africains n'ont pas voulu du rôle de l'O.N.U. dans cette affaire. Les Nations Unies ne peuvent intervenir qu'avec l'accord des États membres. C'était une opération que l'E.C.O.M.O.G. avait prise en charge. Et quand, il y a un an, quelqu'un a proposé que nous intervenions, certains États membres ont dit : non, nous ne voulons pas d'intervention des Nations Unies ». (113) .

Mais le prolongement du conflit a révélé à la C.E.D.E.A.O. d'énormes difficultés dues essentiellement au fait que certaines parties belligérantes bénéficient de soutiens extérieurs. Aussi, pour l'exécution des sanctions qu'elle a prises, la C.E.D.E.A.O. a sollicité la coopération des trois États membres frontaliers du Libéria, et surtout l'assistance, du Conseil de sécurité de l'O.N.U. auquel il est demandé d'approuver la décision sur les sanctions, et de rendre celle-ci obligatoire à l'égard de toute la communauté internationale. A cet appel, le Conseil de sécurité a répondu en adoptant, en application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies (114), une Résolution 788 (17 décembre 1992) qui impose un embargo sur les armes et le matériel militaire du Libéria, à l'exception de ceux destinés à l'usage des forces de l'E.C.O.M.O.G. (115).

Cette dernière tournure prise par le règlement du conflit armé libérien confirme la pratique des relations entre l'O.U.A. et l'O.N.U. dans le règlement pacifique des conflits armés en Afrique : l'Organisation panafricaine joue un rôle prééminent dans ce domaine et son assentiment est nécessaire à l'intervention de l'Organisation mondiale qui lui apporte au besoin, son appui (116) (117).

L'engagement des Nations Unies dans le règlement du conflit n'est pas demeuré au seul niveau de l'autorisation donnée par le Conseil de sécurité à la mise en oeuvre de mesures coercitives. L'enlisement de la situation au plan militaire ainsi que le prolongement de l'action de l'E.C.O.M.O.G. en territoire ivoirien — deux faits significatifs de la complexification accrue du conflit — justifient sans nul doute la recherche de procédés de règlement en

(113) *Jeune Afrique Economie*, n° 163, janvier 1993.

(114) L'application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies confirme la tendance amorcée à la C.E.D.E.A.O. même de faire usage de la coercition pour rendre efficace une mission non coercitive.

(115) De son côté le Secrétaire Général a nommé, à la même période, M. Trevor Gordon-Somers (Jamaïque), en qualité de représentant spécial au Libéria.

(116) Cf. Ibou DIATÉ, « L'O.U.A., l'O.N.U. et le règlement pacifique des conflits interafricains », *Annales africaines*, 1975, pp. 9 et s. ; E. KWAM KOUASSI, *Les rapports entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation de l'Unité Africaine*, Établissements Emile Bruylant, Bruxelles, 1978, pp. 267 et s. ; Mirlande MANIGAT, « L'Organisation de l'Unité Africaine », *R.F.S.P.*, vol. XXI, n° 2, avril 1971, pp. 382 et s. ; TRAN VAN MINH, « Les conflits », in *Encyclopédie juridique de l'Afrique. Les Nouvelles Éditions Africaines*, Paris, Dakar, Lomé, 1982, t. 2, pp. 311 et s.

(117) L'opération O.N.U.S.O.M. lancée en mai 1993 pour relayer l'opération « Rendre l'espoir » entreprise en décembre 1992 par les États Unis d'Amérique en Somalie, sans constituer une violation du Chapitre VIII de la Charte, se présente comme la première entorse à la pratique des relations O.N.U.-O.U.A. dans ce domaine.

dehors du cadre exclusif de la C.E.D.E.A.O. et même du cadre africain. Cette intervention de l'O.N.U. ne remet cependant pas en cause le rôle principal reconnu à la C.E.D.E.A.O. dans ce conflit. Les pourparlers de paix tenus du 10 au 17 juillet 1993 à Genève sur la question consacrent cette nouvelle évolution : si l'organisation de ces pourparlers est indicatrice de ce fait, c'est surtout dans le contenu de l'accord qui en est issu que se réalise cette dialectique de la mondialisation du règlement du conflit et de la priorité concédée à la C.E.D.E.A.O..

Du point de vue de l'organisation, on doit noter que les pourparlers se sont tenus à l'invitation du Secrétaire général des Nations-Unies et sous l'égide de l'O.N.U., de l'O.U.A. et de la C.E.D.E.A.O.. Il est surtout à remarquer que l'adoption du texte s'est faite en deux phases bien distinctes : tout d'abord le texte de l'accord a été arrêté par les parties (118) le 17 juillet 1993 à Genève, à l'issue des négociations ; et ensuite, comme prévu, l'accord a été signé le 25 juillet 1993 à l'issue du seizième sommet ordinaire de la C.E.D.E.A.O. (Cotonou 22-24 juillet 1993) (119)

Ce compromis entre la mondialisation perceptible et la régionalisation soutenue du règlement du conflit se vérifie également dans le contenu de l'accord notamment sur les points se rapportant au règlement de la dimension militaire du conflit. Par rapport à l'Accord de Yamoussoukro IV et aux autres dispositions précédemment prises dans le cadre de la C.E.D.E.A.O. le présent accord apporte en plusieurs points des modifications substantielles : composition de l'E.C.O.M.O.G., mise en place d'une structure de supervision, création d'une zone-tampon à l'ensemble des frontières libériennes.

Selon l'article 3 alinéa 2 : « By « E.C.O.M.O.G. » Peace-keeping Force is meant an expanded E.C.O.M.O.G. which includes the forces of E.C.O.-W.A.S. Members States and African troops from outside the West African region ». On rapporte qu'à cet effet certains États africains dont l'Égypte, le Zimbabwe, la Zambie, la Tanzanie, le Zaïre, l'Ouganda et le Maroc se sont proposés pour envoyer des contingents nationaux au Libéria (120).

Une mission d'observation des Nations-Unies sera chargée en coopération avec l'E.C.O.M.O.G. de contrôler l'application de l'accord. Le groupe d'observateurs de l'O.N.U. est même amené à contrôler l'action de l'E.C.O.-M.O.G. particulièrement dans les opérations de désarmement et de cantonnement des forces belligérantes.

(118) Cet accord est signé par le Gouvernement intérimaire, le F.N.P.L. et l'U.L.I.M.O. L'Accord de Yamoussoukro IV n'a été signé par les deux premières entités citées.

(119) Les représentants de la C.E.D.E.A.O., de l'O.U.A. et de l'O.N.U. ont signé cet accord en tant que témoins.

(120) *Le Monde*, 20 juill. 1993 ; *Fraternité Matin*, 18 août 1993.

De plus, des comités conjoints comprenant des représentants des parties à l'accord ainsi que ceux de l'E.C.O.M.O.G. et de la mission d'observation des Nations-Unies collaboreront à l'application de cet accord (121).

Enfin, l'accord signé à Cotonou prévoit la création d'une zone-tampon à l'ensemble des frontières terrestres du Libéria afin d'empêcher les attaques armées transfrontalières, les infiltrations ou les importations d'armes.

L'adhésion attendue de toutes les parties intéressées à ce dernier accord (122) qui réalise un compromis facilitera à coup sûr le règlement de l'aspect militaire du conflit. Et l'accomplissement de l'opération de maintien de la paix doit elle même conditionner le règlement de la dimension politique du conflit. Mais parallèlement au développement de l'aspect premier de son intervention, la C.E.D.E.A.O. a posé les fondements d'une solution à la crise politique et constitutionnelle au Libéria.

§ 2. *Le règlement de la dimension politique du conflit*

Avant même son intervention militaire, la C.E.D.E.A.O. avait entrepris d'apporter une solution politique au conflit libérien notamment en demandant au Président Samuel Doe de démissionner. C'est l'échec de cette médiation ainsi que l'aggravation des affrontements armés qui ont finalement conduit les membres du *Comité permanent de médiation* à décider de la mise en oeuvre d'une opération de maintien de la paix ; la réussite de cette dernière opération devant alors conditionner le règlement définitif de la crise libérienne.

De l'observation de la démarche suivie par la C.E.D.E.A.O. dans le règlement de la dimension politique et constitutionnelle du conflit, il se dégage que l'Organisation sous-régionale fait prévaloir la légitimité sur le principe d'effectivité. Aussi, est-il possible de se demander si cette démarche peut induire un réaménagement du principe de la souveraineté constitutionnelle des États en Afrique.

(121) Le premier comité (*Joint Ceasefire Monitoring committee*), qui fonctionnera jusqu'à la mise en place effective de la Mission d'observation des Nations Unies, est compétent pour contrôler, enquêter et établir un rapport sur les violations du cessez-le-feu. Le second comité (*Violation Committee*) sera établi dès le déploiement de l'E.C.O.M.O.G. et de tout le contingent de la Mission d'observation des Nations Unies ; ce comité doit s'enquérir auprès des belligérants en leur demandant de prendre toutes les dispositions utiles pour éviter les violations du cessez-le-feu ou en réparer les effets dommageables.

(122) Dès la première phase de l'adoption de l'accord à Genève, les chefs des trois parties libériennes ont manifesté leur satisfaction et se sont montrés déterminés à mettre un terme au conflit armé, *Le Monde*, 20 juill. 1993. Sur le terrain même, conformément à l'article 2 de l'Accord, le F.N.P.L. et l'U.L.I.M.O. ont annoncé l'arrêt des hostilités.

A. *Le primat de la légitimité sur l'effectivité.*

L'attitude des sujets du droit international par rapport aux changements de gouvernement dans les ordres constitutionnels des États doit être en principe commandée par l'effectivité ; c'est à dire par une démarche qui ne prend en considération que ce qui est, et non ce qui relève de l'imaginaire ou du virtuel (123). Ceci implique que, dans un conflit de gouvernements au sein de l'État, les autres sujets de droit doivent voir en l'autorité qui est censée exercer la plénitude et l'exclusivité des compétences étatiques, le représentant de l'État. *A fortiori*, ces sujets de droit doivent s'abstenir d'influencer les rapports de force qui déterminent les changements constitutionnels. Cependant la position de la C.E.D.E.A.O. dans le règlement du conflit libérien est bien loin de se conformer à ces obligations ; cette position est plutôt sous-tendue par des considérations de légitimité.

En effet, la C.E.D.E.A.O. justifie son intervention au Libéria par les conséquences au plan humanitaire de l'incapacité du gouvernement de Samuel Doe à gouverner, et des luttes entre les factions pour la conquête du pouvoir ; les décisions des 6 et 7 août 1990 font même état d'une « *situation d'anarchie et d'effondrement total de l'ordre public au Libéria* » (124) ; et pour remédier à cela, le Comité permanent de médiation propose la mise en place d'un gouvernement de transition. En septembre 1990, le Président en exercice de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'O.U.A., Daniel Arap Moi, déclara de son côté que l'intervention de l'E.C.O.M.O.G. se justifie par l'inexistence d'un État et d'une administration au Libéria.

Le problème posé est d'abord celui de la négation d'une effectivité. En effet, s'il est vrai que la chute du gouvernement de Samuel Doe était imminente et que la lutte armée entre les trois factions continuait à Monrovia, on doit tout de même reconnaître que l'occupation par les troupes de Charles Taylor de la totalité du territoire libérien à l'exclusion de Monrovia était incontestable en juin 1990. Bien entendu, l'occupation du territoire ne peut être comprise ici comme une effectivité au sens de la capacité de maintien de l'ordre et de la sécurité, d'une administration régulière de la population — peut-il en être autrement puisqu'il s'agit de circonstances de guerre ? L'appréciation de l'effectivité doit tenir compte de ces circonstances et des nouveaux rapports de force qui se créent à la chute du gouvernement établi. Même si Charles Taylor affirme en fin juillet 1990 que son gouvernement est légitime et effectif parce que « le F.N.P.L. est maître de 90 % du territoire et 95 % de la population lui est favorable » (125), rien ne fait obligation ni interdiction aux États membres de la C.E.D.E.A.O. et à

(123) Cf. Jean Touscoz, *Le principe d'effectivité dans l'ordre international*, L.G.D.J., Paris, 1964, p. 2 ; Charles DE VISSCHER, *Les effectivités du droit international public*, éd. A. Pedone, Paris, 1967.

(124) Souligné par nous.

(125) *Le Monde*, 31 juillet 1990.

cette organisation intergouvernementale elle-même de reconnaître le gouvernement du F.N.P.L.. La reconnaissance de gouvernement est un acte discrétionnaire ; et l'appréciation de la représentativité de l'autorité qui revendique la qualité de gouvernement est surtout empreinte de considérations politiques. Cette liberté d'action des sujets de droit par rapport à la question de la reconnaissance donne lieu évidemment à des appréciations divergentes relativement au gouvernement à reconnaître ; ainsi, dans le cas d'espèce on note que les États-Unis d'Amérique ont affirmé n'avoir aucune preuve qu'un gouvernement formé par le chef du F.N.P.L. ait remplacé celui de Samuel Doe (126) — une manière bien diplomatique de déclarer qu'ils ne reconnaissent pas le gouvernement de Charles Taylor — alors que certains gouvernements d'Afrique d'occidentale s'apprêtaient, semble-t-il, à reconnaître ce gouvernement (127).

Mais en proposant la mise en place d'un gouvernement de transition, le *Comité permanent de médiation* de la C.E.D.E.A.O. exerce non seulement un pouvoir de non reconnaissance de gouvernement — il refuse de voir dans le F.N.P.L., le nouveau gouvernement en remplacement de celui de Samuel Doe — mais, il intervient dans la formation du pouvoir politique au Libéria. L'implication de la C.E.D.E.A.O. dans la création du gouvernement de transition est en effet nette et considérable. A sa réunion des 6 et 7 août à Banjul, le *Comité permanent de médiation* décide du principe de la création d'un gouvernement de transition et dégage en même temps les caractères et les finalités de ce gouvernement. Le communiqué final de la réunion de Banjul indique qu'aux fins de la formation du gouvernement de transition, le Comité « lance un appel pour la tenue dès que possible d'une conférence nationale de tous les partis politiques et autres groupes d'intérêt libériens » ; le cadre dans lequel doit être discuté de la constitution de ce gouvernement est ainsi décidé par la C.E.D.E.A.O. : la conférence nationale.

De plus, la C.E.D.E.A.O. donne déjà, elle-même les indications relatives à la composition du gouvernement de transition :

« Compte tenu du degré de méfiance, d'antagonisme et de division qui règne parmi la population du Libéria, et qui est dû aux actions de chacune des parties belligérantes, le Comité demande instamment que le Gouvernement de Transition ne soit dominé par aucun parti ni aucune faction au conflit. Le gouvernement devrait être une administration constituée sur une base élargie, et composée de citoyens libériens respectables de sorte qu'elle puisse être acceptée par le peuple libérien. A cet égard le Gouvernement de Transition ne devrait être dirigé par aucun des chefs actuels des parties belligérantes et quiconque le dirigera serait inéligible aux élections présidentielles ».

(126) *Le Monde, Ibid.*

(127) Les développements que nous avons faits sur l'évolution du consentement des États membres de la C.E.D.E.A.O. à l'ingérence militaire dans le conflit sont dans une certaine mesure, valables également ici.

A propos des pouvoirs de ce gouvernement, il est indiqué que ceux-ci devraient être appropriés ; en clair, et le *Comité permanent de médiation* le précise, ce gouvernement sera principalement chargé de créer les conditions nécessaires à l'organisation et à la supervision des élections générales qui devraient être organisées (128).

De fait, la conférence nationale libérienne se tient du 27 août au 2 septembre 1990 à Banjul, en Gambie, sous les auspices de la C.E.D.E.A.O. et, à la convocation du Président en exercice de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, Sir Dawda Jawara. Avant même le début des travaux de cette conférence nationale, la presse internationale rapporta que selon des sources proches de la C.E.D.E.A.O. le futur président du gouvernement de transition serait M. Amos Sawyer (129) ; ce qui se réalisa. Quant aux objectifs du gouvernement de transition tels que dégagés par la conférence nationale, ils sont tout simplement ceux qu'avait indiqué le *Comité permanent de médiation*. Tout ceci achève de nous situer sur l'influence de la C.E.D.E.A.O. dans la mise en place du gouvernement de transition au Libéria (130).

Créé de bout en bout par la C.E.D.E.A.O. et ne disposant d'aucune assise territoriale, le gouvernement de transition devait s'en remettre à l'Organisation intergouvernementale pour obtenir une relative effectivité. A cet effet, la conférence nationale a demandé à la C.E.D.E.A.O. d'« entreprendre dans les plus brefs délais » des actions destinées à faire partir Samuel Doe et à le remplacer par le gouvernement intérimaire. En fait, il faudra attendre la pacification de Monrovia par l'E.C.O.M.O.G. pour que ce dernier gouvernement puisse s'y installer en novembre 1990 ; depuis, son autorité est restée réduite au périmètre de Monrovia. Ce qui démontre que ce gouvernement reposait sur une effectivité encore plus réduite que celle du groupe insurgé de Charles Taylor.

Visiblement, la logique d'action de la C.E.D.E.A.O. sur cette question est commandée non pas par le principe d'effectivité mais par des préoccupations de légitimité ; en effet, la non reconnaissance de l'autorité de Charles Taylor tient à deux raisons essentielles — du moins tel qu'il ressort du discours de la C.E.D.E.A.O.. La première est qu'indépendamment de l'appréciation que l'on peut avoir sur le bien-fondé ou non de sa lutte armée contre

(128) Initialement, un délai de douze mois avait été prévu pour l'organisation de ces élections ; mais en raison de la situation sur le plan militaire, ce délai a été plusieurs fois remis.

(129) *Le Monde*, 28 août 1990.

(130) Une « Conférence nationale de tous les libériens », s'est tenu du 15 mars au 20 avril 1991, à Monrovia pour désigner les institutions transitoires (organes législatif, exécutif, judiciaire et commission intérimaire chargée des élections). Si les travaux de cette conférence ont été conduits par les libériens eux-mêmes, il semble que c'est la C.E.D.E.A.O. qui est l'origine de celle-ci.

le gouvernement de Samuel Doe, le chef du F.N.P.L. a bénéficié, comme nous l'avons montré, d'importants appuis extérieurs en personnel et matériels de combat et en espace territorial servant de base-arrière. Ce qui donne à croire que sa lutte n'est pas l'expression véritable du droit du peuple libérien à changer son gouvernement par tous les moyens, y compris la force armée. La deuxième raison est le non respect par les troupes de Charles Taylor, et tous les autres groupes belligérants d'ailleurs, des principes minima d'humanité applicables en période de conflit armé ; ce qui a terni son image au plan international.

Parce qu'il s'est ainsi rendu illégitime par ses méthodes de conquête du pouvoir politique, le groupe insurgé du F.N.P.L. ne bénéficiera pas de la reconnaissance internationale nécessaire à l'exercice des compétences étatiques. La C.E.D.E.A.O. lui substituera un gouvernement qui bien que très localisé en fait (131) représente l'État libérien. La conférence nationale organisée par la C.E.D.E.A.O. (en août-septembre 1990) et celle qu'elle a suscitée (en mars-avril 1991) apparaissent comme le cadre de légitimation au plan national libérien d'un gouvernement construit par l'Organisation internationale en rejet à une autorité disqualifiée. Une telle implication de la C.E.D.E.A.O. dans le règlement de la dimension constitutionnelle du conflit a une double portée au regard du droit. Tout d'abord, au plan interne, elle doit être interprétée comme le fondement institutionnel du nouvel ordre politique libérien en gestation .

Ensuite, au plan international cette intervention crée une situation d'objectivation de la reconnaissance de gouvernement ; parce que l'acte par lequel une organisation intergouvernementale constate la représentativité du gouvernement d'un État membre lie tous les autres États membres, dans le fonctionnement interne de ladite organisation (132) ; et surtout, en raison de ce que sur les questions politiques, les organisations intergouvernementales exercent une fonction de légitimation collective susceptible d'influencer l'action individuelle des États membres (133). Ceci explique qu'avant même que les controverses entre les États membres de la C.E.D.E.A.O. ne soient surmontées par le sommet extraordinaire de Bamako (novembre 1990) et surtout après, aucun gouvernement de la sous-région n'ait daigné reconnaître le gouvernement de Charles Taylor.

Si par l'intervention de la C.E.D.E.A.O., la légitimité l'emporte sur l'effectivité, on ne pourra pour autant prétendre que le non-droit prend ainsi le

(131) La notion de gouvernement local s'applique généralement à l'autorité des groupes rebelles dont l'effectivité est limitée spécialement. Cf. Joe VERHOEVEN, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, éd. A. Pedone, Paris, 1975, pp. 72 et s.

(132) Joe VERHOEVEN, *ibid.*, pp. 496 et s.

(133) Sur la fonction de légitimation exercée par les organisations intergouvernementales cf. Inis L. CLAUDE, Jr., *The Changing United Nations*, Random House, New York, 1967, pp. 73 et s.

pas sur la réalité positive. Cette ingérence dans la dimension constitutionnelle du conflit, quoique très osée et à la limite du licite, repose sur une logique de légitimité qui doit faire obstacle à une effectivité produite par un recours à la force manifestement illicite au regard du droit international.

Les récentes évolutions du règlement du conflit ont apporté une modification substantielle dans la composition des institutions politiques de transition ; en effet, un compromis sur les questions politiques réalisé à l'issue des pourparlers de paix de Genève (juillet 1993) organise de nouvelles institutions gouvernementale et législative de transition sur la base d'une représentation équilibrée de chacune des trois parties (le Gouvernement intérimaire de M. Amos Sawyer, le F.N.P.L. ainsi que l'U.L.I.M.O.) (134). Mais cette dernière évolution reste malgré tout dans la logique de légitimité préalablement déterminée par la C.E.D.E.A.O. (135) ; mettre en place une administration transitoire issue d'une concertation entre toutes les parties intéressées au règlement du conflit, et qui sera chargée de préparer et de superviser les élections générales ; ce sont ces élections qui devront en définitive déterminer les institutions politiques du Libéria (136).

Aussi, doit-on s'interroger sur la portée de cette intervention en tant que précédent dans l'évolution possible du principe de la souveraineté constitutionnelle des États.

B. *Vers la révision du principe de la souveraineté constitutionnelle des États en Afrique ?*

La souveraineté constitutionnelle des États (élément de la souveraineté politique) implique le développement dans chaque État et sans ingérence extérieure des procédés de conquête du pouvoir politique ainsi que des modes de légitimation des gouvernements. L'attitude des autres sujets de droit vis-à-vis de l'État concerné devrait être guidée par le caractère effectif ou non de l'autorité en place. Il n'en demeure pas moins qu'un certain

(134) Ce qui implique tout logiquement la dissolution du Gouvernement intérimaire précédemment établi par la C.E.D.E.A.O. ainsi que le gouvernement de Charles Taylor. Les membres de l'organe exécutif de la nouvelle administration de transition (le Conseil d'État) ont été désignés à l'issue d'une réunion inter-libérienne à Cotonou, au Bénin, *Fraternité Matin*, 16 août 1993, 18 août 1993.

(135) Il est remarquable que les signataires de l'accord conclu à l'issue des pourparlers de Genève aient tenu d'emblée à préciser, relativement aux questions politiques, que les Accords de Yamoussoukro offrent le meilleur cadre pour parvenir à la paix au Libéria ; tout en notant qu'il existe un lien de compatibilité entre le Plan de paix de la C.E.D.E.A.O. adopté en août 1990 et les Accords de Yamoussoukro.

(136) Le mandat de l'actuel Gouvernement de transition étant de six mois à compter de la date de son installation (article 6 de l'Accord), les élections législatives et présidentielles devraient en principe être organisées en février 1994.

nombre de doctrines politiques favorables à une appréciation de la légitimité et de la légalité des gouvernements se sont développées (doctrines de Tobar, de Wilson et de Betancourt) (137), et que des interventions militaires ont été mises en oeuvre pour défendre ou promouvoir un ordre constitutionnel (138). On peut ainsi constater avec le Professeur Jean Salmon que si un système juridique comprend un principe de légitimité obligatoire, il n'y a pas place pour un principe de non-intervention ; à l'inverse là où le système juridique comprend un principe de non-intervention, il n'y a pas place pour un principe de légitimité ayant un caractère obligatoire (139).

Jusqu'à présent, dans les relations entre États africains, et au sein des organisations intergouvernementales africaines, la pratique est allée plutôt dans le sens du respect de la souveraineté constitutionnelle (140).

L'intervention de la C.E.D.E.A.O. dans le conflit libérien est en rupture avec cette orientation générale en ce qu'elle dépasse la question de la (non) reconnaissance de gouvernement pour prendre les allures d'une force constitutive de gouvernement.

Il est improbable que l'exemple libérien puisse servir de précédent à une pratique d'investiture ou de désinvestiture de gouvernements africains par une organisation intergouvernementale. Mais il peut avoir quelque influence sur la pratique de la reconnaissance de gouvernement ; le contexte international actuel, favorable au pluralisme politique pourrait inciter à cette évolution. A la C.E.D.E.A.O. même, le discours sur le pluralisme se fait jour ; en effet, lors de la quatorzième Conférence au sommet (Abuja, 1^{er} — 6 juillet 1991) les Chefs d'État de la C.E.D.E.A.O. se sont rendus à l'évidence qu'une vague de manifestations populaires, pour réclamer le pluralisme politique, souffle sur toute l'Afrique et qu'un nombre de plus en plus grand de pays acceptent à présent ce pluralisme et procèdent à des ajustements au niveau de leur appareil politique ; ils ont adopté une *Déclaration de principes politiques* exhortant les gouvernements de la sous-région à faciliter le processus de transition politique pour l'instauration effective du pluralisme. Dans la mesure où elle se confirme, une telle évolution peut avoir une influence sur la reconnaissance de gouvernement en Afrique. Dès lors, le régionalisme africain pourra véritablement déboucher sur une prati-

(137) Cf. Charles ROUSSEAU, *Droit international public*, t. III, Les compétences, Sirey, Paris, 1977, pp. 557 et s. ; Joe VERHOEVEN, *op. cit.*, pp. 593 et s.

(138) Jacques DROZ, « Histoire diplomatique de 1648 à 1919 », Dalloz, Collection « études politiques, économiques et sociales », Paris, 1972, pp. 283 et s. ; Joe VERHOEVEN, *ibid.*, pp. 593 et s.

(139) Jean SALMON, « Idéologies et non-intervention », in *Réalités du droit international contemporain*, 5, *op. cit.*, pp. 259 et s.

(140) Cf. Romain YAKEMTCHOUK, « A propos de quelques cas de reconnaissance d'État et de gouvernement en Afrique », *R.B.D.I.*, vol. VI, 1970, n° 2, p. 523 ; J.C. GAUTRON, « Le régionalisme africain et le modèle interaméricain », *Annales Africaines*, 1966, notamment pp. 60-62.

que de la reconnaissance collective de gouvernement fondée sur un idéal démocratique (141)

CONCLUSION GÉNÉRALE

Le conflit du Libéria consacre une évolution dans la nature des interventions militaires en Afrique. En effet, aux interventions classiques des puissances non africaines et aux ingérences subversives des États mêmes du continent, s'ajoutent aujourd'hui des ingérences d'une autre nature : les interventions collectives qui ont pour objet de régler les conflits armés ; les précédents en la matière sont déjà nombreux (142) et d'autres expériences se poursuivent (143).

L'intervention de la C.E.D.E.A.O. au Libéria a quant à elle la particularité d'avoir été engagée en dehors du consentement d'un gouvernement établi ; il s'agirait d'une ingérence collective imposée ; de plus, elle va bien au-delà du (simple) règlement de l'aspect militaire du conflit.

Quoiqu'elle n'ait pas (encore) révélé son efficacité et, ce, en raison des contradictions multiples qui l'animent, cette intervention collective a une double portée. Tout d'abord, sur un plan général, au regard du principe de non-intervention, un développement possible allant dans le sens de la reconnaissance du droit d'ingérence des organisations intergouvernementales africaines dans les affaires supposées internes aux États du continent est à revoir (144). Ensuite, l'intervention de la C.E.D.E.A.O. dans la crise libérienne exerce une influence remarquable dans les propositions actuelles

(141) En réponse à une interrogation formulée en 1966 par le Professeur Jean-Claude GAUTRON, « Le régionalisme africain et le modèle interaméricain », *ibid.*, p. 62.

(142) La force interafricaine dans le deuxième conflit du Shaba (Zaïre) en 1978, l'A.N.A.D. dans le conflit entre le Burkina Faso et le Mali en 1986, et la force de maintien de la paix au Tchad.

(143) Actuellement un Groupe d'Observateurs Militaires Neutres (G.O.M.N.) de l'O.U.A. est présent au Rwanda dans le conflit armé qui oppose les forces gouvernementales aux rebelles.

(144) Interrogé sur une révision possible du principe de non-ingérence en Afrique, le Secrétaire Général de l'O.U.A., M. SALIM Ahmed Salim donne une réponse à première vue ambiguë, mais qui en réalité suggère une évolution souhaitable. Il déclare en effet que : « ... Il faut absolument respecter le principe de non-ingérence : Les pays africains sont déjà suffisamment faibles pour ne pas leur infliger d'autres menaces. Le détournement de ce principe n'est pas accepté, ni par l'O.U.A. ni par les Chefs d'État. Aujourd'hui, nous sommes confrontés à des situations qui, il y a deux ans à peine, étaient considérées comme ne relevant pas de notre compétence. L'Afrique change. Le simple fait que je sois allé au Zaïre et que je rencontre l'opposition sans aucune objection du gouvernement en est la preuve. C'est une révolution dans les mentalités. Nous avons compris que nous ne serons plus crédibles si nous tolérons l'anarchie ou les violations massives des droits de l'homme chez nous. On assiste aussi à un retour à nos traditions, qui nous commandent de nous occuper de ce qui se passe chez le voisin, de s'intéresser aux affaires des autres », *Jeune Afrique*, n° 1694 du 24 juin 1993.

visant à améliorer les modes de règlement des différends en Afrique aussi bien à la C.E.D.E.A.O. (145) qu'à l'O.U.A. (146).

(145) Le *Projet de traité révisé* de la C.E.D.E.A.O. prévoit à son article 56 que les États membres s'engagent à coopérer avec la Communauté en vue de créer et de renforcer les mécanismes appropriés pour assurer la prévention et la résolution à temps des conflits en mettant l'accent sur la nécessité « f) de mettre en place un observatoire régional de paix et de sécurité et le cas échéant des forces de Maintien de la paix ; g) de fournir, si nécessaire et à leur demande, une assistance aux États membres confrontés à des crises mettant en cause la paix, la stabilité et la sécurité intérieures, ou en vue d'observer le processus des élections démocratiques ».

(146) Voir la proposition très avant-gardiste du Secrétaire général de l'O.U.A., M. Salim, Ahmed Salim, présentée lors du 28^e sommet de l'Organisation (Dakar, 29 juin-1^{er} juill. 1992), in *Rapport du Secrétaire général sur les conflits en Afrique : Propositions en vue de la création d'un mécanisme pour la prévention et le règlement des conflits*, CM/1710 (LVI).

Rapport du Secrétaire général sur la création d'un mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, CM/1767 (LVIII) présenté à la cinquante-huitième session ordinaire du Conseil des Ministres (21-26 juin 1993, le Caire, Egypte).

A la suite de ces rapports, la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement a adopté le principe de la création d'un mécanisme de maintien de la paix en Afrique, voir *Projet de Déclaration de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement sur la création au sein de l'O.U.A. d'un mécanisme de la prévention, la gestion et le règlement des conflits*. Présenté à la vingt-neuvième session ordinaire (le Caire, Egypte, 29-30 juill. 1993), AHG/Draft/Decl. 3 (XXIX).