

L'enfer des bonnes intentions

A propos de la licéité des sanctions de la CEDEAO contre le Niger

Guy ROSSATANGA-RIGNAULT

Professeur à la Faculté de droit et sciences économiques de Libreville

Le 26 juillet 2023, le président du Niger, Mohamed Bazoum était renversé par des militaires conduit par le chef de sa garde présidentielle.

Le 30 juillet suivant, la Conférence des Chefs d'Etats de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) adoptait une batterie de mesures contre les le Niger tout en exigeant le rétablissement sans condition du président renversé.

Depuis, les sanctions de la CEDEAO alimentent la chronique. D'aucuns saluent avec force vibratos démocratiques un « signal fort » adressé aux putschistes de tous poils peuplant les casernes africaines, quand d'autres dénoncent des sanctions « inhumaines » et d'une « dureté inhabituelle » touchant d'abord les populations.

La présente contribution ne s'inscrit pas dans l'un ou l'autre de ces registres. En effet, si la condamnation des coups d'Etat (militaires comme constitutionnels) doit être de rigueur, se poser des questions sur les raisons profondes de tels actes ne saurait pour autant revenir à les cautionner.

On aura certainement compris que notre préoccupation ne relève nullement de ce conflit des morales dont tout indique que, comme midi, chacun la voit à sa porte. Ce qui nous préoccupe ici c'est la licéité des sanctions adoptées contre le Niger, donc le droit et non la morale à partir d'une question simple : **peut-on fonder la démocratie et, surtout, l'Etat de droit sur des violations du droit¹** ?

Qu'il soit bien entendu que ce qui est en cause ici n'est pas le droit pour la CEDEAO de prendre des sanctions dans ce type de situation, car elle en parfaitement le droit. Il ne s'agit donc pas des sanctions que la CEDEAO peut être emmenée à prendre contre un Etat membre. Il s'agit des sanctions sui generis adoptées contre le Niger. Dès lors, après avoir rappelé la capacité à punir de de la CEDEAO (1), nous montrerons qu'il est plus qu'ardu de démontrer la justesse de toute interprétation des textes de la CEDEAO permettant de trouver un fondement légal aux sanctions contre le Niger (2). On réalisera ainsi qu'on peut, à partir des meilleures intentions du monde, se fourvoyer en droit.

1. LE POUVOIR DE SANCTION DE LA CEDEAO

Créée par le traité de Lagos du 28 mai 1975, la CEDEAO² est l'une des communautés économiques africaines (à l'image de la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale)

¹ Nous interrogeons la problématique préoccupante de la haine du droit (au nom de la liberté, de la démocratie, du bien, de la morale ou de la justice) depuis quelques années : G. ROSSATANGA-RIGNAULT, « La haine du droit dans tous ses (E)tats », Palabres actuelles, Revue de la Fondation Raponda-Walker pour la Science et la Culture, N° 8, 2018, pp. 27-56

² Voir, entre autres :

- E. BERG. « L'intégration économique en Afrique de l'Ouest : problèmes et stratégies », *Revue d'économie du développement*, n°2, 1993, pp. 51-82.
- M. DIAKITÉ, *Le défi de l'intégration économique en Afrique de l'Ouest : étude et suggestions*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- M. DIOUF, *L'intégration économique en Afrique de l'Ouest*, Paris, Publisud, 1986.
- R. LAVERGNE (sld), *Intégration et coopération régionales en Afrique de l'Ouest*, Paris, Karthala , 1996.
- B. POREAU, *L'action de la CEDEAO : régionalisme et prévention des conflits en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2017.

dont la vocation première est d'assurer l'intégration de cette sous-région par la création d'un marché unique ouest-africain³.

Constatant la nécessité d'un minimum de stabilité politique et de paix pour réaliser cette ambition, la CEDEAO s'offrira une nouvelle dimension (paix et sécurité) en 1990 par l'adoption d'un nouvel instrument, le Protocole relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement des Conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité signé le 10 décembre 1999 à Lomé, Togo (auquel sera ajouté le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité signé le 21 décembre 2001 à Dakar, Sénégal) qui permettra la création de l'ECOMOG (*Economic Community of West African States Cease-fire Monitoring Group*) dont l'objet est clairement défini par son intitulé : Force de surveillance du cessez-le-feu de la Cédéao. L'ECOMOG fera ses premiers pas lors de la guerre civile libérienne. Par la suite, elle interviendra en Sierra Leone (1997), en Guinée Bissau (1999), en Côte d'Ivoire (2003), au Mali (2003), Opération antidjihadiste au Mali (2013) et en Gambie (2017).

La succession de ces opérations permet à certains d'exciper d'une licéité par usage. Or rien n'est moins sûr car, outre qu'il faut y regarder au cas par cas, l'exemple nigérien devrait être l'occasion d'un rappel du principe prétorien *non exemplis sed legibus indicandum* (on doit juger selon les lois et non selon les exemples). C'est donc le lieu de rappeler ce que disent exactement les « lois » de la CEDEAO, en l'occurrence les dispositions pertinentes du Protocole de 1999 et celles du Protocole de 2001.

On passera donc en revue successivement les articles 3, 25 et 45 du Protocole de 1999.

1.1. L'article 3 du Protocole de 1999

Aux termes de cet article, le Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement des Conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité a pour objectif d'assurer :

« (a) la prévention, la gestion et le règlement des conflits internes dans les conditions prévues au paragraphe 46 du cadre du Mécanisme entériné par la Décision A/ DEC.11/10/98 du 31 octobre 1998, ainsi que des conflits inter-Etats ;

(b) la mise en œuvre des dispositions pertinentes de l'article 58 du Traité Révisé ;

(c) l'application des dispositions pertinentes des protocoles relatifs à la non-agression, à l'assistance mutuelle en matière de défense, à la libre circulation des personnes, au droit de résidence et d'établissement ;

³Les objectifs de la CEDEAO sont les suivants : harmonisation et coordination des politiques nationales et promotion de programmes, de projets et d'activités, notamment dans les domaines de l'agriculture et des ressources naturelles, de l'industrie, des transports et communications, de l'énergie, du commerce, de la monnaie et des finances, de la fiscalité, des réformes économiques, des ressources humaines, de l'éducation, de l'information, de la culture, de la science, de la technologie, des services, de la santé, du tourisme, de la justice ; harmonisation et la coordination des politiques en vue de la protection de l'environnement ; promotion de la création d'entreprises conjointes de production ; création d'un marché commun ; création d'une union économique par l'adoption de politiques communes dans les domaines de l'économie, des finances, des affaires sociales et culturelles et la création d'une union monétaire... Le tout selon les principes fondamentaux suivants : 1. Egalité et interdépendance des États membres ; 2. Solidarité et autosuffisance collective ; 3. Coopération inter-États, harmonisation des politiques et intégration des programmes ; 4. Non-agression entre les États membres ; 5. Maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité régionales par la promotion et le renforcement des relations de bon voisinage ; 6. Règlement pacifique des différends entre les États membres, coopération active entre pays voisins et promotion d'un environnement pacifique comme préalable au développement économique ; 7. Respect, promotion et protection des droits de l'homme et des peuples conformément aux dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ; 8. Transparence, justice économique et sociale et participation populaire au développement ; 9. Reconnaissance et respect des règles et principes juridiques de la Communauté ; 10. Promotion et consolidation d'un système démocratique de gouvernement dans chaque État membre tel que prévu par la Déclaration de principes politiques adoptée le 6 juillet 1991 à Abuja ; 11. Répartition juste et équitable des coûts et des avantages de la coopération et de l'intégration économiques.

(d) le renforcement de la coopération dans les domaines de la prévention des conflits, de l'alerte précoce, des opérations de maintien de la paix, de la lutte contre la criminalité transfrontalière, le terrorisme international, la prolifération des armes légères, et les mines anti-personnelles ;

(e) le maintien et la consolidation de la paix, de la sécurité et de la stabilité au sein de la Communauté ;

(f) la création d'institutions et la mise en œuvre de politiques appropriées pouvant permettre la coordination des missions humanitaires et de sauvetage ;

(g) la promotion d'une coopération étroite entre les Etats membres dans les domaines de la diplomatie préventive et du maintien de la paix ;

(h) la constitution et le déploiement, chaque fois que de besoin, d'une force civile et militaire pour maintenir ou rétablir la paix dans la sous-région ;

(i) la création d'un cadre approprié pour la gestion rationnelle et équitable des ressources naturelles appartenant en commun à des Etats membres partageant des frontières communes, et qui pourraient constituer des causes de conflits inter Etatiques fréquents ;

(j) la protection de l'environnement et l'adoption de mesures visant à restaurer l'environnement dégradé ;

(k) la sauvegarde du patrimoine culturel des Etats membres ;

(l) la formulation et la mise en œuvre de politiques de lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et la circulation illégale des armes légères. »

Au regard des paragraphes (e) et (h) de l'article 3 du Protocole de 1999, il n'y a aucun doute que la CEDEAO soit en droit d'agir lorsque *la paix, la sécurité et la stabilité au sein de la Communauté* (e) sont remis en cause en constituant et en déployant une *force civile et militaire pour maintenir ou rétablir la paix* (h). Reste à déterminer clairement les éléments constitutifs d'une remise en cause de la paix, de la sécurité et de la stabilité au sein de la Communauté. Aussi condamnable que soit (moralement et juridiquement) un coup d'Etat militaire, rien ne démontre qu'il constitue plus (en soi) une remise en cause de la paix, de la sécurité et de la stabilité au sein de la Communauté que des émeutes sociales entraînant des dizaines, voire des centaines de morts comme on a pu le voir récemment dans certains Etats membres de la CEDEAO.

1.2. L'article 25 du Protocole de 1999

L'article 25 du Protocole de 1999 qui fixe les conditions de mise en œuvre du Mécanisme est d'un grand intérêt en ce qu'il en explicite les conditions de mise en œuvre qui sont au nombre de six :

« (a) En cas d'agression ou de conflit armé intervenu dans un Etat membre, ou de menace d'un tel conflit ;

(b) En cas de conflit entre deux ou plusieurs Etats membres ;

(c) En cas de conflit interne qui : (i) menace de déclencher un désastre humanitaire ; (ii) constitue une menace grave à la paix et à la sécurité dans la sous-région ;

(d) En cas de violations graves et massives des droits de l'Homme ou de remise en cause de l'État de droit ;

(e) En cas de renversement ou de tentative de renversement d'un Gouvernement démocratiquement élu ;

(f) Toute autre situation que détermine le Conseil de Médiation et de Sécurité. »

Comme on peut le voir, le Protocole de 1999 a bel et bien prévu parmi, les cas de mise en action du Mécanisme ceux de « renversement ou de tentative de renversement d'un Gouvernement démocratiquement élu » (e). Dès lors, c'est à bon droit que la CEDEAO a eu à se pencher sur la situation du Niger où l'on est effectivement en face d'un cas de renversement d'un gouvernement démocratiquement élu ou plus techniquement en face d'un changement anticonstitutionnel de gouvernement.

1.3. L'article 45 du Protocole de 1999

L'article 45 du Protocole de 1999 est consacré à la *restauration de l'autorité politique dans un Etat membre*. Il dispose, à cet égard, que « *dans le cas où l'autorité du gouvernement est inexistante ou est gravement érodée, la CEDEAO apporte son assistance pour restaurer cette autorité. Dans le cadre de cette assistance, elle peut procéder à la préparation, l'organisation, le suivi, la gestion des processus électoraux avec la collaboration*

des organisations régionales et internationales compétentes. La restauration de l'autorité politique est entreprise en même temps que la promotion du respect des droits de l'homme et le renforcement de l'État de droit et des institutions judiciaires. »

Que dire de cet article ?

D'abord qu'il faudrait une interprétation plus qu'extensive pour voir dans le cas nigérien une « autorité politique inexistante ou gravement érodée ». En effet, depuis la survenue du putsch, il est loisible de constater, sans que cela ne vaille approbation, que ses auteurs exercent une autorité sans conteste dans l'Etat nigérien.

Ensuite, à supposer que l'anarchie soit désormais la norme au Niger du fait de la disparition ou de la grave érosion de l'autorité politique nationale, les voies et moyens prévus par cet article pour assister à la restauration de cette autorité n'intègrent aucune des sanctions prises par la CEDEAO contre le Niger et encore moins une intervention armée. Ce qui n'est guère surprenant en ce sens que les sanctions en cas de coup d'Etat n'existent pas dans le Protocole de 1999. Et, c'est bien pourquoi le Protocole de 2001 a dû être pris pour combler ce vide.

Il suit de là, comme on le verra ci-dessous, que la licéité des sanctions particulières prises contre le Niger est douteuse en ce sens qu'elles ne correspondent pas aux sanctions explicitement prévues par le Protocole de 2001.

2. LA LICEITE DOUTEUSE DES SANCTIONS DE LA CEDEAO CONTRE LE NIGER

2.1. Rappel des sanctions de la CEDEAO contre le Niger

Après avoir décidé de prendre toutes les mesures nécessaires (lesdites mesures pouvant inclure l'usage de la force), au cas où les exigences de la Conférence ne seraient pas satisfaites dans un délai d'une semaine, pour assurer le rétablissement de l'ordre constitutionnel en République du Niger, la Conférence a pris 9 mesures à effet immédiat :

- 1. Fermeture des frontières aériennes entre les pays de la CEDEAO et le Niger ;
- 2. Etablissement d'une zone d'exclusion de la CEDEAO pour tous les vols commerciaux à destination ou en provenance du Niger ;
- 3. Suspension de toutes les transactions commerciales et financières entre les Etats membres de la CEDEAO et le Niger ;
- 4. Gel de toutes les transactions de service, y compris les services publics ;
- 5. Gel des avoirs de la République du Niger dans les banques centrales de la CEDEAO ;
- 6. Gel des avoirs de l'Etat du Niger, ainsi que des entreprises publiques et parapubliques logées dans les banques commerciales ;
- 7. Suspension du Niger de toute forme d'assistance financière et de transactions avec toutes les institutions financières, notamment la BIDC et la BOAD ;
- 8. Interdiction de voyage et gel des avoirs des officiers militaires impliqués dans la tentative de coup d'Etat. Cette mesure s'applique également aux membres de leurs familles et aux civils acceptant de figurer dans toute institution ou tout gouvernement à mettre en place par ces officiers militaires ;
- 9. Lancement d'un appel en direction de l'UEMOA et de tous les organismes régionaux pour la mise en application de la présente décision.

Tout ce qui précède dénote d'une volonté claire du refus de toute prise de pouvoir par voie de coup d'Etat militaire. On peut applaudir cette détermination, comme on peut s'étonner de sanctions s'appliquant aux membres des familles des putschistes car, jusqu'à présent, on ne savait pas qu'on pouvait, en droit, être comptable des actes d'autrui, fût-ce ses parents.

D'aucuns ont dénoncé l'inhabituelle sévérité et même le caractère inhumain de sanctions qui toucheront d'abord les populations du Niger. Là n'est pas notre préoccupation qui, rappelons-

le, ne vise qu'à vérifier le fondement légal de toutes ces mesures au regard des propres textes de la CEDEAO autant que du droit international général. D'où il apparaît, pour le moins, un hiatus entre ces sanctions et les articles 27 du Protocole de 1999 et 45 du Protocole de 2001, comme avec le droit international général et des droits de l'homme.

2.2. Les articles 27 du Protocole de 1999 et 45 du Protocole de 2001

Le droit communautaire CEDEAO donne des indications générales sur la procédure de sanction. En effet, selon les dispositions de l'article 27 du Protocole de 1999, « Le Mécanisme est mis en œuvre suivant l'une ou l'autre des procédures ci-après :

(a) Le Secrétaire Exécutif informe les Etats membres du Conseil de Médiation et de Sécurité et en concertation avec le Président en exercice, prend toutes mesures d'urgence.

(b) Le Conseil de Médiation et de Sécurité envisage plusieurs options, et décide de celle la plus appropriée en matière d'intervention. Ces options peuvent porter sur le recours au Conseil des Sages, sur l'envoi de mission d'enquête, de missions politiques et de médiation ou sur l'intervention de l'ECOMOG ». Si cette disposition apparaît manifestement vague et donc susceptible de plusieurs interprétations, elle est néanmoins précisée par l'article 45 du Protocole de 2001.

En effet, cet article ne souffre d'aucune ambiguïté et est plus qu'explicite en fixant les sanctions possibles en *cas de rupture de la Démocratie par quelque procédé que ce soit et en cas de violation massive des Droits de la Personne dans un Etat membre de la CEDEAO*. Ainsi, lesdites sanctions *peuvent aller par graduation du refus de soutenir les candidatures présentées par l'Etat membre concerné à des postes électifs dans les organisations internationales à la suspension de l'Etat membre concerné dans toutes les Instances de la CEDEAO en passant par le refus de tenir toute réunion de la CEDEAO dans l'Etat membre concerné*⁴.

On chercherait en vain dans cet article quelque chose qui ressemblât à l'une quelconque des sanctions prises contre le Niger. Certes, on pourrait toujours exciper du verbe pouvoir utilisé par les rédacteurs du Protocole de 2001 (lesdites sanctions *peuvent aller par graduation*) pour estimer que *peuvent* ne signifie pas doivent et que, par conséquent, d'autres sanctions sont possibles quoique non écrites. Une telle interprétation ne serait juste qu'à la condition qu'il y ait dans la disposition concernée des termes comme *notamment* ou entre *autres*; ce qui n'est pas le cas. A l'évidence s'applique ici l'antique principe *interpretatio cessat in claris* : il n'y a pas lieu d'interpréter outre mesure ce qui est clair.

De même, on a pu entendre ici et là une justification de ces sanctions par une « opposition » des dispositions du protocole révisé de 2001 par rapport au protocole originel de 1999. Or, outre le fait que le protocole de 2001 vient en complément de celui de 1999, l'article 46 du protocole de 2001 affirme clairement que le « *présent Protocole additionnel fait corps avec le Protocole relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement des Conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité signé à Lomé le 10 décembre 1999.* »

Mais, à supposer même qu'il existât une contradiction entre les deux textes, lequel devrait primer ? Il serait, à cet égard, de bonne méthode de faire appel à deux principes généraux du droit bien connus, à savoir : *lex posterior derogat priori* (la loi postérieure déroge à la loi antérieure) et *lex specialis derogat generali* (la loi spéciale déroge à la loi générale).

Ainsi, si l'on considère que le protocole de 1999 est antérieur à celui de 2001 et si l'on considère le protocole de 1999 comme loi générale et celui de 2001 comme loi spéciale, on ne peut que déduire que le texte de 2001 prime sur celui de 1999. En effet, pourquoi le « législateur » CEDEAO aurait pris le texte de 2001 pour qu'il n'ait pas d'effet dès lors qu'existerait celui de 1999 ? Une telle hypothèse est tout sauf logique. Si le texte de 1999 se suffisait, il n'y avait aucune raison de prendre un texte additionnel.

⁴ Il est précisé, par ailleurs, que « *pendant la suspension, l'Etat sanctionné continue d'être tenu au paiement des cotisations de la période de suspension. Pendant ladite période, la CEDEAO continuera de suivre, d'encourager et de soutenir tout effort mené par l'Etat membre suspendu aux fins de retour à la vie institutionnelle démocratique normale. Sur proposition du Conseil de Médiation et de Sécurité, il peut être décidé à un moment approprié de procéder comme il est dit à l'Article 45 du Protocole.* »

Du reste, l'intitulé des deux textes semble accréditer l'hypothèse du protocole de 2001 comme *lex posterior* et *lex specialis*. En effet, le texte de 1999 s'intitule **Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité** alors que celui de 2001 a pour titre **Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance**. Autrement dit, alors que le texte de 1999 est plus généralement consacré à la paix, il apparaît que le « législateur » CEDEAO s'est rendu compte que la démocratie et la bonne gouvernance étaient des conditions de la paix. Dès lors, il convenait d'intégrer en tant que telle la problématique spécifique de la démocratie et de la bonne gouvernance dans son dispositif normatif.

2.3. Les sanctions de la CEDEAO contre le Niger face au droit international général et des droits de l'homme

« Vers une remise en cause du jus contra bellum ? », se demandaient, suite à un certain nombre d'interventions militaires à la légalité douteuse, Olivier Corten et Agatha Verdebout⁵. Cette interrogation prend tout son sens dans la perspective, quoique peu probable, d'une intervention des troupes de la CEDEAO au Niger. En effet, on ne peut qu'exprimer quelque perplexité face à la question de savoir au nom de quels principes, valeurs et normes, la CEDEAO s'autorise à violer des principes aussi consacrés que la souveraineté⁶, la non-ingérence⁷ et, surtout l'interdiction de l'usage de la force en dehors du cadre du Chapitre 7 de la Charte des Nations Unies, quand bien même l'histoire récente fourmille d'illustrations contraires en Irak ou ex Yougoslavie⁸.

Sans nous étendre sur une question connue et largement développée, on rappellera que l'interdiction du recours à la force est un élément essentiel du droit international contemporain marquant la sortie définitive du modèle westphalien. Sa première formalisation peut être trouvée dans le Pacte Briand-Kellogg du 27 août 1928. Cette mise hors-la-loi sera définitivement consacrée par la Charte des Nations Unies autant que par la jurisprudence⁹ et plusieurs résolutions de

⁵ O. CORTEN et A. VERDEBOUT, « Les interventions militaires récentes en territoire étranger : vers une remise en cause du jus contra bellum », *Annuaire français de droit international*, volume 60, 2014. pp. 135-169.

⁶ Voir, entre autres :

C. CHAUMON, « Recherche sur le contenu irréductible du concept de souveraineté internationale de l'Etat », *Homages d'une génération de juristes au Président BASDEVANT*, Paris, Pedone, 1960. F. H. HINSLEY, *Sovereignty*, Cambridge, Cambridge University Press, 2nd ed., 1986. H.J. MORGENTHAU, « The problem of Sovereignty revisited », *Columbia Law Review*, 1948, pp. 341-365. J.-D. MOUTON, « Retour sur l'État souverain à l'aube du XXI^e siècle », *État, société et pouvoir à l'aube du XXI^e siècle : Mélanges en l'honneur du professeur François BORELLA*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1999, pp. 319 - 334. W. G. WERNER et J. DE WILDE, « The endurance of Sovereignty », *European Journal of International Relations*, vol. 7, n°3, 2001, pp. 283-313.

⁷ Voir à cet égard : Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et de l'ingérence dans les affaires intérieures des États, Rés. AG 36/ 103, Doc. Off. AG NU, 36 e sess., Doc. NU A/ RES/ 36/ 103, (1981). On lira aussi avec profit : S. MILAN, « Quinze années de mise en œuvre de la Déclaration relative aux principes du Droit international touchant les Relations amicales et la Coopération entre Etats », *Annuaire français de droit international*, volume 31, 1985. pp. 527-533.

⁸ M. BETTATI, « L'usage de la force par l'ONU », *Pouvoirs*, 2004/2 (n° 109), p. 111-123.

M. GLENNON, *Limits of Law, Prerogatives of Power. Interventionism after Kosovo*, New York, Palgrave, 2001.

M. GLENNON, « The Rise and Fall of the UN Charter's Use of Force Rules », *Hastings International and Comparative Law Review*, 2004, vol. 27/3, pp. 497-510.

P. KLEIN (dir.), *L'intervention en Irak et le droit international*, Paris, Pedone, 2004.

M. KOHEN, « L'emploi de la force et la crise du Kosovo : vers un nouveau désordre juridique international », *RBDI*, 1999/1, pp. 122-148.

G. LE FLOCH, « Le principe de l'interdiction du recours à la force a-t-il encore valeur positive ? », *Droit et cultures*, n° 57, 2009, pp. 49-76.

J. LOBEL, M. RATNER, « Bypassing the Security Council : Ambiguous Authorization to Use Force, Cease-fires and the Iraqi Inspection Regime », *AJIL*, 1999, vol. 93/1, pp. 124-154.

P. WECKEL, « L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée », *RGDIP*, 2000/1, pp. 19-35.

⁹ On se souviendra de l'arrêt de la CIJ dans l'affaire du Détroit de Corfou : « le prétendu droit d'intervention ne peut être envisagé par elle [la Cour] que comme une manifestation d'une politique de force, politique qui, dans le passé, a donné lieu aux abus les plus graves et qui ne saurait, quelles que soient les déficiences présentes de l'organisation

l'ONU¹⁰. Ainsi, l'article 2§4 de la Charte énonce clairement que « les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies. »

Tout en rappelant qu'aucune disposition « ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée » (article 51 de la Charte des Nations Unies), la Charte ne reconnaît le droit d'user de la force qu'au Conseil de sécurité de l'ONU dans le cadre du Chapitre 7 consacré à *l'action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression* ; précisément l'article 42 selon lequel « si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'Article 41¹¹ seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres des Nations Unies. »

A l'examen, le projet d'intervention de la CEDEAO au Niger se révèle comme n'ayant aucun fondement légal solide et apparaît plutôt comme une violation du droit international général. Du reste, la preuve implicite par l'absurde de cette violation se trouve dans le deuxième communiqué de la CEDEAO sur le Niger qui sollicite l'appui, sinon la couverture de l'UA et de l'ONU. Cette seule demande signifie la reconnaissance de ce que, en l'état actuel du droit international, seul le Conseil de Sécurité de l'ONU peut autoriser¹², sur le fondement du chapitre VIII de la Charte, l'intervention militaire d'un organisme régional à l'instar de la CEDEAO¹³.

Toutefois, cette autorisation paraît peu probable pour au moins deux raisons : d'une part, le Conseil Paix et Sécurité (CPS) de l'Union Africaine n'a pas pu trouver une majorité claire pour soutenir la demande d'intervention militaire de la CEDEAO (dont elle se contente de « prendre note »¹⁴) ;

internationale, trouver aucune place dans le droit international » (Albanie c. Royaume-Uni, arrêt 9 avril 1949, Rec. 1949, p. 4.). On citera aussi, entre autres arrêts de la CIJ : *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique, arrêt du 27 juin 1986, Rec. 1986, p. 14). Voir : C. Lang, *L'affaire Nicaragua c. États-Unis devant la CIJ*, Paris, LGDJ, 1990.

¹⁰ Notamment : Rés. 2625 (XXV) du 24 octobre 1970, Rés. 2660 (XXV) du 7 décembre 1970.

¹¹ Mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée.

¹² L.-A. SICILIANOS, *Entre multilatéralisme et unilatéralisme : l'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force*, RCADI, vol. 339, 2009.

¹³ M. OUABA, *La CEDEAO et le chapitre VIII de la Charte des Nations Unies : aspects récents du maintien de la paix et de la sécurité en Afrique de l'Ouest*, Mémoire de Master Droit international public, Université de Lyon 3, 2013.

¹⁴ Réuni le 14 août 2023 à propos de la situation au Niger, le Conseil Paix et Sécurité de l'Union Africaine ne rendra public son communiqué que le 22 août, ce qui illustre clairement les tensions et divisions des Etats africains sur les sanctions de la CEDEAO contre le Niger. Dans son (long) communiqué, le CPS se livre à un véritable exercice d'équilibriste ménageant la chèvre et le chou. Ainsi, le CPS :

- « **Réitère également sa condamnation sans équivoque** du coup d'État militaire qui a eu lieu le 26 juillet 2023 au Niger et qui a abouti à l'éviction d'un président démocratiquement élu, S.E. Mohamed Bazoum, par une faction d'officiers militaires ;
- **Prend note** de la décision de la CEDEAO de déployer une Force en attente et **demande** à la Commission de l'UA d'entreprendre une évaluation des implications économiques, sociales et sécuritaires du déploiement d'une Force en attente au Niger et d'en faire rapport au Conseil ;
- **Décide**, conformément aux instruments pertinents de l'UA, en particulier l'Acte constitutif de l'UA, le Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine et la Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance, de suspendre immédiatement la participation de la République du Niger de toutes les activités de l'UA et de ses organes et institutions jusqu'au rétablissement effectif de l'ordre constitutionnel dans le pays ;
- **Fait sien** le paragraphe 10 (k) du Communiqué final de l'Autorité des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO sur la situation politique au Niger, adopté le 30 juillet 2023, concernant l'imposition de mesures punitives, **tout en veillant** à son application progressive et en minimisant son effet disproportionné sur les citoyens du Niger. (<http://www.peaceau.org/fr/article/communique-de-la-1168e-reunion-du-cps-tenue-le-14-aout-2023-sur-l-expose-actualise-de-la-situation-au-niger?s=09>).

d'autre part, au regard du contexte géopolitique actuel, il y a fort à parier qu'une résolution du Conseil de sécurité autorisant une telle opération ne manquera de se heurter au veto de la Russie et de la Chine par ailleurs échaudés par l'aventure libyenne de l'OTAN et ses terribles conséquences sur la paix et la sécurité de la région.

On nous rétorquera que la CEDEAO a déjà eu à agir sous couverture du Conseil de sécurité *dans les cas de menace contre la paix et de rupture de la paix*. En effet, il est arrivé que le Conseil de sécurité accorde une délégation de recours à la force à cette organisation lors de ses interventions au Liberia et en Sierra Leone¹⁵. Pour autant, ces exceptions ne sont que des confirmations de la règle.

Par ailleurs, on peut également nous rétorquer que dans le cas du Niger, le coup d'Etat militaire ne constituant pas a priori une menace ou une rupture de la paix, l'intervention militaire de la CEDEAO pour y mettre un terme ne nécessite nullement une autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU. En réalité, toute intervention militaire d'une organisation régionale ou sous régionale, pour être reconnue comme licite, doit pouvoir bénéficier d'une autorisation même implicite du Conseil de sécurité de l'ONU. Ce qui n'est malheureusement pas le cas ici. En d'autres termes, une intervention de la CEDEAO au Niger sans cette onction du Conseil de sécurité serait considérée comme non seulement une violation de la Charte, mais également une déformation du modèle traditionnel de délégation du pouvoir de sanction¹⁶.

Les sanctions de la CEDEAO contre le Niger doivent enfin viser le respect du droit international des droits de l'homme. En effet, l'article 2 du Protocole de 1999, complété et explicité par l'article 2 du Protocole de 2001, indique clairement que « Les Etats membres, réaffirment leur attachement aux principes contenus dans les Chartes de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, ainsi que dans la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, notamment les principes fondamentaux suivants : (...) (d) la protection des droits humains fondamentaux, des libertés et des règles du droit international humanitaire ». Or, selon plusieurs sources¹⁷, ces sanctions, qui ne prévoient aucune exemption humanitaire, constituent déjà une catastrophe humanitaire et violent manifestement les droits fondamentaux des populations¹⁸. Cette situation pourrait avoir pour effet d'engager la responsabilité internationale de la CEDEAO et de ses Etats membres pour non-respect de leurs obligations dans le domaine des droits de l'homme¹⁹.

A défaut de conclure, on pourrait inviter la CEDEAO à produire un troisième Protocole dans lequel elle complèterait expressément la liste des mesures qu'elle se doit de prendre en cas de coup d'Etat militaire tout en veillant à ne point y inscrire l'usage de la force contre un Etat souverain, sauf autorisation expresse du Conseil de Sécurité et sur saisine de ce dernier par l'Union Africaine.

En parlant de « coup d'Etat... qui a abouti à l'éviction d'un président démocratiquement élu », l'UA s'éloigne de la CEDEAO qui n'avait toujours pas reconnu le fait accompli. De même, en prenant note de « de la décision de la CEDEAO de déployer une Force en attente » tout en demandant à la Commission de l'UA « d'entreprendre une évaluation des implications économiques, sociales et sécuritaires du déploiement », le CPS montre plus que de réserves à l'intervention. Enfin, le CPS reconnaît un « effet disproportionné sur les citoyens du Niger » des sanctions prises par la CEDEAO.

¹⁵ Voir : S/RES/788 du 19 novembre 1992 et S/RES/1132 du 8 octobre 1997. Lire aussi : M. DJAMCHID, « La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales », *Annuaire français de droit international*, volume 43, 1997. pp. 105-115. M. OUOBA, « La CEDEAO et le chapitre VIII de la Charte des Nations unies : aspects récents du maintien de la paix et de la sécurité en Afrique de l'Ouest », Mémoire Master 2, Université Jean Moulin Lyon 3, 2013.

¹⁶ L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Les relations entre organisations régionales et organisations universelles*, RCADI, vol. 347, 2010, p. 282.

¹⁷ Il s'agit principalement des ONG (CICR, FIDH ; Human Rights Watch, etc.) et d'organismes internationaux comme le Programme Alimentaire Mondial, etc.

¹⁸ L'ONU et le Conseil des droits de l'homme ont l'habitude de condamner de telles mesures. Cf. A/RES/51/103, 12 décembre 1996, Droits de l'homme et mesures coercitives unilatérales, § 1 ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale, n°8 : Relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels, 12 décembre 1997, Document des Nations Unies (E/C. 12/1997/8).

¹⁹ D. Dormoy, « Sanctions ciblées et respect des droits de l'homme : quelques réflexions sur la responsabilité des organisations internationales et de leurs Etats membres », RQDI, vol. 28, n°2, 2015, pp. 1-26.