

Inger Österdahl

# La France dans l'Afrique de l'après-guerre froide

Interventions et justifications



La France dans l'Afrique  
de l'après-guerre froide

Interventions et justifications

par

*Inger Österdahl*

*Termes d'indexation*

Intervention étrangère

Relations extérieures

Aspects juridiques

France

Gabon

Rwanda

Togo

Zaire

*Indexing terms*

Foreign intervention

Foreign relations

Legal aspects

France

Gabon

Rwanda

Togo

Zaire

Réviseur de la langue : Anna Giudice

ISBN 91-7106-410-9

ISSN 1401-8926

© l'auteur et Nordiska Afrikainstitutet , 1997

Imprimé en Suède par Reprocentralen HSC, Uppsala 1997

# TABLE DES MATIÈRES

<b>1. Introduction aux problèmes juridiques et politiques</b> .....	5
1.1. Problèmes juridiques .....	5
1.1.1. Le principe de non-intervention .....	5
1.1.2. Les exceptions au principe de non-intervention .....	8
1.2. Problèmes politiques .....	11
1.3. Période et pays choisis: 1986-1996; Gabon, Togo, Zaïre, Rwanda ..	16
<b>2. Gabon 1990</b> .....	19
2.1. Circonstances de fait .....	19
2.2. Analyse juridique .....	21
2.2.1. Protection des ressortissants français .....	21
2.2.2. Invitation à intervenir ou consentement .....	23
2.2.3. L'accord de défense .....	24
2.2.4. Intervention et dictature .....	26
<b>3. Togo 1986, 1991 et 1993</b> .....	30
3.1. Circonstances de fait .....	30
3.2. Analyse juridique .....	32
3.2.1. Légitime défense .....	32
3.2.2. L'accord de défense .....	33
3.2.3. Invitation à intervenir .....	34
3.2.4. Protection des ressortissants .....	35
3.2.5. Intervention et démocratie .....	36
3.2.6. Renonciation à l'intervention .....	40
<b>4. Zaïre 1991 et 1993</b> .....	42
4.1. Circonstances de fait .....	42
4.2. Analyse juridique .....	46
4.2.1. La protection des ressortissants français .....	46
4.2.2. Consentement et effectivité du régime .....	47
4.2.3. Intervention et démocratie .....	52
4.2.4. Intervention humanitaire? .....	55
4.2.5. L'opposition comme représentant légitime .....	57
4.2.6. L'absence de gouvernement comme justification .....	58
<b>5. Rwanda 1990, 1993 et 1994</b> .....	61
5.1. Circonstances de fait .....	61
5.2. Analyse juridique .....	67
5.2.1. Protection des ressortissants français .....	67
5.2.2. Consentement et effectivité .....	68
5.2.3. Légitime défense collective .....	71
5.2.4. Intervention humanitaire autorisée par le Conseil de sécurité de l'ONU..	74
<b>6. Conclusion</b> .....	81

La réalisation de cette étude a été rendue possible grâce à une bourse accordée à l'auteur par le Conseil national suédois pour la recherche dans les lettres et les sciences sociales (Humanistisk- samhällsvetenskapliga forskningsrådet, HSFR). La bourse a permis à l'auteur de passer huit mois pour faire des recherches et écrire à Paris, à l'Université de Paris II, Panthéon-Assas. Les efforts de recherche à Paris ont été complétés par une visite de deux semaines au Centre d'Étude d'Afrique Noire (CEAN) à l'Université de Bordeaux IV financée par la Faculté de droit de l'Université d'Uppsala.

# 1. Introduction aux problèmes juridiques et politiques

## 1.1 PROBLÈMES JURIDIQUES

### 1.1.1. Le principe de non-intervention

Sur le plan juridique cette étude concerne le domaine du principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États. Ceci est un principe fondamental du droit international moderne, reconnu par tous les États et auteurs. Le contenu actuel du principe a été développé depuis la fin de la seconde guerre mondiale et l'adoption de la Charte de l'Organisation des Nations Unies (O.N.U.). Le principe de non-intervention est indirectement visé dans l'Article 2(7) de la Charte et a été élaboré entre autre, dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, adoptée par l'Assemblée Générale de l'O.N.U. en 1975.<sup>1</sup> En outre nul ne pourrait contester l'affirmation que le principe de non-intervention fait partie du droit international coutumier.<sup>2</sup>

Cependant, comme c'est le cas avec de grandes parties du droit international général, le contenu précis et la portée exacte du principe de non-intervention sont vivement et continuellement discutés. D'abord il y a le débat sur les sens exact du terme «intervention» et par conséquent ce qui est interdit par le principe de non-intervention. Comprend-il notamment toutes formes d'ingérence — militaire, économique, politique, culturelle etc. — ou le principe de non-intervention vise-t-il uniquement à l'ingérence dans sa forme la plus évidente, à savoir l'ingérence armée?

De façon générale et en simplifiant ce sont les pays aussi bien que les auteurs du Sud qui argumentent en faveur d'une interprétation large ou extensive du principe, tandis que les pays et auteurs du Nord argumentent en faveur d'une interprétation restrictive. Selon cette dernière le principe de non-intervention prohiberait l'ingérence militaire et rien que l'ingérence militaire. Selon la première interprétation les autres formes d'ingérence — qui

---

<sup>1</sup> Résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970. Voir aussi les résolutions 2131 (XX) du 21 décembre 1965; 2734 (XXV) du 16 décembre 1970; 3314 (XXIX) du 14 décembre 1974; 31/91 du 14 décembre 1976; 32/153 du 19 décembre 1977; 33/74 du 15 décembre 1978; 34/101 du 14 décembre 1979; 35/159 du 12 décembre 1980; et 36/103 du 9 décembre 1981.

<sup>2</sup> Cf. Affaire du Détroit de Corfou, arrêt du 9 avril 1949: Cour Internationale de Justice (C.I.J.) Recueil 1949, p 34-35; Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique), fond, arrêt, C.I.J. Recueil, 1986, par. 202.

peuvent être au moins aussi effectives comme moyens d'influence et de pression — seraient également interdites par le principe de non-intervention.

Auparavant le bloc soviétique optait évidemment pour une interprétation extensive du principe de non-intervention, voulant de cette manière protéger la souveraineté des États en général et se protéger contre toute influence et critique de la part des pays de l'Ouest en particulier. Il est aujourd'hui difficile d'évaluer la doctrine actuelle de l'ancien bloc communiste, la seule chose que l'on puisse dire c'est que la doctrine marxiste-léniniste n'est plus appliquée. Probablement la doctrine des pays ex-communistes en ce qui concerne le principe de non-intervention correspond pour l'instant à celle des pays de l'Ouest.

La Chine, n'appartenant pas aux *anciens* pays communistes, dans la mesure où elle exprime des prises de positions claires dans les fora internationaux, devrait donc soutenir une interprétation extensive du principe. C'est ce qu'elle fait à en juger entre autre par la manière dont vote la Chine au sein du Conseil de sécurité de l'O.N.U. à propos des opérations impliquant différentes formes d'ingérence dans les affaires plus ou moins intérieures des États membres.

La Chine aussi se soucie beaucoup de la souveraineté des États, pour les mêmes raisons que le bloc soviétique autrefois et c'est également le cas de la plupart des pays du Sud. Même si la notion de souveraineté des États ne va pas être discuté plus profondément dans cet article il est important de se rappeler que les deux notions, d'une part la non-intervention et d'autre part la souveraineté, sont intimement liées. Les États qui tiennent au respect rigoureux du principe de souveraineté favorisent une interprétation extensive du principe de non-intervention, tandis que les États qui ne soutiennent pas ce principe de manière aussi ardente favorisent l'interprétation restrictive du principe de non-intervention. (Du moins s'ils ne sont pas eux-mêmes directement touchés par quelque sorte d'ingérence.)

Dans le contexte des relations Nord-Sud, dont cet article traitera en partie, il faut aussi se rappeler que pour le moment ce ne sont que les pays du Nord qui disposent de moyens d'intervention dans les affaires des pays du Sud d'une façon ou d'une autre. On voit plus difficilement comment les pays du Sud pourraient intervenir dans les affaires intérieures des États développés, ce serait possible mais plus difficile et plus invraisemblable.<sup>1</sup> Pour cette raison les pays du Nord peuvent militer en faveur d'une interprétation restrictive du principe de non-intervention sans qu'ils aient vraiment beaucoup à craindre en termes d'ingérence économique, culturelle ou politique,

---

<sup>1</sup> Des exemples dont les pays du Sud pourraient intervenir dans les affaires intérieures des pays industrialisés seraient le terrorisme ou des augmentations dramatiques du prix du pétrole ou d'autres matières premières vitales. Bien sûr les états du Sud peuvent plus facilement intervenir dans les affaires des autres pays du Sud.

alors que les pays du sud ont beaucoup à craindre en ce qui concerne de telles ingérences et militent en conséquence en faveur d'une interprétation extensive du principe.

De toute façon on peut constater que tout le monde est de l'avis que l'ingérence par des moyens militaires dans d'autres États constitue une violation du principe de non-intervention. Le monde entier est aussi d'accord pour dire que cette affirmation n'est claire qu'en apparence.

En ce qui concerne la différence entre l'ingérence par des moyens militaires et l'ingérence par d'autres moyens, cela ne nous concerne qu'indirectement puisque cet article ne traitera que des ingérences militaires. Donc nous ne prendrons pas position en ce qui concerne l'étendu du principe de non-intervention (intervention militaires seulement ou toute formes d'ingérence).

Nous traiterons aussi dans cet article de la délimitation de la notion d'affaires intérieures d'un État qui présente un de certaine difficulté. En termes généraux le domaine des affaires intérieures est devenu de plus en plus restreint depuis la création de l'O.N.U., particulièrement en ce qui concerne les droits de l'homme. Néanmoins le domaine précis des affaires intérieures est constamment discuté. Les différents camps sont à peu près les mêmes que par rapport à la question de la souveraineté des États; ceux qui favorisent un domaine large pour les affaires intérieures sont les mêmes qui favorisent une souveraineté étendue de l'État et vice versa.

De plus, ceux qui favorisent un domaine large d'exclusivité nationale sont habituellement ceux qui argumentent en faveur d'une interprétation extensive du principe de non-intervention. Ici comme ailleurs, il faut ajouter que les réactions de chaque État peuvent varier considérablement suivant le sujet concret en question. Les événements étudiés dans le cadre de cet article seront soit clairement du domaine des affaires intérieures ou conflits internes soit clairement internationaux. Pourtant, puisque le domaine des affaires intérieures se rétrécit constamment, le problème des limites de ce domaine sera nécessairement discuté.

En ce qui concerne le terme d'intervention il n'est pas aussi indispensable de le définir quand on traite seulement les interventions armées que quand on discute les ingérences en général en droit international. Il est assez évident qu'il s'agit d'une intervention quand un État envoie des troupes dans un autre pays. La qualification d'un comportement en intervention ou non est plus difficile quand il s'agit de mesures prises sur le plan culturel, économique ou même politique. La définition classique de la notion d'intervention par l'auteur britannique Oppenheim: «ingérence dictatoriale de la part d'un État dans les affaires d'un autre État en vue de maintenir ou



changer les circonstances actuelles (notre traduction)»<sup>1</sup> est la définition à laquelle nous souscrivons.

### 1.1.2. Les exceptions au principe de non-intervention

L'affirmation que toute intervention armée entre dans la définition susmentionnée et donc viole le principe de non-intervention en droit international peut aussi être nuancée. L'existence d'un certain nombre d'exceptions au principe de non-intervention fait que des interventions qui paraissent illégales *prima facie* sont en réalité légales. La majeure partie de la discussion en droit international au sujet du principe du non-intervention concerne les exceptions à ce principe. Ceci prouve que le principe en soi n'est pas remis en question. Le nombre d'exceptions montre en même temps où se situent les limites du principe de non-intervention. Si le nombre d'exceptions est élevé le domaine de l'interdiction des interventions se rétrécit automatiquement et vice versa.

Cet article s'intéressera également des exceptions au principe de non-intervention par le biais des interventions armées récemment entreprises par la France en Afrique francophone sub-saharienne. Presque toutes les exceptions au principe reconnues en droit international — plus ou moins largement acceptés — se retrouvent dans les interventions françaises en Afrique.

Les exceptions transforment donc une intervention illégale en une intervention légale. Au lieu de parler d'exceptions, la doctrine utilise plutôt le terme «justification» et c'est ce que nous ferons aussi dans cet article. Il n'y a pas de différence juridique entre les «exceptions» et les «justifications», c'est uniquement un choix de terminologie. Certains auteurs pensent qu'il n'est pas correct de parler d'intervention s'il existe une justification (juridique) puisqu'une intervention armée est illégale par définition et si elle n'est pas illégale ce n'est plus une intervention lorsqu'elle est justifiée.<sup>2</sup> Cependant ici nous allons utiliser le terme intervention même lorsqu'elle est justifiée.

La portée et les limites précises des justifications des interventions sont aussi discutées que la portée du principe de non-intervention lui-même. D'une part certaines justifications, peu nombreuses, ne sont presque pas controversées, tandis que d'autre part de nombreuses justifications sont fortement contestées. Quand nous traiterons les différentes interventions armées de la France en Afrique de façon plus détaillée, nous examinerons toutes les justifications théoriquement applicables à chaque cas pour voir si

---

<sup>1</sup> Oppenheim, L. (Lauterpacht, H. ed.), *International Law - A Treatise*, vol. 1, 8ème éd., 1955, p 304.

<sup>2</sup> Voir par exemple Tanca, Antonio. *Foreign Armed Intervention in Internal Conflict*, 1993, p 19 et note 23 qui contient plus de références. Le livre de Tanca sera beaucoup utilisé par la suite dans cet article comme cadre de référence juridique.

les justifications possibles — officiellement invoquées ou non — sont crédibles ou pas.

Parmi les justifications peu contestées d'une intervention armée dans un autre pays on trouve la légitime défense collective, l'invitation ou le consentement du pays concerné et l'autorisation de l'intervention par le Conseil de sécurité de l'O.N.U. Relativement incontestée aussi est la justification qu'une intervention a lieu afin de protéger ou évacuer les ressortissants du pays intervenant. Une telle intervention peut aussi inclure la protection d'autres étrangers qui se trouvent dans le pays où l'intervention a lieu. Plus contestés sont les justifications que l'intervention a lieu en faveur du droit des peuples à l'autodétermination, extérieure ou intérieure,<sup>1</sup> la justification est une contre-intervention provoquée par une intervention déjà faite par un autre pays tiers, généralement afin de soutenir une des parties dans une guerre civile, et finalement la justification que l'intervention est entreprise en vue d'arrêter d'importantes violations des droits de l'homme dans le pays en question — l'intervention «humanitaire».

Une autre justification qui a été discutée ces dernières années, proche de l'autodétermination intérieure, et de l'intervention humanitaire, est celle selon laquelle une intervention serait légale si elle était entreprise en vue de protéger ou consolider un système de gouvernement démocratique. Cela va sans dire que cette dernière justification est extrêmement contestée.

Les justifications des interventions armées à quelques exceptions près sont donc vivement discutées sur le plan théorique ou de principe. Même si l'on accepte qu'une certaine justification existe dans la théorie juridique, les réalités des cas particuliers peuvent rendre le problème plus compliqué. *Prima facie* une certaine justification pourrait paraître applicable, mais si l'on regarde d'un peu plus près les circonstances réelles la situation devient moins claire. Le résultat peut alors être qu'une justification si incontestée soit-elle sur le plan théorique devienne relativement contestée dans un cas particulier. Certains diront que la réalité correspond aux critères juridiques de la justification tandis que d'autres diront que ce n'est pas le cas, généralement suivant leurs intérêts respectifs. Évidemment il peut aussi exister des cas de véritable mauvaise foi où un État utilise une justification acceptable *prima facie* simplement pour dissimuler une intervention illégale. L'état intervenant peut aussi manipuler la réalité afin de la rendre conforme réellement ou apparemment, avec les critères juridiques.

En ce qui concerne la justification de la légitime défense collective par exemple, l'existence d'une agression extérieure peut notamment être contesté. Par rapport à la justification de l'autorisation du Conseil de sécurité de l'O.N.U., aussi inattaquable qu'elle puisse paraître, dans le contexte d'un cas

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire si le droit vise la relation du peuple avec le monde extérieur ou la relation du peuple avec son propre gouvernement.

particulier, elle aussi peut être contestée comme justification acceptable. On pourrait invoquer, par exemple, que le Conseil de sécurité en prenant sa décision aurait transgressé les limites de sa compétence selon la Charte, ou que le ou les pays mettant en œuvre la résolution auraient transgressé les limites du mandat qui leur avaient été données par le Conseil de sécurité. Donc tant au niveau théorique qu'au niveau des réalités particulières, il y a lieu à discussion concernant les justifications des interventions armées.

Dans certains cas, il est aussi possible que la justification invoquée soit contestée parce que d'autres pays sont d'avis que même s'il existe une justification juridique applicable à l'intervention en principe, le pays intervenant, a d'autres raisons en réalité pour intervenir que celles qui sont officiellement invoquées et que ces autres raisons ne sont pas acceptables du point de vue juridique. Dans ces cas la justification légale devient un prétexte pour cacher les vrais motifs. La signification juridique de tels motifs secondaires peut être discutée; leur présence pourrait diminuer la force de la justification invoquée qui est pourtant invocable du point de vue strictement juridique. Le problème avec des motifs secondaires/cachés, en ne tenant pas compte des difficultés de preuve, c'est qu'ils existent presque toujours, même dans les cas où il existe aussi une justification juridique incontestable.

Sur un troisième niveau d'analyse — après le niveau de théorie juridique, puis la comparaison de la théorie avec les circonstances d'un cas particulier — on revient dans certains cas au niveau théorique.<sup>1</sup> C'est dans les cas où l'on pourrait imaginer que les réalités, sous forme de pratique internationale des États, ont affecté le contenu de la règle en question. Depuis 1989 le système international a beaucoup changé et ces changements pourraient en principe aussi avoir influencé le contenu et le nombre de justifications des interventions armées disponibles — même s'il faut être conscient que la politique internationale change beaucoup plus rapidement que le droit. L'importance croissante des droits de l'homme et de la démocratie pourrait avoir eu l'effet d'ouvrir le champ à des interventions, même armées, en vue de protéger les droits de l'homme et la démocratie.<sup>2</sup> Vu sous

---

<sup>1</sup> Cette manière de raisonner concorde avec la théorie de M. Martti Koskeniemi concernant la manière dont argumentent les juristes internationaux dans *From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument*, 1989.

<sup>2</sup> L'importance croissante de la démocratie et des droits de l'homme peut être mesurée par exemple à travers les ratifications des instruments importants pour la protection des dits droits. 133 états ont ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 dont 41 africains et 16 sub-sahariens et francophones. 134 états ont ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, dont 41 africains et 16 sub-sahariens et francophones. Dans le contexte africain, ce qui est plus important encore c'est que 50 états africains ont maintenant ratifié la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981, les seuls qui ne l'ont pas encore ratifié sont le Maroc, l'Éthiopie l'Érythrée et l'Afrique du Sud. Dans le contexte notamment des rapports entre l'Europe et l'Afrique on peut noter en outre la Convention de Lomé IV, conclue en 1990 pour une durée de dix ans, réglementant en première lieu le commerce entre la Communauté Européenne et les pays — anciennes colonies européennes — de l'Afrique, du Pacifique et des Caraïbes mais dans laquelle le sujet des droits de l'homme a aussi été introduit. Les clauses concernant les droits de l'homme ont même été renforcées quand Lomé IV a été révisée à mi-parcours en 1995.

un autre angle, ces développements pourraient aussi avoir eu l'effet de restreindre le droit d'intervention dans certains cas où une aurait été juridiquement acceptable jusqu'à présent. On pourrait citer comme exemple les interventions qui ont lieu suite à une invitation d'un gouvernement manifestement autoritaire pour protéger le statu quo. La question sera discutée dans cet article en relation avec les différents cas où elle pourrait se poser. On va voir alors si la pratique française d'intervention militaire en Afrique en ce qui concerne les interventions armées indique quelques changements à l'égard des justifications admissibles en droit.

Il faut aussitôt dire qu'il ne s'agit ici que d'une étude de la pratique de la France en Afrique ce qui ne permettra pas d'en tirer des conclusions globales. En outre il se peut que le caractère spécial des relations entre la France et les pays francophones en Afrique sub-saharienne — les anciennes colonies françaises et les autres pays francophones que la France a «adoptées» de la Belgique — limite aussi le nombre et la portée des conclusions de droit international général que l'on peut tirer des interventions de la France en Afrique.

En conclusion, ce qui va être exploré dans cet article sont les justifications qui peuvent être appliquées aux interventions armées récemment entreprises par la France en Afrique; vont être traitées notamment les questions de savoir si les justifications tiennent quand elles sont confrontées aux réalités de chaque cas et si le contenu des justifications juridiques a changé au cours des dernières années conformément avec les changements qui ont eu lieu dans le système interétatique dans les années 1990.

## 1.2. PROBLÈMES POLITIQUES

Les changements politiques au niveau mondial depuis 1989 ont concerné directement l'Europe et l'ex-Union Soviétique mais indirectement ils ont affecté le monde entier. Le fait que l'Union Soviétique ait disparu et que la démocratie et les droits de l'homme soient devenus des valeurs plus ou moins globalement acceptés a influencé au plus haut degré les événements en Afrique. La chute du mur de Berlin et les développements qui ont suivi ont aussi eu l'effet de renforcer la confiance des États et des personnes dans le droit international, et particulièrement au sein de l'O.N.U.

Il reste à voir dans quelle mesure l'importance accrue de ces valeurs plutôt libérales et occidentales s'est répercutée d'une manière permanente dans le système international. Les années 1990 étant à moitié achevées le climat général dans le monde, du moins en Europe et dans les pays de l'ancienne Union Soviétique ainsi que dans la plupart des pays africains semble avoir changé de nouveau. Le climat actuel est devenu moins euphorique et optimiste en ce qui concerne la démocratie et les droits de l'homme

et plus désillusionné, résigné, réaliste voire pessimiste. La désillusion croissante comprend probablement aussi le droit international en général et les capacités de l'O.N.U., notamment du Conseil de sécurité, en particulier. En ce qui concerne le système international, les États Unis sont devenus l'unique grande puissance mondiale sans que l'ancienne Union Soviétique n'ait été remplacé par une puissance globale.

Au niveau national français il semble aussi y avoir eu des changements en ce qui concerne la politique des interventions armées en Afrique. Quand M. François Mitterrand est arrivé au pouvoir une ère moins réaliste et interventionniste et plus idéaliste aurait dû commencer.<sup>1</sup> L'idéalisme s'est vite changée en réalisme à en juger entre autre par le nombre d'interventions militaires entreprises pendant la période présidentielle de M. Mitterrand.<sup>2</sup> En ce qui concerne la politique militaire en particulier, l'officier André Foures écrivait, en 1986, qu'il était frappé, en considérant les vingt années précédentes, «par l'extraordinaire continuité de la politique militaire française outre-mer».<sup>3</sup> Plus tard, vers la fin des années 1980 et le début des années 1990 les changements mondiaux ont commencé à se faire sentir dans la politique de la France envers l'Afrique, qui jusque là s'était exercée dans un cadre assez peu influencé par les développements dans le reste du monde en raison des relations particulières qui sont maintenues entre la France et les pays francophones de l'Afrique noire.<sup>4</sup>

En 1990 à l'occasion du 16ème sommet franco-africain à La Baule M. Mitterrand a prononcé un discours qui devait marquer une nouvelle poli-

<sup>1</sup> Au sujet de la politique africaine de M. Mitterrand, voir par exemple Bayart, Jean-François, *La Politique africaine de François Mitterrand*, 1984; Marchesin, Philippe, «Mitterrand et l'Afrique», *Politique africaine*, no. 58, juin 1995, p 5-24; «Mitterrand et l'Afrique: la fin d'un long règne», dossier, *Jeune Afrique économie (J.A.E.)*, no. 186, décembre 1994, p 10-33; Wauthier, Claude, *Quatre Présidents et l'Afrique: De Gaulle, Pompidou, Giscard d'Estaing, Mitterrand*, 1995.

<sup>2</sup> Bayart, Jean-François, «Que veut la France en Afrique?», *Croissance - Le Monde en Développement*, no. 346, février 1992, (p 30-33), p 32; Gaulme, François. «France-Afrique. Une crise de coopération», *Études*, tome 3, no. 1, janvier 1994, (p 41-52), p 42; Haski, Pierre, «Mitterrand au Zaïre: le temps du réalisme», *Libération*, 8 décembre 1984; Marcovici, Philippe, «Zaïre: le réflexe de Kolwezi», *Quotidien de Paris*, 25 septembre 1991; Sada, Hugo, «L'opération Turquoise, l'O.N.U. et l'O.U.A.», *Défense nationale*, vol. 50, octobre 1994, (p 178-181) p 178-179 (Hugo Sada maintient même que «François Mitterrand aura été le plus interventionniste des présidents de la cinquième République» («France-Afrique: Du Tchad au Rwanda, l'évolution des interventions militaires», *Médias France Intercontinents - Radio France Internationale*, Politique-Diplomatie, no. 835, 24.10.1994)). Le nouveau tournant de la politique africaine de la France en 1981 devait aussi comporter un certain affaiblissement des liens particuliers avec l'Afrique au profit d'une coopération renforcée avec le reste des pays du tiers-monde — un prétendu «mondialisme». Le ministre de la coopération de 1981 à 1983 M. Jean-Pierre Cot personnifiait cette nouvelle direction politique et le fait qu'il ait quitté son poste en 1983 est significatif du retour de la politique africaine à la piste traditionnelle (Guiot, Philippe, «France, Peacekeeping and Humanitarian Intervention», *International Peacekeeping*, vol. 1, no. 1, spring 1994, (p 30-43) p 34; Placca, Jean-Baptiste, «10 mai 1981: surprise et espoirs», p 12-13, et «La normalisation», p 14-17, dans le dossier «Mitterrand et l'Afrique: la fin d'un long règne», *J.A.E.*, no. 186, décembre 1994, p 10-33; Soudan, François, «Le piège africain», *Jeune Afrique (J.A.)*, no. 1674, 4-10 février 1993, (p 14-17) p 17; Willame, Jean-Claude, «L'atonie mitterrandienne au Zaïre», *Politique africaine*, no. 58, juin 1995, (p 54-64), p 56-57.

<sup>3</sup> Foures, André, *Au-delà du sanctuaire*, 1986. Voir aussi Chaigneau, Pascal, *La politique militaire de la France en Afrique*, 1984.

<sup>4</sup> Concernant la relative immunité des relations franco-africaines par rapport aux développements internationaux en général voir entre autres Gaulme, François, op.cit., p 41-42 (note 2, p 12); Roussin, Michel. «Le langage de la vérité: une politique africaine», *Défense nationale*, vol. 51, décembre 1995, p 83-90.

tique française en Afrique, inspirée par les valeurs de la démocratie et des droits de l'homme.<sup>1</sup> Celle-ci impliquait entre autre que les amis de la France parmi les leaders africains ne devaient plus s'attendre à une loyauté sans condition de la part de la France, avant tout en ce qui concernait l'aide au développement mais aussi on pouvait l'imaginer en ce qui concernait les interventions armées au profit des leaders et des systèmes de gouvernement autoritaire. Le changement de politique indiquée par M. Mitterrand à La Baule semble se rapprocher du changement que l'on attendait des socialistes quand M. Mitterrand a assumé le pouvoir.

Pourtant quelques années plus tard il semble que les aspirations élevées prononcées à La Baule concernant la démocratie et les droits de l'homme se soient encore une fois pour la plupart transformées en réalisme — ou Realpolitik.<sup>2</sup> Le 4ème sommet de la francophonie au Palais de Chaillot en 1991 a déjà marqué un revirement<sup>3</sup> (on y affirmait que chaque pays africain doit devenir démocratique à sa propre façon et selon son propre rythme) suivi par les sommets franco-africains à Libreville en 1992 et à Biarritz 1994 démontrant le même tendance. Ce développement serait alors parallèle au développement politique général dans le monde en direction du réalisme. Nous verrons plus tard si les interventions armées entreprises par la France pendant les années 1990 étudiées dans cet article confirment un tel développement vers plus de réalisme.

Actuellement il y a une autre évolution en cours qui pourrait changer la politique française en ce qui concerne les interventions armées en Afrique dans un sens de moins d'interventions. Depuis l'hiver 1996, la France est en train de mettre en œuvre une réorganisation de toute sa défense nationale impliquant entre autre une importante réduction des ressources pour la défense en général.<sup>4</sup> Cette évolution a donc principalement raisons écono-

<sup>1</sup> Allocation prononcée par M. le Président de la République à l'occasion de la séance solennelle d'ouverture de la 16e Conférence des Chefs d'Etat de France et d'Afrique, La Baule, 20 juin 1990, *La politique étrangère de la France*, Textes et documents mai-juin 1990, Ministère des affaires étrangères, direction de la presse, de l'information et de la communication, p 125-130.

<sup>2</sup> Voir entre autres *L'Afrique à Biarritz. Mise en examen de la politique française*, Biarritz, 8 et 9 novembre 1994, organisé par Agir Ici et Survie, 1995; Bayart, Jean-François, «Que veut la France en Afrique?», op. cit., p 30-32, (note 2, p 12); Bayart, Jean-François, «France-Afrique: Aider moins pour aider mieux», *Politique internationale*, no. 56, été 1992, (p 141-159) p 145-147; Bourgi, Albert. «Retour à la case de départ», *J.A.*, no. 1656, 1-7 octobre 1992, p 24; Heilbrunn, John R., Toulabor, Comi M., «Une si petite démocratisation pour le Togo...», *Politique africaine*, no. 58, juin 1995, (p 85-100) p 88, 93; Placca, «La normalisation», op. cit., p 17 (note 2, p 12); Leymarie, Philippe, «La France et le maintien de l'ordre en Afrique», *Le Monde diplomatique*, juin 1994, p 10; Roussin, op. cit., p 83, (note 4, p 12); Wauthier, Claude, «La politique africaine de la France: 1988-1993», *Relations internationales et stratégiques*, no. 9, printemps 1993, (p 198-205), p 198-199; Marchesin, Philippe, «Mitterrand l'Africain», *Politique africaine*, no. 58, juin 1995, (p 5-24), p 21-22; Martin, Guy, «Continuity and Change in Franco-African Relations», *The Journal of Modern African Studies*, vol. 33, no. 1, 1995, p 1-20; Soudan, François, «Le piège africain», *J.A.*, no. 1674, 4-10 février 1993, (p 14-17) p 14.

<sup>3</sup> 4e Sommet de la francophonie, Allocation d'ouverture prononcée par M. le Président de la République, Paris, 19 novembre 1991, *La politique étrangère de la France*, Textes et documents, novembre-décembre 1991, Ministère des affaires étrangères, direction de la presse, de l'information et de la communication, p 48-51.

<sup>4</sup> Voir par exemple Isnard, Jacques, «Jacques Chirac veut préparer la défense de la France du XXIe siècle», et Vernet, Daniel, «La guerre froide est aujourd'hui bien finie», *Le Monde*, 23 février 1996; Isnard, Jacques,

miques.<sup>1</sup> La réduction de la défense nationale va sans doute affecter tant la présence militaire de la France en Afrique, les troupes dites prépositionnées, que les interventions proprement dites qui coûtent cher.<sup>2</sup>

Outre la réduction de la défense française en général qui va aussi affecter la présence française en Afrique, la réorientation de la politique française de défense vers l'Union Européenne (U.E.), en premier lieu, et vers l'Organisation du Traité de l'Atlantique du Nord (O.T.A.N.) va également impliquer un intérêt militaire décroissant de la France pour l'Afrique.<sup>3</sup>

La vraisemblance de la prévision que l'engagement militaire de la France en Afrique va diminuer sera discutée dans la conclusion de cet article. Ici il suffit de dire que pour la France beaucoup est en jeu en ce qui concerne son rôle international, et que sans la connexion africaine, qui est maintenue entre autres et peut-être avant tout par des moyens militaires, le rôle de la France serait considérablement réduit. La question est combien la France sera préparée à payer, littéralement, afin de maintenir son influence en Afrique et par là son rôle international actuel, sachant que de toute façon il n'est pas aussi important aujourd'hui qu'autrefois.

Une autre source de changement concernant la politique africaine de la France pourrait bien évidemment être le changement de président de la République en mai 1995 avec l'arrivée au pouvoir de M. Jacques Chirac.<sup>4</sup> Il n'est pas question seulement de changement de personne mais aussi d'un changement d'idéologie politique: L'orientation politique de M. Chirac pourrait faire croire qu'il serait plus favorable aux interventions armées en Afrique que son prédécesseur, mais comme nous l'avons vu, l'idéologie affichée du président ne joue pas un rôle proéminent dans la politique militaire africaine de la France.<sup>5</sup> En tout cas, jusqu'ici il n'y a pas eu de

«L'armée de terre devra commencer à dissoudre des régiments dès 1997», *Le Monde*, 18-19 février 1996; «Le texte de l'entretien télévisé du président de la République», *Le Monde*, 24 février 1996.

<sup>1</sup> Voir par exemple les commentaires faits par un cadre militaire, anonyme, dans *Le Monde*: «A-t-on décidé d'habiller d'un vernis stratégique une volonté de faire, d'abord, des économies?» et «Il faut construire l'armée la moins chère possible» (Isnard, Jacques, «Vent de fronde dans l'armée française», *Le Monde*, 14 mars 1996). Voir également Isnard, Jacques, «Le budget militaire sera réduit de 100 milliards de francs en cinq ans», *Le Monde*, 24 février 1996.

<sup>2</sup> Voir par exemple Roussin, op. cit., p 88 (note 4, p 12); Guisnel, Jean et Smith, Stephen, «Afrique: la France rappelle des troupes», *Libération*, 1er décembre 1995; «Paris étudie une réduction de son dispositif militaire en Afrique», *Le Monde*, 2 décembre 1995; Isnard, Jacques, «La réduction des effectifs de l'armée de terre est soumise à M. Chirac», *Le Monde*, 15 février 1996.

<sup>3</sup> Isnard, Jacques, «Pour le gouvernement, la 'première ligne' de défense se situe loin du 'territoire national'», *Le Monde*, 13 mars 1996; Jacquet, Laurent, «L'avenir de l'armée française en Afrique», *Marchés Tropicaux (M.T.)*, 29 décembre 1995, p 2903-2907; Leymarie, Philippe, «Les voies incertaines de la coopération franco-africaine», *Le Monde diplomatique*, octobre 1992, p 22-23; Leymarie, «La France et le maintien de l'ordre en Afrique», op. cit. (note 2, p 13); Sada, Hugo, «Un lent désengagement», *J.A.*, no. 1805-1806, 10-23 août 1995, p 116-119.

<sup>4</sup> Voir par exemple le dossier sur M. Jacques Chirac et l'Afrique «Le nouveau visage de la France», *J.A.*, no. 1792, 11-17 mai 1995, p 6-21; le dossier «La France et l'Afrique», *M.T.*, no. 967-972, 12 mai 1995; le dossier «La France et l'Afrique», *M.T.*, no. 2585, 26 mai 1995, p 1111-1114; «France-Afrique: 35 ans après», dossier, *J.A.*, no. 1805-1806, 10-23 août 1995, p 95-130; Gaulme, François, «Afrique sub-saharienne: entre changement et continuité», *M.T.*, 29 décembre 1995, p 2895-2897.

<sup>5</sup> Comme le note Erik Izraelewicz dans un autre contexte (mais qui est néanmoins indirectement applicable aussi à la politique africaine): «Charles de Gaulle, le général, a décolonisé l'Algérie. François Mitterrand, le

changement apparent dans la politique du nouveau président en ce qui concerne les interventions armées en Afrique.<sup>1</sup>

Une dernière évolution au niveau européen cette fois, pourrait à long terme également affecter la politique militaire française jusqu'ici interventionniste en Afrique. L'éventuelle évolution en question serait une intensification de la coopération en matière de politique étrangère et de sécurité commune (P.E.S.C.) — aussi bien dans le sens d'un élargissement que d'un approfondissement — entre les membres de l'U.E. Les étapes à venir, suivant l'Article J(4) du traité sur l'U.E., seraient une politique de défense commune et une véritable défense commune. Cette évolution peut être analysée selon trois angles différents (au moins).

D'une part l'insertion de la politique de défense africaine de la France dans un cadre européen pourrait être regardée par la France comme une limitation de sa marge de manœuvre, comme une limitation de la liberté d'action de la France. D'autre part une telle insertion pourrait être regardée par les autres pays de l'U.E. plutôt comme constituant un risque, celui d'être entraîné dans des conflits armés en Afrique qui ne les concernent pas directement. Un troisième angle pourrait être de regarder la possible insertion de la politique militaire de la France en Afrique dans le cadre européen comme une manière d'arrêter l'interventionnisme français; de ce point de vue la limitation de la liberté d'action de la France serait plutôt un avantage.

Dans ce contexte il y a aussi l'Union d'Europe de l'Ouest (U.E.O.) dont les tâches futures sont actuellement en train d'être discutées. Tant le traité sur l'U.E. que le traité établissant l'U.E.O. ont été et vont être ouverts, à des négociations; les négociations concernant le traité sur l'U.E. ont commencé en mars 1996 et le traité sur l'U.E.O. va être renégocié en 1997-1998. Le traité établissant l'U.E.O. expire en 1998 tandis que le traité sur l'U.E. est conclu pour un temps illimité.

Un autre facteur relevant du niveau global qui pourrait influencer la politique de la France en Afrique en matière d'interventions militaires est la disparition de l'Union Soviétique et de ses intérêts mondiaux. La disparition de rivalité d'autrefois avec l'Union Soviétique pourrait aussi mener la France vers un engagement militaire moins fort en Afrique. Maintenant il n'y a plus de puissance concurrente envers laquelle les pays africains peuvent se tourner si ce que la France fait ne leur plaît plus. Mais les liens particuliers entre la France et l'Afrique francophone depuis la décolonisation n'ont pas eu pour principale raison la concurrence entre le monde capitaliste

---

socialiste, a conforté, en France, le capitalisme. Jacques Chirac, le gaulliste, a créé la nouvelle Europe» («Jacques Chirac, prophète de l'Europe», *Le Monde*, 26 mars, 1996). Ceci montre que le président de la République paraît au moins aussi influencé par les circonstances que par son idéologie.

<sup>1</sup> Trois interventions armées en Afrique ont eu lieu depuis l'élection de M. Chirac: Aux Iles Comores en octobre 1995 et dans la République Centrafricaine en avril et, plus importante, en mai 1996. Pour la politique africaine en général de M. Chirac pendant les premiers six mois de sa présidence, voir Marchal, Roland, «La France en quête d'une politique africaine?», *Politique étrangère*, no. 4/95, hiver 95/96, p 903-916.



et le monde communiste et donc même si la disparition de l'Union Soviétique joue certainement un rôle, il est incertain dans quelle mesure cela va influencer la France à se retirer de l'Afrique.

Une certaine rivalité existe toujours entre la France et le monde anglo-saxon, notamment les États Unis.<sup>1</sup> Cependant elle n'est pas aussi intense que la rivalité antérieure avec l'ex-Union Soviétique. Vraisemblablement parce que les pays d'Afrique à quelques exceptions près ne sont pas considérés comme suffisamment importants pour les États Unis.

En conclusion, en ce qui concerne le contexte politique des problèmes juridiques discutés dans cet article on peut constater qu'aussi bien au niveau mondial qu'au niveau européen et national on se trouve dans une période instable et fluide où l'on peut s'attendre à des changements. Ce fait est plus évident sur le plan national français où il est clair que la politique africaine dans son ensemble est en train d'être réexaminée particulièrement en ce qui concerne son élément militaire. Même si les mouvements en cours — nationaux, européens et mondiaux — ne résulteront pas après tout en de grands changements en réalité nous nous trouvons pour le moment dans ce qui paraît être une période de transition où la plupart des vieilles données sont réévaluées. Notre analyse du droit international et le droit international lui-même sont influencés par — et dans le cas du droit international lui-même, influence — le monde politique qui l'entoure.

### 1.3. PÉRIODE ET PAYS CHOISIS: 1986–1996; GABON, TOGO, ZAÏRE, ET RWANDA

La période qu'embrasse cette étude est la fin des années 1980 et le début des années 1990. Les interventions militaires qui vont être étudiées plus particulièrement dans les sections à venir ont toutes eu lieu dans la période des dix dernières années — depuis 1986. La période choisie pour cette étude est intéressante pour plusieurs raisons. D'abord les interventions armées les plus récentes de la France en Afrique — à l'exception des opérations Manta et Épervier au Tchad en 1983–84 et en 1986 — respectivement<sup>2</sup> — n'ont pas été étudiées de la même manière systématique et profonde que l'ont été les

<sup>1</sup> Voir par exemple Cohen, Herman. «Les Français n'ont rien appris et rien oublié», *J.A.*, no. 1784, 16-22 mars 1995, p 26-27; Marchesin, Philippe, «Mitterrand l'Africain», *Politique africaine*, no. 58, juin 1995, (p 5-24), p 10; Smith, Stephen, «Afrique noire: le duel Washington-Paris», *Politique internationale*, no. 63, printemps 1994, p 355-367; Wauthier, Claude, «L'Afrique après la guerre froide: l'enjeu diplomatique», *Relations internationales et stratégiques*, no. 8, hiver 1992, p 51-62; Wauthier, Claude, «Appétits américains et compromissions françaises», *Le Monde diplomatique*, octobre 1994, p 10.

<sup>2</sup> Voir par exemple Lefevre, Eric, *Tchad - Opération Manta*, 1984; Spartacus, Colonel, *Opération Manta, Tchad 1983-1984 (Documents secrets)*, 1985; Alibert, Christiane, «L'affaire du Tchad 1980-1985», *Revue générale de droit international public* (R.G.D.I.P.), tome 90, 1986, p 345-406. Concernant l'histoire des conflits post-coloniaux au Tchad, voir aussi Bouquet, Christian, *Tchad: Genèse d'un conflit*, 1982; Lanne, Bernard, *Tchad-Libye: La Querelle des frontières*, 1982; Thompson, Virginia et Adloff, Richard, *Conflict in Tchad*, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1981; *Le Tchad*, *Politique africaine* (16), Khartala, 1984.

interventions françaises des années 1960 et 1970.<sup>1</sup> Ensuite la période est intéressante en raison des changements politiques, discutés plus haut, qui se sont produits pendant ces années tant sur le plan mondial que sur le plan européen et national français ainsi que dans les pays africains. Enfin bien sûr il y a eu plusieurs interventions armées de la France en Afrique pendant la période couverte par cet article.

Cet article ne prétend pas traiter de l'ensemble des interventions françaises en Afrique depuis 1986 mais une sélection d'interventions qui sont significatives pour des différentes raisons. D'autre part l'article ne se limite pas à l'étude des anciennes colonies françaises proprement dites mais inclut également d'autres pays francophones en Afrique sub-saharienne. Il s'agit d'anciennes colonies belges dans lesquelles la France a aujourd'hui en grande partie remplacée la Belgique comme puissance d'influence post-coloniale. Les autres pays francophones sont aussi importants pour la France — même si les liens ne sont peut-être pas aussi personnels, surtout après la mort du président Juvénal Habyarimana du Rwanda, qu'ils sont avec les leaders de certaines anciennes colonies françaises.

L'influence sur les autres pays francophones élargit évidemment la zone d'influence de la France en Afrique en concurrence avec la zone d'influence du monde anglo-saxon, la Grande-Bretagne dans une certaine mesure et les États-Unis. La cause culturelle et politique de la francophonie soutient cette influence élargie de la France en Afrique.<sup>2</sup> Le Zaïre par exemple est après la France le plus grand pays francophone du monde en nombre d'habitants. Le Zaïre est également un pays très riche en ressources naturelles ce qui montre que l'aspiration française pourrait aussi avoir des raisons économiques.

Les interventions qui vont être analysées sont celles qui ont eu lieu au Togo en 1986 et 1991 (quand les soldats français se sont arrêtés au Bénin), au Gabon en 1990, au Zaïre en 1991 et 1993 et finalement au Rwanda en 1990, 1993 et 1994.

Les raisons pour lesquelles ces pays particuliers et ces interventions particulières ont été choisis sont les suivantes. Les interventions devaient être aussi récentes que possible, parmi les pays devaient être inclus des pays qui sont importants pour la France pour des raisons différentes, parmi les pays devaient être représentés, comme indiqué plus haut, non seulement d'anciennes colonies françaises mais aussi d'autres pays francophones, des régions géographiques différentes de l'Afrique sub-saharienne devaient être représentées, des pays ayant des accords de défense avec la France devaient être représentés ainsi que des pays n'ayant pas de tels accords, et enfin les

---

<sup>1</sup> Voir par exemple Guillemin, Jacques, *Coopération et intervention - La politique militaire de la France en Afrique noire française et à Madagascar, 1979* (thèse de doctorat, Nice).

<sup>2</sup> Concernant la francophonie voir par exemple Salon, Albert. «La francophonie, nouvel objet de la défense nationale», *Défense nationale*, vol. 51, octobre 1995, p 45-58.

interventions traitées devaient présenter le plus grand nombre de justifications juridiques possibles pouvant être invoquées pour les défendre.

Au moment où cet article était presque terminé, la France est intervenue sur une grande échelle dans la République centrafricaine (le 22 mai 1996). Les justifications invoquées par la France ont été, premièrement, la protection des ressortissants français et d'autres étrangers qui se trouvaient en Centrafrique et, deuxièmement, comme justification auxiliaire que le président de la République centrafricaine, M. Ange-Félix Patassé, dont la position était menacée et qui a demandé de l'aide à la France, avait été démocratiquement élu. De plus il existe un accord de défense entre la France et le Centrafrique.

C'est la justification qui se réfère au fait que le président du pays où la France est intervenue a été démocratiquement élu qui rend le cas centrafricain particulièrement intéressant. C'est la première fois que la France s'est appuyée sur cette justification pour légitimer une intervention en Afrique (ou à l'étranger en général).

Le cas centrafricain sera pris en considération dans cet article tant quand la légalité des interventions militaires pour protéger la démocratie sera discutée que par rapport aux autres justifications des interventions militaires à l'étranger qui trouvent leur illustration dans les événements centrafricains.

## 2. Gabon 1990

### 2.1. CIRCONSTANCES DE FAIT

Le 24 mai 1990 la France a envoyé quelques 200 soldats au Gabon afin de protéger les ressortissants français résidant à Port-Gentil contre les émeutes qui y avaient lieu.<sup>1</sup> Au total, 500 militaires français ont été mobilisés à Port-Gentil.<sup>2</sup> Cela veut dire que et des soldats français envoyés spécialement et des soldats déjà stationnés en permanence à Libreville au Gabon, ont participé à cette opération.<sup>3</sup>

Les émeutes ont succédé à la mort du leader du plus grand parti de l'opposition politique, M. Joseph Rendjambe. M. Rendjambe avait été trouvé mort dans une chambre d'hôtel à Libreville, capitale du Gabon, le lendemain d'une décision importante prise par l'Assemblée Nationale gabonaise et approuvée par le parti jusque-là unique, de changer la Constitution gabonaise et de permettre dorénavant un système politique multi-partiste.<sup>4</sup> Suite à la mort de son président, le Parti gabonais du progrès a organisé des manifestations. Les manifestations fin mai avaient été précédées par des émeutes impliquant des demandes de réformes démocratiques en janvier et en mars.<sup>5</sup> La semaine précédant les grandes manifestations du 23 et 24 mai M. Omar Bongo, le président du Gabon, aurait demandé à la France d'utiliser les soldats déjà positionnés au Gabon pour l'aider à combattre une tentative d'occupation de l'aéroport de Libreville de la part d'un certain nombre de

---

<sup>1</sup> «Gabon: émeutes et pillages à Libreville et à Port-Gentil» et «Deux accords de sécurité avec Paris», *Le Monde*, 26 mai 1990. Selon Rouvez, Alain, *Disconsolate Empires: French, British and Belgian Military Involvement in Post-Colonial Sub-Saharan Africa*, 1994, p 181, le nombre de soldats envoyés serait d'environ 300. Le nombre de ressortissants français au Gabon à l'époque était d'environ 20.000 (Rouvez, op. cit., p 180; Girardon, Jacques, «France: le piège africain», *L'Express*, 1er juin 1990; et *Le Monde*, «Gabon: émeutes et pillages à Libreville et à Port-Gentil», 26 mai 1990.) En 1992 le nombre serait tombé à 14.400 (Cuquel, Serge, «Les crises de l'Afrique sub-saharienne: les causes, les risques et la contribution militaire de la France à la maîtrise de ces crises», Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes (C.H.E.A.M.), Paris, Cycle 1993-1994, LIVème session de perfectionnement, annexe 4. Aujourd'hui (1995) le nombre est d'environ 10.000 selon le Ministère français des affaires étrangères.

<sup>2</sup> De la Guérivière, Jean, «Mission presque accomplie», *Le Monde*, 1er juin 1990.

<sup>3</sup> Concernant le nombre de soldats français postés en permanence au Gabon les informations varient selon les sources: selon *The Military Balance 1995-1996* (International Institute of Strategic Studies, I.I.S.S., London) ils sont 600. Ils seraient 500 hommes selon par exemple *Le Quid*, 1995, p 1951; *Le Monde*, 26 mai 1990 («Deux accords de sécurité avec Paris») et «La présence militaire française en Afrique — plus de six mille hommes dans cinq pays»). Rouvez, op. cit., p 181 (note 1); et selon Reyrat, David et Lagarde, Dominique, «Doctrine militaire: de la dissuasion du 'faible au fort' à celle du 'fort au fou', *Info-Matin*, 25 février 1994 (560 est le nombre indiqué). À la différence de ces sources, les soldats français postés au Gabon s'élèveraient à 600 hommes selon par exemple *Le Monde*, 25 mai 1990 («Renforts français au Gabon»); selon Smith, Stephen et Guisnel, Jean, «Afrique: la France rappelle des troupes», *Libération*, 1er décembre 1995 (609 plus précisément); et selon l'Agence France Presse (A.F.P.), «La présence militaire française en Afrique», 21 juin 1994, A.F.P. 211030 GMT juin 94 (650).

<sup>4</sup> Rouvez, *ibid.*, p 180.

<sup>5</sup> «Complots, troubles, libéralisation», *Le Monde*, 26 mai 1990.

conscrits.<sup>1</sup> M. Mitterrand n'a pourtant pas répondu à la demande de M. Bongo.<sup>2</sup>

Certains ont interprété l'intervention militaire française comme un signe de soutien à M. Bongo, ce qui évidemment n'a pas plu à l'opposition politique gabonaise.<sup>3</sup> M. Bongo est d'ailleurs un des amis les plus proches de la France en Afrique.<sup>4</sup> La France elle-même a aussi d'importants intérêts économiques et surtout pétroliers à défendre au Gabon; de plus la France est le premier partenaire commercial du Gabon.<sup>5</sup> Les troupes françaises ont certainement joué un rôle de stabilisateur ce qui à court terme favorisait les autorités en place c'est-à-dire M. Bongo.<sup>6</sup> La même situation s'est présentée au Togo lors des événements de 1986 et 1991 même si dans ce dernier cas les soldats français ne sont pas entrés sur le sol togolais.

La présence militaire française pourrait cependant être jugée avantageuse même pour l'opposition; celle-ci aurait échappé à une punition qui aurait été plus sévère si les militaires français n'avaient pas été sur place, surveillant de près les événements.<sup>7</sup> Les opposants auraient bien sûr désiré que la France, outre une présence militaire passive prenne aussi clairement position en faveur de leurs revendications démocratiques et contre le président Bongo.<sup>8</sup>

L'intervention française a pris fin le 9 juin. Aucun ressortissant français n'a été blessé; un groupe de huit Français qui travaillaient dans le secteur pétrolier ainsi que le consul général de France avaient été pris en otage le 23 mai par les manifestants, mais ont été libérés rapidement.<sup>9</sup> Leur libération

---

<sup>1</sup> Webster, Paul, «France ends support for Gabon leader», *The Guardian*, 26 mai 1990 (on ne peut s'abstenir de noter que le titre de cet article indique une analyse qui se distingue d'une manière dramatique de toute autre analyse du support français pour M. Bongo).

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> «L'envoi au Gabon d'unités parachutistes: Un 'remake'», *Le Monde* 26 mai 1990; Ficatier, Julia, «Gabon: les paras français au secours», *La Croix* 26 mai 1990 (l'opposition demande le départ du président Bongo, et que l'on sera plus en sécurité avec des troupes françaises patrouillant dans les rues, qu'avec les troupes gabonaises.)

<sup>4</sup> Voir par exemple Séry, Patrick, «Le grand retour des barbouzes. Le nœud de vipères au Gabon», *L'Événement du jeudi*, 17-23 avril 1986, p 56-74.

<sup>5</sup> Fottorino, Eric, «La France, premier partenaire commercial», *Le Monde*, 26 mai 1990; en 1990 la France absorbait le quart des exportations gabonaises et lui fournissait la moitié de ses importations (ibid.). Les principaux secteurs de l'économie gabonaise sont le pétrole, le manganèse, l'uranium et le bois (ibid.). Le Gabon est le pays le plus riche du continent africain par tête d'habitant (Subtil, Marie-Pierre, «Paris a voté Bongo», *Le Monde*, 12-13 décembre 1993; «L'envoi au Gabon d'unités parachutistes: Un 'remake'», *Le Monde*, 26 mai 1990).

<sup>6</sup> Voir par exemple l'opinion exprimée par de la Guérvivière, Jean, «Le dispositif militaire français au Gabon va être allégé», *Le Monde*, 2 juin 1990. Voir aussi Sada, Hugo, «France-Afrique: Du Tchad au Rwanda, l'évolution des interventions militaires», op. cit., (note 2, p 12); (toutes les interventions auront eu «des effets indéniables sur la situation politique intérieure de ces pays»).

<sup>7</sup> Voir Rouvez, op. cit., p 181 (note 1, p19); voir aussi Ficatier, Julia, «Gabon: les paras français au secours», *La Croix*, 26 mai 1990, qui cite un opposant gabonais qui a dit qu'il «préfère voir les soldats français dans les rues car, au moins eux, ils ne vont pas nous tirer comme des poulets». Voir aussi «L'envoi au Gabon d'unités parachutistes: Un 'remake'», *Le Monde*, 26 mai 1990

<sup>8</sup> «Complots, troubles, libéralisation...», *Le Monde*, 26 mai 1990.

<sup>9</sup> «Complots, troubles, libéralisation...», *Le Monde*, 26 mai 1990; Ficatier, Julia, «Gabon: les paras français au secours», *La Croix*, 26 mai 1990.

aurait été précédée par un engagement de la France que les militaires français ne se préoccupent que des personnes séquestrées et des étrangers (c'est-à-dire non-gabonais).<sup>1</sup>

La France et le Gabon ont conclu un accord de défense en 1960.<sup>2</sup> Annexé à celui-ci il y a entre autre un accord d'assistance militaire technique.<sup>3</sup> Comme nous l'avons vu, la France a posté environ 600 soldats en permanence au Gabon;<sup>4</sup> la base française se trouve près de l'aéroport à Libreville.

## 2.2. ANALYSE JURIDIQUE

### 2.2.1. Protection des ressortissants français

La justification invoquée par la France lors de l'intervention en 1990 était la protection des ressortissants français au Gabon.<sup>5</sup> Cette justification est controversée en droit international, mais il existe quand même un consensus relatif pour affirmer qu'une intervention militaire faite par un État afin de protéger ses ressortissants à l'étranger est légale si l'intervention ne dure qu'une courte période et se limite effectivement à la protection ou l'évacuation des ressortissants.<sup>6</sup> L'intervention pour sauver les ressortissants

<sup>1</sup> Ficatier, Julia, «Gabon: les paras français au secours», *La Croix*, 26 mai 1990

<sup>2</sup> Le 17 août 1960, *Journal Officiel (J.O.)*, 24 novembre 1960, p 10480.

<sup>3</sup> *Ibid.*, Annexe II. La France a donné au Gabon de l'aide directe en matériel valant 3,65 millions de francs français en 1995 ainsi que 60 postes d'assistance militaire technique sous forme de personnel français assistant l'armée gabonaise sur place et la France a mis 90 postes de stagiaire en France à la disposition de l'armée gabonaise, *J.A.E.*, No. 208, 1er décembre 1995, p 49. La coopération militaire en 1995 s'élevait à 10 % du budget du ministère de la coopération, soit 798 millions de francs (*Le Ministère de la coopération: rapport d'activité 1994-1995*, Paris, Ministère de la coopération, 1995, p 135). Concernant les transferts d'armes de France vers l'Afrique (et ailleurs) voir par exemple Barrillot, Bruno et Elomari, Belkacem, Les transferts d'armes de la France 1991-1995, Observatoire des transferts d'armements, 1995. On peut noter que la vente d'armes de la France à l'Afrique est relativement peu importante (2 %) des exportations d'armes totales de la France ou un peu plus de 3 % de ses ventes totales au tiers-monde) mais qu'une grande partie des transferts d'armes françaises à l'Afrique se fait gratuitement dans le cadre des accords d'assistance militaire technique (Barrillot et Elomari, p 54 et 56-61 respectivement).

<sup>4</sup> À part au Gabon des troupes françaises sont stationnées en permanence sur le continent africain au Sénégal (1500), en Côte-d'Ivoire (700), au Tchad (800), en Centrafrique (1300) et à Djibouti (3900) (*The Military Balance 1995-1996*, International Institute of Strategic Studies (I.I.S.S.)). D'après Jean Guisnel et Steven Smith, «Afrique: la France rappelle des troupes», *Libération*, 1er décembre 1995, les chiffres sont au Sénégal 1270, en Côte-d'Ivoire 576, au Tchad 840, au Cameroun 10 (le Cameroun n'étant pas incluse dans *The Military Balance* du tout), en Centrafrique 1390 et à Djibouti 3453. Il convient de noter que Djibouti est la base la plus importante, suivi par le Sénégal et le Centrafrique, ou le Centrafrique et le Sénégal selon la source.

<sup>5</sup> Selon le ministre des affaires étrangères de l'époque, M. Roland Dumas: «Ce dispositif a été décidé pour la protection et la sauvegarde de nos compatriotes» et «Les forces françaises au Gabon ont pour unique mission d'assurer la sécurité des ressortissants français et des opérations de rapatriement volontaire et en aucun cas d'assurer le maintien de l'ordre», mises au point du 25 et 27 mai 1991 respectivement, d'après *l'Annuaire français de droit international (A.F.D.I.)*, vol. 36, 1990, p 1058. Voir aussi la citation dans le même sens du ministre français des affaires étrangères dans *Le Monde* du 26 mai 1990, «Gabon: émeutes et pillages à Libreville et à Port-Gentil» (selon le ministre, «Toutes les mesures nécessaires ont été prises pour assurer la protection des Français») et la référence à la déclaration émanant du ministère de la défense dans *La Croix* 26 mai 1990, «Gabon: les paras français au secours».

<sup>6</sup> Pour celle-ci et d'autres conditions encore voir Ronzitti, *Rescuing Nationals Abroad through Military Coercion and Intervention on Grounds of Humanity*, 1985, p 68ff. Ronzitti énumère les conditions suivantes: L'existence objective d'une situation dangereuse; l'échec des essais antérieurs, ou l'impossibilité manifeste de résoudre le

constituerait alors une dérogation à l'interdiction fondamentale de l'utilisation de force armée en droit international.<sup>1</sup> D'autres auteurs regardent le droit des États de protéger leurs ressortissants à l'étranger, par des moyens militaires si nécessaire, comme un aspect du droit de légitime défense; une attaque contre un ressortissant ou un établissement étranger est alors interprétée comme une attaque contre le pays en question.<sup>2</sup>

L'intervention pour protéger ses ressortissants est parfois qualifiée d'intervention «humanitaire». Cependant il vaut mieux réserver cette notion pour un autre genre de situation où le but principal n'est pas de protéger principalement ses propre ressortissants, mais de sauver un grand nombre de personnes originaires du pays où l'on intervient de violations graves de leurs droits fondamentaux.<sup>3</sup>

Le cas de l'intervention de la France au Gabon semble à priori satisfaire à toutes les conditions pour être légale en tant que protection des ressortissants français. On pourrait néanmoins discuter plusieurs aspects du point de vue du droit international. On pourrait notamment se demander si les ressortissants français étaient vraiment en danger. Certains observateurs ont noté qu'il y avait peu de manifestations contre les Français.<sup>4</sup> En ce qui concerne les pillages qui ont fait suite aux manifestations ils prenaient pour cible les biens du président Bongo ou de ses proches.<sup>5</sup> Même si les ressortissants français craignaient pour leurs biens, il est douteux que la France puisse intervenir uniquement pour protéger les biens matériels de ses ressortissants.<sup>6</sup> Considérant que neuf Français avaient été pris en otage et que les manifestations de nature plutôt politique avaient dégénérées en émeutes et pillages violents que les autorités gabonaises ne pouvaient contrôler, la justification sur laquelle la France a basé son intervention — la protection des ressortissants français — paraît néanmoins convaincante.

Il faut que le danger pour les ressortissants soit réellement présent ou du moins imminent pour que leur État d'origine puisse légalement intervenir.

---

problème d'une manière pacifique; l'inaction des organes centralisés compétents; la stricte proportionnalité entre les buts recherchés et les coûts

prévisibles de l'opération (surtout les coûts en vies humaines); et finalement que le but réel de l'opération soit de sauver des ressortissants. Cf. aussi Carreau, Dominique, *Droit international*, 3e éd., 1991, p 529-530.

<sup>1</sup> Ronzitti, *ibid.*, p 69. Cf. aussi Giraud, Émile, «La théorie de la légitime défense», *Recueil des cours, Académie de droit international de la Haye*, 1934:III, tome 49, (p 687-863) p 735-738 «Opérations militaires ayant pour objet la protection de la personne et des biens des nationaux à l'étranger»; Zourék, Jaroslav, «La notion de légitime défense en droit international», *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 56, 1975, (p 1-69), p 54-55.

<sup>2</sup> Cf. Bowett, D.W. «The Use of Force for the Protection of Nationals Abroad», in *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, éd. Antonio Cassese, 1986, (p 39-55) p 40-41; voir aussi la discussion de Asrat, Belatchew, *Prohibition of Force Under the UN Charter—A Study of Art. 2(4)*, 1991, p 176 ff.

<sup>3</sup> Cf. Ronzitti, *op.cit.*, p XIV-XV (note 6); Bowett, *ibid.*, p 49.

<sup>4</sup> Rouvez, *op. cit.*, p 180.

<sup>5</sup> Voir par exemple «Gabon: émeutes et pillages à Libreville et à Port-Gentil», *Le Monde*, 26 mai 1990; Ficatier, Julia, «Gabon: les paras français au secours», *La Croix* 26 mai 1990.

<sup>6</sup> Cf. Asrat, *op. cit.*, p 192-193 (note 2); Ronzitti, *op. cit.*, p 160 note 8 (note 6, p 21); Bowett, *op. cit.*, p 48-49 (note 2) (qui est d'avis que les états peuvent intervenir pour protéger les biens matériels de leurs ressortissants dans certaines conditions).

Dans ce contexte il est intéressant de noter une déclaration faite par un représentant du ministère des affaires étrangères selon lesquels les troupes françaises sont envoyées au Gabon pour «une éventuelle protection des ressortissants français» (italiques ajoutées par nous).<sup>1</sup> À en juger par cette déclaration, le danger pour les Français n'était pas si imminent. Mais la situation était pourtant si sérieuse que la protection des ressortissants doit être jugée comme acceptable justification du point de vue juridique. Même si jugée illégale du point de vue strictement juridique parce que la situation réelle n'aurait pas rempli les conditions pour que la France intervienne pour protéger ses ressortissants, l'intervention pourrait quand même être jugée légitime d'un point de vue plus général.

## 2.2.2 Invitation à intervenir ou consentement

Plus généralement une autre possibilité de justification aurait pu être une invitation ou demande d'intervention faite à la France par M. Bongo, ce qui ne semble pas avoir été le cas.<sup>2</sup> Quelque soit le cas, il est assez évident qu'une intervention française même si seulement «stabilisatrice» aurait servi les intérêts du régime de M. Bongo et en considérant les longues et amicales relations entre la France et le Gabon ainsi que le fait que la France maintient une base militaire à Libreville, on peut sans courir de très grands risques présumer l'existence d'une demande sous-entendue ou du moins un consentement exprès ou implicite de la part de M. Bongo.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> D'après Ficatier, Julia, «Gabon: les paras français au secours», *La Croix* 26 mai 1990;

<sup>2</sup> Nous avons vu plus haut (note 1, p 20) que M. Bongo a demandé à la France de lui venir en aide la semaine avant celle où la France a envoyé des troupes au Gabon. Selon *Le Monde*, les soldats français dépêchés le 24 mai n'étaient pas dépêchés à la demande de M. Bongo («L'envoi au Gabon d'unités parachutistes: Un 'remake'», *Le Monde* 26 mai 1990); selon *La Croix* «Paris a indiqué n'avoir reçu aucune demande d'assistance militaire de la part du Gabon pour rétablir l'ordre» (Ficatier, Julia, «Gabon: les paras français au secours», *La Croix* 26 mai 1990); selon *L'Humanité* se référant à une interview avec M. Bongo à la radio française, quand on avait demandé à M. Bongo s'il avait sollicité l'intervention française il a été surpris d'une telle question disant qu'en raison de l'accord de défense avec la France une sollicitation de la part du Gabon n'est pas nécessaire (Claude Kroës, «Paris gouverne», *L'Humanité*, 26 mai 1990), concernant le contenu de l'accord de défense, voir section 2.2.3.

<sup>3</sup> Le ministre français des affaires étrangères a déclaré qu'il existait effectivement un tel consentement de la part des autorités locales (A.F.D.I., *Pratique française du droit international*, vol. 36, 1990, p 1058). À l'époque des discussions des relations entre les colonies françaises et la métropole à la fin des années 1950, le Gabon et seul le Gabon a désiré devenir un département d'outre-mer de la France (voir entre autres Andereggen, Anton, *France's Relationship with Sub-Saharan Africa*, 1994, p 44). Un des nombreux signes que les relations entre la France et le Gabon soient particulièrement étroites est l'accord de coopération en matière de politique étrangère entre la République française et la République gabonaise» conclu le 17 août 1960 en même temps que l'accord de défense (voir supra note 2, p 21) et toute une série d'autres accords de coopération dans des domaines différents (*Journal Officiel*, 24 novembre 1960, p 10480). Selon l'accord sur la politique étrangère, Article 1er, «Le Président de la République française ... accrédite auprès de la République gabonaise un Haut représentant. Ce Haut représentant a rang et prérogatives d'ambassadeur. Il est le doyen du corps diplomatique au Gabon. La République gabonaise accrédite auprès de la République française un haut représentant. Ce haut représentant a rang et prérogatives d'ambassadeur. Il lui est réservé une place privilégiée parmi les envoyés diplomatiques à Paris.» En premier lieu on doit noter bien évidemment la place extrêmement importante de l'ambassadeur français auprès du régime gabonais. Deuxièmement on peut noter que certes l'ambassadeur gabonais a une place privilégiée parmi les représentants des pays étrangers en France, mais il est évident qu'il n'y a point de comparaison entre l'importance de l'ambassadeur français au



Si l'on présume ce consentement de la part de M. Bongo, la question concernant la protection des ressortissants français devient moins importante; parce que cette justification, avec ses conditions strictes, présume à son tour que les représentants du pays dans lequel on intervient s'opposent à l'intervention. Avec le consentement du pays toute intervention devient *prima facie* légale. En outre il semble que même l'opposition a consenti implicitement à l'intervention française; nous avons vu précédemment que l'opposition gabonaise se sentait aussi plus en sécurité avec la présence des soldats français dans les rues.<sup>1</sup>

Donc indépendamment de si l'on regarde M. Bongo ou les représentants de l'opposition du point de vue juridique comme le ou les représentants légitimes du peuple gabonais, on va trouver qu'il existait un consentement pour le moins implicite à l'intervention militaire française, même si l'opposition voulait que les soldats français aillent encore plus loin et renversent M. Bongo. Cette situation où les autorités officielles et l'opposition politique veulent toutes les deux que la France se charge des problèmes d'un pays secoué par différentes crises de démocratisation ne doit d'ailleurs pas être rare en Afrique.<sup>2</sup> Cela va de soi qu'au Gabon la France ne considère aucun autre parti que celui de M. Bongo comme le représentant légitime du pays.

### 2.2.3. L'accord de défense

Nous avons aussi l'accord de défense entre la France et le Gabon comme justification possible de l'intervention française.<sup>3</sup> Tout d'abord, dans le cas de l'intervention française en 1990 on peut constater qu'il n'était pas question d'agression extérieure, mais d'émeutes de nature toute à fait intérieure au pays. Selon l'article 3 de l'accord de défense, «La République gabonaise a la responsabilité de sa défense intérieure.» Le Gabon peut néanmoins, toujours selon l'article 3, «demander à la République française une aide dans des conditions définies par des accords spéciaux.» Ces accords spéciaux ne sont pas publiés.

---

Gabon et l'ambassadeur gabonais en France même sur le plan formel. On peut noter également que même l'expression «haut représentant» soit écrite différemment suivant si l'accord se réfère au Gabon ou à la France. L'ambassadeur français au Gabon est un Haut représentant tandis que l'ambassadeur gabonais en France n'est qu'un haut représentant. Le fait que ces expressions figurent deux fois chacune dans l'article 1er corrobore la supposition qu'il n'est pas seulement question d'une erreur. Selon l'article 3 du même accord, la France assure, à la demande du Gabon, de le représenter auprès des États et des organisations internationales où le Gabon n'a pas de représentation propre; selon l'article 4, le gouvernement français et le gouvernement gabonais se tiennent mutuellement informés, se consultent et recherchent avant toute décision importante une harmonisation de leurs positions et de leur action en matière de politique étrangère. En outre, selon l'article 4, les délégués de la France et du Gabon se concertent mutuellement avant toute négociation ou conférence technique internationale intéressant les deux pays. Tout ceci indique une coopération très proche entre la France et le Gabon dans tous les domaines de la politique étrangère.

<sup>1</sup> Voir supra note 7, p 20.

<sup>2</sup> On pourrait dire qu'avec de tels amis la France n'a pas besoin d'ennemis.

<sup>3</sup> Voir supra note 2, p 21.

Les informations divergent à savoir si l'accord de défense a été appliqué ou non dans le cas de l'intervention au Gabon en 1990.<sup>1</sup> Le fait que les soldats français ne se soient jamais activement engagés dans la restauration de l'ordre, semble indiquer que l'accord n'a pas été appliqué. Comme la France disposait déjà d'une justification tout à fait acceptable du point de vue juridique — la protection de ses ressortissants — une justification de plus n'était pas nécessaire pour soutenir l'intervention militaire. Comme on l'a noté, il est évident qu'indirectement l'intervention peut être considérée comme une démonstration de force de la part de la France à l'appui de M. Bongo, indépendamment de l'application ou non de l'accord de défense. Le ministre français de la défense de l'époque, M. Jean-Pierre Chevènement, a déclaré à propos de l'intervention française au Gabon, qu'aucune des clauses relatives au maintien de l'ordre dans les différents accords de défense de la France avec les pays africains n'avait été appliquée depuis 1981.<sup>2</sup> M. Chevènement a ajouté qu'à l'avenir la France n'interviendrait pas non plus pour des motifs d'ordre intérieur dans les pays concernés.<sup>3</sup>

En ce qui concerne la défense extérieure, elle est mentionnée, en même temps que la défense intérieure, dans le préambule de l'accord de défense qui stipule dans son cinquième paragraphe que «si la défense, tant intérieure qu'extérieure, du Gabon dépend de la seule République gabonaise, celle-ci peut, avec l'accord de la République française, faire appel aux forces armées françaises pour sa défense intérieure ou extérieure». À en juger par les termes de l'accord, la défense extérieure du Gabon est étroitement liée à la défense de la France. L'article 1er de l'accord de défense dit que «La République française et la République gabonaise préparent et assurent en com-

<sup>1</sup> Selon la R.G.D.I.P. les renforts militaires français ont été envoyés «conformément aux accords de défense et d'assistance militaire du 17 août 1960» ce qui semble laisser entendre que l'accord de défense a bien été appliqué («Chronique des faits internationaux», vol. 94, 1990, p 1071). Selon *Le Monde*, «L'envoi au Gabon d'unités parachutistes: Un 'remake'», 26 mai 1990, les soldats français ont été «dépêchés, 'avec l'accord' — et non à la demande — des autorités gabonaises» ce qui pourrait être interprété de deux manières différentes. L'interprétation la plus probable est que «l'accord» dans ce cas a le même sens que le «consentement» et que cela ne se réfère pas à «l'accord» de défense. Selon *L'Humanité*, «Paris gouverne», 26 mai 1990, M. Bongo a expliqué pendant une interview à la radio française «en substance qu'il n'y avait rien à demander, des accords ont été signés et, les accords, on les applique» (voir aussi supra note 2, p 24). Présument que *L'Humanité* ait bien compris ce qu'a dit M. Bongo, il est possible soit que M. Bongo a raison et qu'en fait les accords sur la défense intérieure du Gabon ont réellement été appliqués soit qu'il a tort et qu'il n'a pas compris la différence entre les justifications juridiques différentes des interventions militaires à l'étranger; il croit peut-être, à tort ou à raison, que chaque fois que la France intervient au Gabon cela implique nécessairement une application des accords de défense. De l'autre côté il est possible que du point de vue de M. Bongo il est tellement évident que lui-même soutienne chaque intervention française indépendamment de quelle justification la France invoque officiellement, qu'il suppose que toute intervention est entreprise en vertu des accords de défense. Selon *La Croix* finalement, «Gabon: les paras français au secours», 26 mai 1990, la France n'avait pas indiqué de demande d'assistance militaire de la part du Gabon, ce qui semble indiquer que les accords n'étaient pas appliqués.

<sup>2</sup> De la Guérivière, Jean, «'Les forces françaises ont manifestement joué un rôle stabilisateur'» déclare M. Chevènement, *Le Monde*, 3-4 juin 1990. M. Chevènement a fait cette déclaration deux fois, le 30 mai et le 1er juin. A part avec le Gabon la France a conclu des accords de défense avec le Cameroun (1974), la Côte-d'Ivoire (1961), les Comores (1973), Djibouti (1977), la République centrafricaine (1960), le Sénégal (1960) et le Togo (1963).

<sup>3</sup> *Ibid.*

mun leur défense» et, selon l'article 2, «Un comité de défense paritaire et permanent sera constitué pour préparer le plan de défense et de coopération entre la République française et la République gabonaise, notamment dans le cadre de la défense extérieure.» Dans le cas de l'intervention française au Gabon en 1990, comme c'est le cas avec la plupart des conflits en Afrique où la France est intervenue militairement depuis les indépendances, c'est la défense intérieure qui a été l'aspect central de la coopération militaire franco-africaine.<sup>1</sup>

On peut noter que la France n'a aucune obligation de venir automatiquement en aide au Gabon ni dans le cas d'aide à la défense extérieure ni intérieure. Selon le cinquième paragraphe du préambule de l'accord de défense «La République gabonaise ... peut, *avec l'accord de la République française, faire appel aux forces armées françaises pour sa défense intérieure ou extérieure*» (italiques ajoutées par nous). Il s'ensuit de cela que la France n'est pas obligée d'accorder sa demande du Gabon. En outre en ce qui concerne la défense intérieure en particulier, l'accord stipule de la même façon dans son article 3, que «La République gabonaise ... peut *demandeur à la République française une aide dans des conditions définies par des accords spéciaux.*»<sup>2</sup>

#### 2.2.4. Intervention et dictature

En ce qui concerne la défense intérieure on peut se demander aujourd'hui si de tels accords s'harmonisent vraiment avec le droit international et s'ils ont pour résultat que la France apporterait son soutien à un régime plus ou moins dictatorial contre les demandes de réformes démocratiques formulées par l'opposition. Aujourd'hui la plupart des situations de désordre dans les anciennes colonies françaises en Afrique semblent être de cette nature. Quand ils ont été conclus, les accords étaient certainement légaux. Pour que les accords ne le soient plus, ou plus précisément pour que les accords qui concernent la défense intérieure ne le soient plus, il est nécessaire que les

---

<sup>1</sup> Une conséquence du fait que la France s'est occupée de la création des forces de défense de la plupart de ses anciennes colonies à laquelle on ne pense peut-être pas est la conséquence économique du point de vue de ces pays; l'actuel président de la Côte-d'Ivoire, M. Henri Konan Bédié, a dit dans une interview dans *Le Monde*, du 16 décembre 1995 («Nous demandons le maintien de la présence militaire française en Afrique»), à propos de la perspective que la France diminue sa présence militaire en Afrique, que «Le développement de nos pays, surtout de la Côte-d'Ivoire, n'a été possible que parce que nous avons été débarrassés du souci de faire face à des conflits ou à des agressions de l'extérieur. Nos dépenses militaires ont été pratiquement nulles sur toute la période. C'est un aspect de la coopération avec la France qu'on ne met pas souvent en avant, par pudeur ou par scrupule.» Il semble que «des conflits» se réfère à des conflits intérieurs — «des conflits 'ou' des agressions de l'extérieur» — qui, comme on l'a noté en haut, a été le problème de défense prédominant des anciennes colonies françaises en Afrique.

<sup>2</sup> Il semble justement que le Gabon ait demandé de l'aide militaire à la France pour des objets intérieurs la semaine précédant celle où la France a envoyé les 200 soldats au Gabon pour protéger ses ressortissants. La France aurait cependant refusé de venir en aide au Gabon (voir supra note 1, p 20) *The Guardian*).

règles contraires aient été érigées en règles de *jus cogens*, règles dont le contenu s'impose aux parties.<sup>1</sup>

La position du système libéral démocratique d'inspiration Ouest européenne et américaine dans le droit international a été beaucoup discutée depuis 1989,<sup>2</sup> où pour la première fois dans l'histoire, l'on a pu commencer à jouer avec l'idée qu'en effet la démocratie puisse être établie comme le seul système de gouvernement acceptable du point de vue juridique. Au début des années 1990 la majorité des membres de l'Assemblée Générale de l'O.N.U. avait introduit formellement un système de gouvernement démocratique.<sup>3</sup> La pratique plus ou moins conforme qui a suivi l'introduction d'un système soi-disant démocratique dans la plupart des nouvelles démocraties en Afrique aussi bien qu'ailleurs fait que la démocratie n'est guère établie comme une règle coutumière du droit international<sup>4</sup> et par conséquent n'est certainement pas établie comme norme de *jus cogens*. Pour cette raison la France ne violerait pas le droit international général en vigueur même si elle intervenait pour sauver directement ou indirectement des régimes dictatoriaux.

Néanmoins il n'est point contesté que quelques-uns des droits de l'homme les plus fondamentaux ne se sont pas seulement transformés en règles de droit international coutumier mais font en outre partie du *jus cogens*.<sup>5</sup> Il s'agirait notamment du droit à la vie (sauf si l'on est condamné à

<sup>1</sup> La Convention de Vienne sur le droit des traités (1969) article 53.

<sup>2</sup> Voir entre autres Crawford, James, «Democracy and International Law», *British Year Book of International Law* (B.Y.B.I.L.), 1993, p 113-133; Fox, Gregory H. et Nolte, Georg, «Intolérant Démocraties», *Harvard International Law Journal*, vol. 36, 1995, p 1-70; Fox, Gregory H., «The Right to Political Participation in International Law», *Yale Journal of International Law*, vol. 17, 1992, p 539-607; Franck, Thomas M., «The Emerging Right to Democratic Governance», *American Journal of International Law* (A.J.I.L.), vol. 86, 1992, p 46-91; Franck, Thomas M., Fairness in the International Legal and Institutional System. General Course on Public International Law, *Recueil des cours, Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 1993:III, tome 240, (p 9-498) p 99-124 «Democracy: Peoples' and Persons Right to Participate in Décisions»; Reisman, W. Michael, «Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law», A.J.I.L., vol. 84, 1990, p 866-876. Voir aussi Coicaud, Jean-Marc, «La communauté internationale et la reprise du processus démocratique», *Le Trimestre du Monde* (T.M.), 1995, p 93-116; Richarte, Marie-Pierre, «L'ONU et l'impératif de démocratisation», T.M., 1995, p 125-153, p 125-153.

<sup>3</sup> Voir par exemple Franck, «The Emerging Right to Democratic Governance», *ibid.*, p 47-48.

<sup>4</sup> Bien sûr l'opinion contraire existe aussi, voir par exemple Reisman, W. Michael, *op. cit.*, p 867 (note 2, p 27); Meron, Theodor, *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law*, 1989, p 79ff; Franck, «The Emerging Right to Democratic Governance», *ibid.*, p 58.

<sup>5</sup> Cf. Réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, avis consultatif, C.I.J. *Recueil* 1951, p 23; Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, arrêt, C.I.J. *Recueil* 1970, par. 33-34; Hannikainen, Lauri, Peremptory Norms (*jus cogens*) in International Law, 1988; Sztucki, Jerzy, *Jus cogens and the Vienna Convention on the Law of Treaties. A Critical Appraisal*, 1974; Gómez Robledo, Antonio, «Le jus cogens international: sa genèse, sa nature, ses fonctions», *Recueil des cours, Collected courses of the Hague Academy of international law*, 1981:III, tome 172, p 9-217, «L'identification du *jus cogens*», p 167-187; Nguyen Quoc, Dinh; Dailler, Patrick; Pellet, Alain, *Droit international public*, 4e éd., 1994, p 641-643; Carreau, *op. cit.*, p 76-80 (note 6, p 21); Dreyfus, Simone, Droit des relations internationales. Éléments de droit international public, 4e éd. 1992, p 152-153. Il convient aussi de noter à ce propos que 50 états africains ont ratifié la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et que 41 de ces états ont aussi ratifié le Pacte international sur les droits civils et politiques; et 41 le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels. La participation très étendue parmi les états africains avant tout, à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples pourrait impliquer que plusieurs des droits de l'homme contenu dans la Charte sont en train de se transformer sinon en *jus cogens* du moins en droit coutumier en Afrique (cf. Plateau continental de la mer du Nord, arrêt, C.I.J. *Recueil* 1969, par. 73).

mort en bonne et due forme) et de l'interdiction de (toute) discrimination raciale; on y trouverait également l'interdiction pour les États de commettre un génocide ou de pratiquer l'apartheid. Si un accord de défense était mis en œuvre afin de soutenir un régime qui commettrait de tels crimes cela violerait le *jus cogens* et l'accord serait nul. Si l'oppression politique existe au Gabon il n'est pourtant pas question de ce genre de crimes de la part du gouvernement.

Cependant il semble que pour des raisons purement juridiques la France se méfie quand même de plus en plus d'intervenir militairement afin de soutenir activement des régimes autoritaires en Afrique. Du moins si des intérêts économiques ou stratégiques considérables ne sont pas en jeu; ce qui est le cas au Gabon qui disposent de ressources pétrolières importantes notamment, (même si la France en 1990 n'est pas intervenue en premier lieu pour soutenir M. Bongo).<sup>1</sup> La déclaration du ministre français de la défense relative à l'intervention au Gabon que les clauses concernant l'ordre intérieur des pays africains des accords de défense seraient devenu obsolètes serait alors le signe d'un tel développement.<sup>2</sup>

En sa qualité de pratique française sur le plan international, cette évolution peut aussi être vue comme un élément de la possible formation future d'une règle de droit international coutumier interdisant de telles interventions, même lorsqu'il y existe des accords ou une invitation. La stabilité — suprême du le système de droit international en force — aurait dans ce cas cédé un peu de place à la morale.<sup>3</sup> La probabilité d'un tel développement est cependant fort incertain. Une bonne partie de la doctrine en droit international depuis 1989 s'est demandé justement si la stabilité ou l'ordre à tout prix n'était pas en train de céder la place à la morale ou à la justice comme valeur

<sup>1</sup> Parmi les accords conclus le 17 août 1960 entre la France et le Gabon à la suite de l'indépendance de ce dernier, il existe un «accord de coopération pour les matières premières et produits stratégiques entre la République française et la République gabonaise» (Journal Officiel, 24 novembre 1960, p 10480). Selon l'article 1er de l'accord «Les matières et produits classés stratégiques comprennent: 1ère catégorie: les hydrocarbures liquides ou gazeux; 2ème catégorie: l'uranium, le thorium, le lithium, le béryllium, l'hélium, leurs minerais et composés.» Les deux parties entreprennent, selon les articles 2, 3 et 5 de s'informer et se consulter l'une l'autre concernant la politique qu'elles sont appelées à suivre respectivement en ce qui concerne les matières premières et produits stratégiques. Le Gabon entreprend, en outre, d'informer la France «des mesures qu'elle se propose de prendre pour l'exécution de cette politique». Selon l'article 4 «La République gabonaise facilite au profit des forces armées françaises le stockage des matières et produits stratégiques. Lorsque les intérêts de la défense l'exigent, elle limite ou interdit leur exportation à destination d'autres pays.» Selon l'article 5, premier paragraphe, «La République française est tenue informée des programmes et projets concernant l'exportation hors du territoire de la République gabonaise des matières premières et produits stratégiques de deuxième catégorie énumérés à l'article 1er.» Se référant à la Communauté entre les états francophones et la France, qui s'est d'ailleurs écroulée quelques années après sa création en 1958, l'article 5, deuxième paragraphe, dit que: «En ce qui concerne ces mêmes matières et produits, la République gabonaise réserve par priorité leur vente aux États de la Communauté après satisfaction des besoins de sa consommation intérieure et s'approvisionne par priorité auprès de ces États.» Cet article s'applique certainement *mutatis mutandis* aux relations entre seuls le Gabon et la France, même si la Communauté franco-africaine à laquelle il se réfère n'existe plus.

<sup>2</sup> Voir supra note 2, p 25.

<sup>3</sup> Cf. Franck, Thomas, *The Power of Legitimacy Among Nations*, 1990, chapter 13 »Postlude: Why Not Justice?«, p 208-246.

suprême en droit international.<sup>1</sup> Aujourd'hui la tendance, aussi bien dans la littérature que dans la pratique, que la doctrine reflète dans une certaine mesure, est plutôt au pragmatisme dans le sens d'un retour à la stabilité comme valeur supérieure, mais aussi à une conception plutôt minimaliste du droit international dans son ensemble.

Une autre possibilité serait que la France intervienne militairement afin de soutenir activement ceux qui demandent la démocratie. Il n'était pas question que la France entreprenne une telle intervention au Gabon en 1990. La France considère M. Bongo comme le représentant légitime du Gabon et, pour différentes raisons, n'est pas intéressée de se débarrasser de lui.<sup>2</sup> Du point de vue juridique une intervention afin de soutenir la démocratie serait extrêmement controversée et dans la mesure où la démocratie n'est pas devenue une règle du droit international coutumier cela serait le cas même si l'intervention était entreprise aujourd'hui, en 1996. D'ailleurs la question concernant le statut juridique de la démocratie en soi doit être séparée de la question concernant quels moyens pourraient être utilisés pour faire respecter la démocratie le cas échéant.<sup>3</sup>

Indépendamment des considérations juridiques on peut bien comprendre l'aversion de la France à assumer la responsabilité de la démocratisation de ses anciennes colonies africaines qui ont plus ou moins toutes des problèmes très graves à cet égard. Ce qui n'empêche pas que le discours français envers l'Afrique depuis 1990 a été caractérisé par des exhortations à la démocratisation comme nous l'avons vu.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Voir par exemple Best, Geoffrey, «Justice, international relations and human rights», *International Affairs*, vol. 71, 1995, p 775-799; Harris, Ian, «Order and Justice in 'The anarchical society'», *International Affairs*, vol. 69, 1993, p 725-741; Arend, Anthony Clark et Beck, Robert J. *International Law and the Use of Force, Beyond the UN Charter Paradigm*, 1993.

<sup>2</sup> Du point de vue du droit international, le représentant légitime a été et reste toujours aujourd'hui celui qui exerce le contrôle effectif d'un pays (voir entre autres Tanca, op. cit., p 35-36 (note 2, p 8)). Le système de gouvernement sur lequel le dirigeant du pays base son pouvoir n'a pas été important dans ce contexte. Voir aussi section 4.2.2.

<sup>3</sup> Il ne faut pas oublier la déclaration ferme de la C.I.J. dans l'arrêt Nicaragua 1986 (cf. supra note 2, p 5), paragraphes 262, 263 et 268, que l'intervention armée afin de protéger la démocratie ou les droits de l'homme dans un pays étranger n'est jamais permise. James Crawford souligne qu'il faut faire la distinction entre la position de la démocratie en droit international et d'éventuelles sanctions (op. cit., p 121, 126-128) (note 2, p 27); Gregory H. Fox et Georg Nolte le remarquent aussi (op. cit., p 61 note 307) (note 2, p 27). La question de la légalité des interventions armées mises à part, il faut noter qu'il y a plusieurs moyens de pression tout à fait légaux de nature économique, politique, culturelle et autre que la communauté internationale pourrait utiliser, si elle le voulait, pour faire respecter la démocratie.

<sup>4</sup> Voir supra note 2, p 13.

### 3. Togo 1986, 1991 et 1993

#### 3.1. CIRCONSTANCES DE FAIT

La France est intervenue au Togo le 25 septembre 1986 à la demande du président général Gnassingbé Eyadéma qui avait subi une tentative de coup d'état, organisé par un groupe basé au Ghana.<sup>1</sup> Les quelque deux cents parachutistes français<sup>2</sup> ont été retirés le 5 octobre.<sup>3</sup> Elles n'ont pas eu à sortir de leur camp de Lomé et par conséquent les soldats français n'ont jamais réellement participé aux combats. Leur seule présence — en combinaison avec la résistance de l'armée togolaise — a suffi pour calmer les auteurs de l'insurrection.<sup>4</sup>

En 1991 la France était appelée à intervenir fin novembre par le premier ministre de l'époque M. Joseph Kokou Koffigoh qui faisait cette fois l'objet d'une tentative de coup d'état.<sup>5</sup> M. Koffigoh avait été arrêté par la garde présidentielle composée d'environ 2000 hommes, fidèle au président Eyadéma, puis libéré après avoir «accepté de ralentir la démocratisation au Togo».<sup>6</sup> Quelque 300 parachutistes sont arrivés à Cotonou, capitale de Bénin, un pays limitrophe, début décembre 1991, mais seulement une trentaine de soldats français sont entrés sur le territoire togolais pour protéger l'ambassade française au Togo.<sup>7</sup> Une des raisons pour la «non-intervention» française serait que c'est le premier ministre qui a demandé à la France d'intervenir; selon le président français il aurait fallu que le président togolais fasse la demande pour que l'accord de défense liant la France et le Togo

---

<sup>1</sup> *L'Année Politique, Economique et Sociale en France 1986*, p 284, 290.

<sup>2</sup> Ils étaient 180 selon Rouvez, op. cit., p 176 (note 1, p 19); 300 selon, Legrand-Bodin, Isabelle, «Trois cents paras sont arrivés hier au Togo — 7800 soldats français aujourd'hui en Afrique», *Le Matin*, 27-28 septembre 1986; moins de 200 selon de la Guerivière, Jean, «Les troubles à Lomé — 200 paras français au Togo à la demande d'Eyadéma», *Le Monde*, 27 septembre 1986.

<sup>3</sup> *L'Année Politique, Economique et Sociale en France 1986*, p 290.

<sup>4</sup> Rouvez, op. cit., p 178 (note 1, p 19). Le président zaïrois M. Sésé Séko Mobutu a aussi envoyé 350 soldats zaïrois pour aider le président Eyadéma au Togo (ibid.). Le Zaïre est venu militairement en aide à plusieurs régimes africains ayant des problèmes intérieurs pendant les années (Bangoura, Dominique, «L'armée au Zaïre dans une période de transition politique», *Défense nationale*, vol. 50, avril 1994, (p 123-134) p 130).

<sup>5</sup> Pour une analyse compréhensive de la crise politique au Togo en 1991 qui a mené à la tentative de coup, voir Heilbrunn, John R., Toulabor, Comi M., «Une si petite démocratisation pour le Togo...», *Politique africaine*, no. 58, juin 1995, p 85-100. Voir aussi Kpatindé, Francis, «Le système Eyadéma», *Jeune Afrique*, no. 1674, 4-10 février 1993, p 19-22; Guillerez, Bernard, «Émeutes et vide juridique au Togo», *Défense Nationale*, vol. 49, mars 1993, p 187-190.

<sup>6</sup> *L'Année Politique, Economique et Sociale en France 1991*, p 287. Jean-François Bayart appelle ce ralentissement une «restauration autoritaire» (interview avec Jean-François Bayart, *Croissance — Le Monde en développement*, no. 346, février 1992, p 31).

<sup>7</sup> Rouvez, op. cit., p 184 (note 1, p 19).

soit applicable.<sup>1</sup> Les troupes françaises ont été envoyées au Bénin pour veiller à la sécurité des ressortissants français au Togo.<sup>2</sup> Les troupes sont restées au Bénin jusqu'à la fin février 1991.

En janvier 1993 le premier ministre togolais M. Koffigoh, et d'autres représentants de l'opposition politique au président, ont de nouveau demandé à la France d'intervenir au Togo pour assurer que la démocratie soit réellement établie face à la résistance de la part du président Eyadéma.<sup>3</sup> Cette fois, lors d'une manifestation à Lomé, l'armée togolaise s'est attaquée aux parties de la population civile sympathisant avec l'opposition. L'action de l'armée togolaise était aussi une opération de repréailles suite à l'assassinat d'un gendarme et d'un militaire à Lomé.<sup>4</sup> Selon un observateur des événements au Togo, l'escalade de la violence a entraîné un véritable blocage politique.<sup>5</sup> La France s'est abstenue d'intervenir militairement. Le 25 mars de la même année, il y a eu une épuration au sein de l'armée, en grande partie fidèle au président, des éléments soupçonnés de sympathie avec le processus démocratique. Certains observateurs interprètent cette épuration comme une manœuvre pour sonder les intentions envers le Togo du nouveau gouvernement français alors au pouvoir.<sup>6</sup> Jusqu'où le président Eyadéma pouvait-il aller avant que la France n'intervienne?

En août 1993 l'opposition a boycotté le scrutin présidentiel au cours duquel le président a obtenu 96,5 % des suffrages exprimés.<sup>7</sup> Selon les chiffres officiels 36,2 % des inscrits ont participé aux élections.<sup>8</sup> Ces élections ont d'abord été surveillées par des observateurs français, allemands et américains, mais seulement les Français sont restés jusqu'à la fin.<sup>9</sup> Les deux autres délégations, comptant parmi leurs membres, entres autres l'ancien président américain M. Jimmy Carter, ont considéré que les élections n'étaient pas suffisamment libres.

La France a suspendu sa coopération aussi bien civile que militaire avec le Togo en 1993 à cause du développement peu satisfaisant sur le plan de la

---

<sup>1</sup> Heilbrunn, John R., Toulabor, Comi M., «Une si petite démocratisation pour le Togo», *Politique africaine*, no. 58, juin 1995, p 94.

<sup>2</sup> Ibid. En 1992 il y avait 3700 ressortissants français au Togo (Cuquel, Serge, op. cit.) (note 1, p 19). Aujourd'hui (1995) il y en a environ 2500 selon le Ministère français des affaires étrangères.

<sup>3</sup> Heilbrunn et Toulabor, *ibid.*, p 95 note 35; Sada, Hugo, «Togo, Zaïre, Rwanda: une transition difficile», *Défense nationale*, vol. 49, avril 1993, (p 194-198) p 196-197.

<sup>4</sup> Sada, *ibid.*, p 196; Heilbrunn et Toulabor, *ibid.*, p 95, note 35.

<sup>5</sup> Sada, *ibid.*

<sup>6</sup> Heilbrunn et Toulabor, op. cit., p 96 (note 1) Les élections législatives en France ont eu lieu au mois de mars 1993.

<sup>7</sup> *L'Année Politique, Economique et Sociale en France 1993*, p 283.

<sup>8</sup> Ibid. En 1986 le Président avait été réélu avec 99,95 % des voix (*L'Année Politique, Economique et Sociale en France 1986*), p 304. En septembre 1992 une nouvelle constitution togolaise a été adoptée par 99,09 % des voix lors d'un référendum (Heilbrunn et Toulabor, op. cit., p 99) (note 1).

<sup>9</sup> Heilbrunn et Toulabor, *ibid.*, p 98; Bayart, Jean-François, «Le piège togolais», *La Croix*, 7 septembre 1993. Soixante-dix militaires français ont aussi été envoyés au Togo avec la participation de quarante militaires burkinabés pour mission de contrôler les soldats togolais pendant tout le processus électoral («Soixante-dix militaires français en mission d'observation», *Le Monde*, 29 juillet 1993).



démocratie.<sup>1</sup> La coopération a été rétablie dans les deux domaines en septembre 1994.<sup>2</sup>

La France et le Togo ont conclu plusieurs accords dans le domaine militaire. Il existe entre autre un accord de défense de 1963, un accord de soutien logistique de 1965 et un accord de coopération militaire technique de 1976.<sup>3</sup>

## 3.2. ANALYSE JURIDIQUE

### 3.2.1. Légitime défense

Dans le cas du Togo plusieurs justifications possibles des interventions françaises sont aussi invocables. Dans le premier cas, en 1986, il y avait l'accord de défense avec la France, l'invitation du Président Eyadéma et la possibilité que le Ghana ait été mêlé à la tentative de coup, puisque le groupe qui a essayé de renverser le président togolais venait du Ghana. Tout pays a le droit de se défendre contre une agression armée venant de l'extérieur et d'autres pays ont le droit d'aider le pays attaqué à se défendre, même si les conditions formelles entourant cette aide sont discutées en droit international.<sup>4</sup> La plupart des observateurs des événements au Togo en 1986 semblent être d'accord pour dire que l'immixtion du Ghana n'était pas aussi importante que le président Eyadéma ne le prétendait.<sup>5</sup>

L'agression extérieure est souvent invoquée dans ce genre de situation puisque l'existence d'une telle agression permet au dirigeant de justifier sa demande dm aide aux autres pays et la punition sévère de ceux qui sont accusés d'être les agents du pays dit agresseur. Manifestement, on abuse souvent de l'allégation d'une agression extérieure. Par la suite il sera présumé qu'en ce qui concerne les événements au Togo en 1986 on ne puisse pas parler d'agression extérieure.

<sup>1</sup> Heilbrunn et Toulabor, *ibid.*, p 100 (la coopération civile a été suspendue en février et la coopération militaire en octobre 1993).

<sup>2</sup> Helbrunn et Toulabor, *ibid.*; Smith, Stephen, «Eyadéma fête ses retrouvailles avec la France», *Libération*, 19 septembre 1994.

<sup>3</sup> Pour l'accord de défense du 10 juillet 1963 voir Le Recueil des traités de l'O.N.U., vol. 722, p 23; pour l'accord de soutien logistique du 29 avril 1965 voir Le Recueil général des traités de la France (R.G.T.F.), 2ème série, vol. II, no. 476; en ce qui concerne l'accord de coopération militaire technique du 23 mars 1976 nous avons trouvé le texte au Service d'information et des relations publiques des armées (S.I.R.P.A., Paris), mais il n'est pas clair si l'accord a été publié ou non, s'il a été publié nous ignorons où. Il existe aussi un protocole d'accord relatif à la sécurité des vols des aéronefs militaires, voir R.G.T.F., 2ème série, vol. II, no. 498. L'aide militaire française au Togo consiste en une assistance en termes de personnel, 31 postes en 1995; une aide directe matérielle de 9,91 millions de FF en 1995; la formation des stagiaires en France, 67 postes en 1995 (*Jeune Afrique Économique*, no. 208, 1er décembre 1995, p 48-50).

<sup>4</sup> Voir aussi la discussion *infra* dans la section 5.2.3.

<sup>5</sup> Voir par exemple A.F.D.I., «Pratique française du droit international», vol. 32, 1986, p 1016: «Il faut...noter que cette intervention décidée bien évidemment à la demande du gouvernement en place, ne saurait passer pour un coup d'arrêt à une intervention extérieure, car le complot contre le général Eyadéma était organisé par des opposants politiques liés à la famille de son prédécesseur Sylvanus Olympio, tué en 1963 lors du putsch qui l'avait porté au pouvoir. Même si ces opposants avaient sans doute préparé leur coup au Ghana, cet État n'était pas officiellement impliqué dans l'opération.»

La Cour Internationale de Justice (C.I.J.) a dit dans l'arrêt *Nicaragua* (1986) que l'envoi d'un groupe armé pourrait en soi constituer une agression armée contre laquelle le pays ainsi attaqué pourrait par conséquent légalement se défendre et en se défendant demander de l'aide à d'autres pays.<sup>1</sup> Le pays en question dans le cas du Togo serait la France. Même si le groupe armé n'avait pas vraiment été envoyé sur l'instigation du Ghana, on pourrait néanmoins argumenter en faveur du droit du Togo d'exercer son droit de légitime défense si le Ghana a laissé des opposants au président Eyadéma s'entraîner et opérer du territoire ghanéen sciemment ou par son incapacité de les chasser de son territoire.<sup>2</sup> L'engagement peu important du Ghana d'une part et l'étendue assez peu importante de l'agression en question de l'autre, nous conduit en tous cas à penser que le Togo ne pouvait pas invoquer son droit de légitime défense et par conséquent que l'éventuel droit de légitime défense collective de la France n'était pas applicable.

### 3.2.2. L'accord de défense

Selon l'article 1er de l'accord de défense entre le Togo et la France, les parties «se prêtent aide et assistance pour préparer et assurer leur défense». L'article 2 autorise «La République togolaise» à demander à la France «une aide dans des conditions définies par des accords spéciaux».<sup>3</sup> Ces accords spéciaux n'ont pas été publiés. L'article 2 de l'accord de défense dit en outre que le Togo est «responsable de sa défense intérieure et extérieure». Il convient de noter que l'accord dit uniquement que le Togo «peut demander à la République française une aide»; il n'est pas précisé si cette aide s'exercerait par rapport à la défense intérieure ou extérieure ou les deux. On peut aussi noter que le Togo, selon l'accord, est autorisé à demander de l'aide mais qu'il n'existe pas d'obligation pour la France d'accorder sa requête. Il n'est pas précisé dans l'accord quelle personne exactement doit faire la demande de l'aide. L'accord, du moins dans la mesure où il est publié, dit seulement que «[l]a République togolaise» peut demander de l'aide.<sup>4</sup> Il se peut qu'il y ait des clauses plus précises en cette matière dans les accords spéciaux non publiés.

<sup>1</sup> Cf. supra note 2, p 5, op. cit., par. 195. Il convient de noter que «l'agression» dans le sens juridique du terme (voir par exemple la définition de l'agression adoptée par l'Assemblée Générale de l'O.N.U. dans la résolution 3314 (XXIX) du 14 décembre 1974) ne correspond pas exactement à «l'agression armée» qui rend légitime la légitime défense (voir paragraphes 210-211 dans l'arrêt *Nicaragua*; voir aussi Dinstein, *Yoram, War, Aggression and Self-Defence*, 2e éd., 192-194; Combacau, Jean et Sur, Serge, *Droit international public*, 1993, p 632. Voir aussi section 5.2.3.

<sup>2</sup> Cf. Dinstein, *ibid.*, p 237-242.

<sup>3</sup> Voir supra note 3, p 33.

<sup>4</sup> En ce qui concerne les parties secrètes des accords de défense il semblerait que certains d'entre eux vont jusqu'à la protection personnelle des chefs d'Etat africains (Barluet, Alain, « Un entretien avec le général Lacaze 'La France ne peut plus être le gendarme de l'Afrique' », *Le Quotidien de Paris*, 27 septembre 1991).

Donc il reste incertain si la France et le Togo ont convenu que le Togo peut demander de l'aide à la France aussi bien pour se défendre sur le plan intérieur que sur le plan extérieur. Il semble évident que l'accord concerne la défense extérieure, mais concerne-t-il aussi la défense intérieure? Si l'on présume que l'accord concerne seulement les cas d'agression extérieure et si l'on conclut qu'il n'y avait pas d'agression extérieure envers le Togo, l'accord de défense ne pouvait pas entrer en vigueur et par conséquent ne pouvait pas constituer une base légale pour l'intervention armée de la France.<sup>1</sup> Si l'on présume au contraire que la France et le Togo ont convenu que le Togo pourrait aussi demander de l'aide dans des cas d'agression intérieure, l'accord de défense aurait bien pu s'appliquer lors des événements de 1986.

La plupart des commentateurs de l'accord de défense franco-togolais semble présumer qu'il concerne uniquement les cas d'agression extérieure.<sup>2</sup> Même si les accords spéciaux incluent aussi les menaces ou les agressions internes du pays on peut discuter si de tels accords sont vraiment conformes au droit international aujourd'hui, dix ans après l'intervention française.<sup>3</sup> Pourtant, l'intervention entreprise en 1986 ne peut certainement pas être jugée selon le droit international en vigueur en 1996.

### 3.2.3. Invitation à intervenir

Reste encore la demande du président Eyadéma pour que la France vienne l'aider contre les auteurs d'une tentative de coup. Une telle demande semble *prima facie* être une base légale suffisante pour le pays intervenant. Si l'on présume en l'occurrence que l'agression est venue de l'intérieur du pays — de la part de l'opposition politique — la question juridique, qui se pose si un pays tiers a le droit de venir en aide aux autorités en place pour combattre les opposants politiques, indépendamment de savoir s'il y a eu une invitation. Dans le cas du Togo en 1986 on pourrait ajouter que les autorités en place étaient autoritaires et que toute opposition était interdite.

D'abord il faut dire que M. Eyadéma était le représentant légitime du Togo indépendamment du caractère non démocratique de son régime. Son régime était effectif et le critère d'effectivité était le seul critère pertinent de légitimité du moins à cette époque.<sup>4</sup> L'effectivité du régime du président

<sup>1</sup> C'est la ligne de raisonnement suivi par l'AFDI, *Pratique française du droit international*, vol. 32, 1986: «Dès lors la justification de l'aide française par les 'obligations de la France' — en l'espèce, les accords de défense passés entre le Togo et la France le 10 juillet 1963 —, expressément invoqués par un communiqué du ministère de la défense...semble très sollicitée car ces accords ne prévoient une assistance militaire de la France qu'en cas d'agression extérieure.»

<sup>2</sup> Voir par exemple, Guillemin, Jacques, 1979; «Les accords de défense franco-togolais», *Le Monde*, 27 septembre 1986.

<sup>3</sup> Pour la discussion sur ce même sujet par rapport au Gabon, voir *supra* section 2.2.4.

<sup>4</sup> Cf. entre autres Dreyfus, *op. cit.*, p 83 (note 5, p 27); Dupuy, Pierre-Marie, *Droit international public*, 2e éd., 1993, p 22-23.

Eyadéma a été menacée par les insurgés, mais pas jusqu'à dire que le contrôle du président sur le pays n'existait plus.<sup>1</sup> L'extension de la tentative de coup d'état était relativement limitée et il est impossible d'apprécier l'étendue du soutien aux insurgés parmi la population en général.

Si le président avait perdu le contrôle effectif sur le Togo et si de plus il avait été évident qu'il avait perdu le soutien de la population à une grande échelle, on aurait pu argumenter qu'il n'était plus le représentant légitime du Togo et que par conséquent que sa demande d'aide à la France ne constituait plus une base légale valable pour l'intervention française.<sup>2</sup> Puisque le président Eyadéma du point de vue juridique restait le légitime représentant du Togo, on peut conclure que son invitation aux troupes françaises assurait la légalité de l'intervention militaire française.

### 3.2.4. Protection des ressortissants

En ce qui concerne les événements de Lomé en 1991 qui ont failli occasionner une intervention militaire française, ils ont eu lieu après la chute du mur de Berlin en Europe et après le commencement du mouvement de démocratisation en Afrique et au Togo. Ils ont aussi eu lieu plus ou moins après la disparition de la menace communiste ou soviétique en l'Afrique.<sup>3</sup> Le premier ministre M. Koffigoh et d'autres représentants de l'opposition, ont demandé à la France d'intervenir militairement quand l'armée, fidèle au président Eyadéma, en particulier la garde présidentielle, l'a fait prisonnier. Cette tentative de coup d'état avait été précédée par une conférence nationale en juillet et août 1991 qui avait décidé de retirer au président une large partie du pouvoir.<sup>4</sup>

La France a envoyé des troupes mais elles sont pour la plupart restées à Cotonou, capitale du Bénin. Le Bénin avait sans doute consenti à ce que la France poste ses troupes à Cotonou. La raison pour laquelle la France est presque intervenue au Togo était d'assurer la sécurité et la protection des ressortissants français au Togo. Cette raison ne semble peut-être pas très convaincante puisque les troupes françaises ne sont pas entrées au Togo même. Le fait qu'elles aient été présentes près de Lomé peut quand même avoir eu de l'importance pour la sécurité des ressortissants français: on peut imaginer que l'armée togolaise, ou d'autres gens violents, hésitent à attaquer les Français s'ils risquent instantanément une intervention armée de la part

---

<sup>1</sup> En ce qui concerne la discussion correspondante par rapport au Zaïre où l'existence du contrôle effectif du pays de la part du président est plus incertain que dans le cas de Togo, voir ci-dessous section 4.2.2.

<sup>2</sup> Voir par exemple Tanca, op. cit., p 111 (note 2, p 8), qui écrit que dans ce cas-là le droit du peuple à l'auto-détermination dite intérieure, s'affirme avant la liberté du gouvernement d'inviter des troupes étrangères.

<sup>3</sup> La tentative manquée de coup à Moscou contre Michail Gorbatchev à eu lieu le 19 août 1991 et l'Union Soviétique a été formellement dissoute le 21 décembre 1991.

<sup>4</sup> Rouvez, op. cit., p 183 (note 2, p 8); Heilbrunn et Toulabor, op. cit., p 90-91 (note 1, p 31).

de la France. A en juger par les comptes rendu de ce qui s'est passé à Lomé, il ne semble cependant pas que les ressortissants français aient été menacés.

### 3.2.5. Intervention et démocratie

Ce qui est plus important dans le contexte des justifications des interventions, ou «quasi-interventions», armées de la France est le fait que la France n'est pas intervenue pour protéger et consolider les conquêtes démocratiques obtenues jusque-là au Togo. Le président, avec l'aide de l'armée, a repris le pouvoir que la conférence nationale lui avait ôté pendant que la France regardait passivement et laisse les choses se passer sans intervenir. La réaction française a été interprétée comme si la France avait silencieusement consenti au recul du processus de démocratisation.<sup>1</sup> Au contraire, en 1986 la France était intervenue afin de sauver le président autoritaire d'un coup d'état; la France serait donc plus prête à protéger la dictature que la démocratie. La décision de la part de la France de ne pas intervenir au Togo en 1991 a cependant, été jugée sage par d'autres observateurs.<sup>2</sup>

La France aurait invoqué la circonstance, en 1991, que c'était le premier ministre et non le président — évidemment — qui avait demandé que la France intervienne.<sup>3</sup> Cela paraît être une excuse de nature formaliste excessive plutôt qu'un argument sérieux. Comme on a vu précédemment l'accord de défense entre la France et le Togo dit que «La République togolaise» peut demander de l'aide à la France.<sup>4</sup> A moins que le Togo et la France n'aient convenu autre chose dans leur accords spéciaux, la France n'est pas obligée du point de vue du droit international de répondre uniquement aux demandes du président. Même si les parties avaient convenu que seul le président togolais pouvait demander de l'aide, la France aurait pu interpréter «le président» comme signifiant «un représentant officiel et légitime» du Togo.<sup>5</sup> L'important c'est que la France considérait comme le représentant légitime du Togo. Manifestement la France ne considérait pas M. Koffigoh

<sup>1</sup> Cf. supra note 6, p 30

<sup>2</sup> Garcin, Thierry, «La France et la démocratisation en Afrique», T.M., 1992, (p 135-144) p 143

<sup>3</sup> Rouvez, op. cit., p 185 (note 1, p 19). Nous n'avons pas pu confirmer cette information auprès d'une source officielle.

<sup>4</sup> Article 2 de l'accord, voir supra note 3, p 32).

<sup>5</sup> Le prétendu argument français est curieux à d'autres points de vue aussi. Ou la France était prête à intervenir dans un conflit entièrement intérieur, ce que la France a officiellement assuré antérieurement qu'elle ne ferait plus (voir supra note 2, p 25), à la demande du président pour le soutenir contre ses opposants, ou bien la France était prête à intervenir à la demande du président pour installer l'opposition au pouvoir, ce qui paraît être une demande très invraisemblable de la part du président et ce qui impliquerait d'ailleurs aussi une immixtion française flagrante dans les affaires intérieures togolaises. La conclusion doit être que la France aurait été prête malgré tout à intervenir pour sauver le président. L'argument français, si vraiment il a été invoqué, montrerait aussi, et c'est plus important, que l'accord de défense ne concerne pas seulement la défense extérieure du Togo, mais aussi la défense intérieure.

comme son légitime représentant, du moins pas comme son seul légitime représentant, probablement pour des raisons de manque d'effectivité.

L'exemple du Togo porte à croire que la légitimité dans le sens démocratique — d'avoir été démocratiquement élu — ne menace pas le critère de légitimité basé sur l'effectivité du contrôle du pays, ou, autrement dit, que le manque de légitimité démocratique n'affaiblit pas la légitimité d'un régime en droit international. À propos des interventions pour protéger la démocratie on peut jusqu'ici conclure que d'après le comportement de la France il n'existe pas d'obligation de les entreprendre en droit international.<sup>1</sup> Cette impression est renforcée par la déclaration faite par le président français lors du sommet de la francophonie au palais de Chaillot le 19 novembre juste avant les émeutes au Togo que en ce qui concernait la démocratisation chaque pays devait fixer «en toute indépendance les modalités et le rythme qui lui conviennent».<sup>2</sup>

D'autre part on pourrait aussi remarquer que la présence militaire française en 1991 près de Lomé a pu empêcher l'armée togolaise d'aller encore plus loin dans son effort pour renverser le premier ministre et ainsi redonner le pouvoir au président. C'est peut-être comme cela que l'on doit interpréter la déclaration sinon énigmatique du porte-parole du ministère des affaires étrangères que les dispositions prises par la France au Togo ont concerné entre autre «le processus démocratique».<sup>3</sup>

L'argument portant sur la question de qui aurait demandé de l'aide à la France n'ayant pas été mentionné, la France a aussi invoqué des arguments plus pragmatiques et probablement plus sincères. Selon ces arguments la France ne peut pas instaurer la démocratie par la force, les troupes françaises ne sont pas un corps expéditionnaire et une intervention armée française risquerait de rencontrer une forte résistance de la part de l'armée togolaise d'une part et d'autre part risquerait d'entraîner beaucoup de morts dans la population civile.<sup>4</sup> Le risque militaire était trop grand pour que la France veuille intervenir. Ironiquement l'armée togolaise (comme celle de pratiquement tous les pays africains francophones sub-sahariens) doit sa puissance dans une large mesure à l'assistance militaire technique qu'elle a reçue de la France.

S'il n'existe aucune obligation d'intervenir au nom de la démocratie à en juger par le comportement de la France au Togo, existe-t-il alors une possibilité d'intervenir pour protéger la démocratie? Comme nous avons conclu

---

<sup>1</sup> Pourtant, la France a développé la doctrine du «devoir d'ingérence» dans certaines circonstances (voir ci-dessous par rapport au Rwanda note 1, p 75).

<sup>2</sup> Voir supra note 3, p 13..

<sup>3</sup> Ficatier, Julia, «Les ambiguïtés françaises», *La Croix*, 1-2 décembre 1991.

<sup>4</sup> Arguments du ministre français de la défense de l'époque, Pierre Joxe, du ministre des affaires étrangères, M. Roland Dumas, et de l'ambassadeur français au Togo respectivement (d'après Heilbrunn et Toulabor, op. cit., p 94) (note 1, p 31). Voir aussi Rouvez, op. cit., 1994, p 184 (note 1, p 19); Wauthier, «La politique africaine de la France: 1988-1993», op. cit., p 201-202 (note 2, p 13).

précédemment, il n'existe guère non plus de possibilité d'entreprendre une telle intervention dans le droit international actuel. Les actions de la France jusqu'ici n'ont rien laissé savoir sur l'attitude officielle française envers les interventions militaires au nom de la démocratie. Probablement l'attitude officielle de la France aurait été négative, c'est-à-dire que la France n'aurait pas reconnu l'existence d'un tel droit.

L'intervention de la France en Centrafrique a changé cette impression dans une certaine mesure. D'après l'action française en Centrafrique en mai 1996 — et surtout d'après les justifications invoquées officiellement — il existerait en fait un droit d'intervenir militairement à l'étranger pour protéger la démocratie. C'est la première fois que cette justification a été invoquée par la France, dans le contexte africain aussi bien que dans le contexte d'interventions militaires à l'étranger en général.<sup>1</sup>

Certes, la justification invoquée en premier lieu a été la protection des ressortissants français et d'autres étrangers qui vivaient en Centrafrique.<sup>2</sup> Mais le ministre français de la coopération M. Jacques Godfrain a aussi souligné à maintes reprises que le fait que le président de Centrafrique M. Ange-Félix Patassé, qui a aussi demandé à la France d'intervenir, avait été démocratiquement élu (au cours d'élections organisées et surveillées par la France) a été décisif pour que la France intervienne en Centrafrique.<sup>3</sup> À en juger par les déclarations faites par M. Godfrain à plusieurs occasions, la France ne serait pas intervenue s'il n'y avait pas eu en Centrafrique un président démocratiquement élu ou, de manière plus générale, un régime (plus ou moins) démocratique.

Il existe aussi un accord de défense entre la France et la République centrafricaine qui en réalité ne dit pas grand chose, du moins pas dans ses parties publiques.<sup>4</sup> À l'origine l'accord embrassait également le Congo et le Tchad, mais ces deux derniers pays l'ont dénoncé. Concernant les obligations mutuelles de défense de la France et de la République centrafricaine,

---

<sup>1</sup> Les États Unis ont pendant les années quatre-vingt entrepris des interventions militaires en Amérique centrale, à la Grenade en 1983 et au Panama en 1989 notamment, que certains observateurs ont défendues comme étant des interventions pour protéger la démocratie, mais officiellement cette justification n'a pas été utilisée. L'intervention au Nicaragua au contraire a été justifiée par les États Unis entre autre par une référence à la démocratie.

<sup>2</sup> Isnard, Jacques, «Un soutien militaire de la France éminemment politique», *Le Monde*, 22 mai 1996. Le nombre de ressortissants français en Centrafrique aurait été de 2400 (*Le Figaro*, 21 mai 1996, «La mutinerie se poursuit en Centrafrique»). En 1992 le nombre était de 3100 (Cuquel, op. cit., note 1, p 19).

<sup>3</sup> «Paris tente de maintenir en place les autorités légales de République centrafricaine», *Le Monde*, 24 mai 1996; Frachon, Alain, «De l'«extraction» [des ressortissants étrangers] à la «réduction» [des mutins]», *Le Monde*, 24 mai 1996; Isnard, ibid.

<sup>4</sup> L'accord date du 15 août 1960; J.O. 24 novembre 1960 p 10460. Annexés à l'accord de défense sont entre autre un accord sur l'aide et les facilités mutuelles en matière de défense commune (Annexe I) et un accord concernant les matières premières et produits stratégiques (Annexe III). La France et la République Centrafricaine ont aussi conclu un accord de coopération en matière de politique étrangère (du 13 août 1960) et un accord concernant l'assistance militaire technique (du 8 octobre 1966). Le dernier contient une annexe concernant le statut des membres des Forces Armées Françaises sur le territoire de la République centrafricaine.

l'accord dit dans l'article 1er que «La République centrafricaine, la République du Congo et la République du Tchad conviennent d'organiser avec la République française un système commun afin de préparer et d'assurer leur défense et celle de la Communauté dont elles font partie.<sup>1</sup> Dans l'article 3, premier alinéa, l'accord de défense dit que «La République Centrafricaine, la République du Congo et la République du Tchad sont responsables de leur défense intérieure et extérieure» et dans le troisième alinéa que «Ces forces armées nationales participent, avec les forces armées françaises, sous un commandement unique, au système commun de défense organisé par le présent accord.» Finalement, selon l'article 4 de l'accord premier alinéa, «Chacune des parties contractantes s'engage à donner aux autres toutes facilités et toutes aides nécessaires à la défense et en particulier à la constitution, au stationnement, à la mise en condition et à l'emploi des forces de défense.»

Peut-être l'intervention française en Centrafrique est-elle le signe d'un changement dans la pratique de la France. Peut-être dénote-t-elle aussi, mais cela est encore plus incertain, le début d'une transformation dans l'opinion de la communauté internationale en général concernant la légalité des interventions militaires pour protéger la démocratie.

Qu'est-ce qui a fait que la France ait pu intervenir pour protéger la démocratie en Centrafrique tandis que, comme nous l'avons vu, elle n'est pas intervenue pour renforcer la démocratie au Togo (ou ailleurs)? Une condition décisive était probablement que c'était la personne au pouvoir cette fois qui s'appuyait sur la démocratie, c'est-à-dire qu'il n'était pas question d'un renversement des autorités en place pour installer la démocratie mais de soutenir le statu quo, qui par hasard était démocratique. (Même si la plupart des observateurs des événements en Centrafrique paraissent être d'accord que le système de gouvernement en Centrafrique dans la pratique n'est pas du tout démocratique.) Du point de vue du droit international il est important que la France soit intervenue selon et non pas contre la volonté du chef d'état.

Il est très improbable, sinon exclu que la France intervienne pour renverser un gouvernement en place en faveur d'une opposition politique qui réclamerait des réformes démocratiques. Toutes les interventions et «non-interventions» faites par la France soutiennent cette conclusion. De cette manière, l'intervention en Centrafrique se trouve entre la tradition et le renouvellement en droit international: l'intervention soutient les autorités en place, ce qui correspond à l'esprit du droit international traditionnel, mais elle est entreprise expressément pour protéger la démocratie ce qui est un renouvellement. L'intéressant sera de voir dans quelle mesure l'argument

---

<sup>1</sup> La Communauté à laquelle l'accord fait allusion a disparu peu de temps après sa création en 1958 (cf. supra note 1, p 28).



démocratique va jouer un rôle indépendant dans la décision de la France d'intervenir militairement à l'avenir. Est-ce que l'existence d'un système de gouvernement démocratique restera une justification plutôt auxiliaire, après la protection des ressortissants par exemple, ou la démocratie deviendra-t-elle une raison en soi pour intervenir?

Il faut ajouter que les décisions d'intervenir ou pas paraissent marquées dans une large mesure par des considérations ad hoc et qu'il est difficile pour cette raison de tirer des conclusions générales sur la base du cas du Centrafrique. Il y a eu des situations semblables récemment (mutineries dans l'armée et protestations de la part des fonctionnaires à cause de non-paiement des salaires) dans d'autres pays (africains) sub-sahariens francophones, au Niger (janvier 1996), au Congo (février 1996) et en Guinée (février 1996) dans lesquelles la France n'est pas intervenue.

Une circonstance additionnelle dans le cas du Centrafrique qui a amené la France à intervenir est peut-être le fait que la République Centrafricaine a une position géographique stratégique au centre d'Afrique — la base militaire française en Centrafrique est la deuxième (ou troisième selon la source) par la taille en Afrique après celle de Djibouti — et que la France pour cette raison a voulu qu'il y ait une certaine stabilité en Centrafrique tandis que la France aurait pu «sacrifier» ce pays s'il était sans importance géostratégique.<sup>1</sup>

### 3.2.6. Renonciation à l'intervention

En ce qui concerne les événements de 1993 au Togo, la France a fait preuve d'une non-intervention complète sur le plan militaire. Le premier ministre M. Koffigoh a de nouveau demandé à la France d'intervenir afin de renforcer le développement vers la démocratie face à la résistance de l'armée présidentielle. Comme noté précédemment la France, entre autres partenaires du Togo, a temporairement suspendu sa coopération civile et militaire avec le Togo.

Un recul graduel semble avoir eu lieu par rapport à la volonté de la France d'intervenir militairement au Togo. En 1986 la France est intervenue, en 1991 la France est presque intervenue et en 1993 la France n'a pas du tout agi militairement. Le ministre français des affaires étrangères de l'époque M. Roland Dumas a indiqué au moment des émeutes que la France serait «très vigilante» concernant la sécurité de ses quatre mille ressortissants au Togo, tandis que la France «ne saurait s'immiscer, en la circonstance, dans les

---

<sup>1</sup> D'après un officier français, Bangui (la capitale du Centrafrique) «C'est la poignée de l'éventail, avec les deux extrémités à Dakar et à Djibouti» (A.L.G., «La République centrafricaine demande l'aide de Paris», *Le Figaro*, 21 mai 1996).

affaires intérieures du Togo ou de quelque pays africain que ce soit».<sup>1</sup> C'est aussi une indication des raisons pour lesquelles la France serait prête à intervenir militairement.

L'aversion de la France à se battre contre la garde présidentielle togolaise n'est pas difficile à comprendre. L'abstention de la part de la France à agir activement en faveur de la démocratie a néanmoins encore une fois été interprétée par plusieurs observateurs comme une approbation implicite de la reprise accrue du pouvoir au Togo par le président Eyadéma — comme si la France sanctionnait la soi-disant «restauration autoritaire».<sup>2</sup> Certains observateurs ont aussi insinué que le soutien dont jouissait Eyadéma de la part des partis de droite en France l'a encouragé dans ses efforts pour reconquérir le pouvoir, en particulier après la victoire de la droite aux élections législatives de mars 1993.<sup>3</sup>

Il semble pourtant plus probable que la France soutienne la stabilité et l'ordre, ici personnifiés par président Eyadéma, qu'elle ne soutiendrait l'autoritarisme en soi, quelque soit la couleur de son gouvernement.

---

<sup>1</sup> Citation dans *Le Monde*, «Les partisans du président Eyadéma accusent les socialistes français d'ingérence' au Togo», 29 janvier 1993.

<sup>2</sup> Bayart, Jean-François, «Le piège togolais», *La Croix*, 7 septembre 1993.

<sup>3</sup> «Paris sur la sellette», *Le Monde*, 27 janvier 1993; Bayart, *ibid.*

## 4. Zaïre 1991 et 1993

### 4.1. CIRCONSTANCES DE FAIT

En septembre 1991 quelque 3000 soldats zaïrois mécontents de ne pas avoir reçu leur paye depuis plusieurs mois se sont mutinés et ont commis d'importants pillages à Kinshasa.<sup>1</sup> Les mutineries ont commencé dans une brigade d'élite de parachutistes jusqu'à ce jour entraînée par des coopérants militaires français.<sup>2</sup> La population civile s'est jointe aux pilleurs et des émeutes incontrôlables se sont répandues dans d'autres grandes villes du Zaïre.<sup>3</sup> Les magasins et les domiciles de gens riches — zaïrois et étrangers — ont été attaqués.<sup>4</sup>

Sans qu'il n'y ait de lien de causalité, les mutineries et les pillages ont été précédés par l'ouverture d'une conférence nationale où le président Mobutu Sésé Séko avait rassemblé tous les partis politiques, tous les grands chefs d'entreprise et toutes les institutions religieuses du Zaïre pour discuter des réformes démocratiques.<sup>5</sup> La conférence a été suspendue après quelques semaines de délibérations. Les derniers jours de la conférence ont fini dans la violence.<sup>6</sup> La conférence a été suspendue le 20 septembre et les mutineries ont commencé le 23.<sup>7</sup>

Les premières troupes françaises sont arrivées au Zaïre le 24 septembre en ayant pour mission de protéger et d'évacuer les ressortissants français — environ quatre mille<sup>8</sup> — et d'autres étrangers.<sup>9</sup> En tout 600 soldats français

<sup>1</sup> Rouvez, op. cit., p 346 (note 1, p 19). Il convient de noter les similarités entre le scénario du Zaïre en 1991 et en 1993 et celui de la République Centrafricaine en avril et mai 1996 (et de plusieurs autres pays africains subsahariens francophones où la France n'est cependant pas intervenue).

<sup>2</sup> Appartenant au Centre d'entraînement des troupes aéroportées (C.E.T.A.); Dumay, Caroline; Smith, Stephen, «Paris abandonne Kinshasa à sa dérive», *Libération*, 26-27 octobre 1991; Kalfèche, Jean-Marc, «Zaïre: un Kriegspiel dangereux», *Le Quotidien de Paris*, 28 octobre 1991.

<sup>3</sup> Rouvez, op. cit., p 346 (note 1, p 19).

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> La conférence nationale a duré en tout d'août 1991 à novembre 1992 (Andriamirado, Sennen, «Zaïre: Mobutu n'a pas dit son dernier mot», *J.A.*, no. 1674, 4-10 février 1993 (p 16-19) p 17). Pour le lien entre l'effondrement des régimes communistes en Europe de l'Est et la vague de démocratisation en Afrique, notamment au Zaïre, voir Rousseau, Viktor, «Zaïre: les chemins tortueux de la transition démocratique», *M.T.*, no. 2584, 19 mai 1995, (p 1018-1020) p 1018.

<sup>6</sup> Rouvez, op. cit., p 346 (note 1, p 19).

<sup>7</sup> Pour une discussion générale des conditions dans l'armée zaïroise qui montre indirectement pourquoi il y a des mutineries et pillages fréquents, voir Bangoura, Dominique, «L'armée au Zaïre dans une période de transition politique», *Défense nationale*, vol. 50, avril 1994, p 123-134.

<sup>8</sup> Marcovici, Philippe, «Zaïre: le réflexe de Kolwezi», *Quotidien de Paris*, 25 septembre 1991.

<sup>9</sup> Haski, Pierre, «Les risques de l'intervention française», *Libération*, 26 septembre 1991; Barluet, Alain, «Un entretien avec le général Lacaze 'La France ne peut plus être le gendarme de l'Afrique'», *Le Quotidien de Paris*, 27 septembre 1991. Quelques 20.000 ressortissants de la Communauté européenne auraient été évacués. En 1992, 500 ressortissants français vivaient au Zaïre (Cuquel, op. cit., (note 1, p 19)). Aujourd'hui (1995) le chiffre est d'environ 1500 selon le Ministère français des affaires étrangères.

ont participé à l'opération.<sup>1</sup> L'évacuation des étrangers qui ont voulu partir a été réalisée le 2 octobre.<sup>2</sup> Un nombre réduit de troupes françaises est quand même resté au Zaïre, afin de contribuer à la stabilisation de la situation et d'aider à la distribution de l'assistance humanitaire.<sup>3</sup> Comme c'était le cas au Gabon, certains ont interprété l'intervention française au Zaïre comme un signe en faveur du président Mobutu, même si plutôt indirect puisque sous forme d'une contribution générale à la sécurité du pays.<sup>4</sup>

Pour répondre aux demandes de l'opposition et en vue de soulager les tensions politiques au Zaïre, le président Mobutu a nommé, le 29 septembre, un nouveau premier ministre, M. Étienne Tshisekedi, issu de l'opposition. Le premier ministre a supplié les troupes étrangères de ne pas se retirer afin d'éviter des confrontations entre l'opposition et la garde présidentielle du Président Mobutu.<sup>5</sup> Ni la France ni la Belgique, qui elle aussi était intervenue, n'ont répondu à la demande du premier ministre. M. Tshisekedi n'est pas resté longtemps à son poste de premier ministre; à cause de nombreuses divergences d'opinion avec le président il a été déposé quelques jours après sa nomination, par le président, en faveur d'un autre représentant de l'opposition, M. Bernardin Mungul-Diaka, qui a été nommé premier ministre le 23 octobre.<sup>6</sup> Même s'il faisait partie de l'opposition, la nomination de M. Mungul-Diaka n'a pas plu à l'opposition qui a manifesté contre sa nomination. Les manifestations politiques se sont de nouveau transformées en émeutes violentes et en pillages à Kinshasa et ailleurs.<sup>7</sup>

Une nouvelle vague d'évacuation d'étrangers qui avaient auparavant choisi de rester au Zaïre a commencé. Lors d'une réunion entre des représentants des gouvernements français, belge et américain, la France et la

<sup>1</sup> Rouvez, op. cit., p 346-347 (note 1, p 19). La Belgique, les États Unis et le Portugal ont aussi participé à l'intervention au Zaïre, mais seules les activités de la France vont être discutés dans cet article. La Belgique est l'ancien pouvoir colonial au Zaïre; selon Jean-Claude Willame c'était dans les années -70, sous la présidence de M. Valéry Giscard d'Estaing, que la France est sortie de «son pré carré africain pour partir à la conquête de l'important 'marché francophone' zaïrois» («L'atonie méditerranéenne au Zaïre», *Politique africaine*, no. 58, juin 1995, (pp 54-64) p 55). Le Zaïre est le deuxième pays francophone au monde après la France et «le poids lourd» de la francophonie africaine (Willame, *ibid.*, p 64).

<sup>2</sup> Rouvez, *ibid.*, p 348.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p 349. Des troupes belges sont restées aussi. Selon l'analyse du *Herald Tribune*, la France est intervenue au Zaïre premièrement pour montrer aux partenaires de la Communauté Européenne que la France est capable de se charger de défendre les intérêts européens au Zaïre et dans toute l'Afrique et pour persuader les partenaires européens d'apprécier la puissance militaire de la France en Afrique (Fitchett, Joseph, «For France, Stakes In Zaïre Run High», *Herald Tribune*, 25 septembre 1991). La pensée sous-jacente serait que l'Afrique où la France est un grand pouvoir est aussi vitale pour la sécurité de l'Europe que les développements en Europe de l'Est où c'est l'Allemagne qui est le pouvoir le plus influent (Fitchett, *ibid.*) Voir aussi Broussine, Georges, «Les paras français au Zaïre», *Lettre de la nation magazine*, 27 septembre 1991.

<sup>4</sup> Barluet, Alain, «Un entretien avec le général Lacaze 'La France ne peut plus être le gendarme de l'Afrique'», *Le Quotidien de Paris*, 27 septembre 1991.

<sup>5</sup> Rouvez, op. cit., p 349 (note 1, p 19); voir aussi Smith, Stephen, «La France ne veut pas s'enliser à Kinshasa», *Libération*, 14 octobre 1991; Kalfllèche, Jean-Marc, «Zaïre: un Kriegspiel dangereux», *Le Quotidien de Paris*, 28 octobre 1991. La garde présidentielle s'appelle la «division spéciale présidentielle» (DSP) et elle est, selon Dominique Bangoura, la seule partie de l'armée zaïroise qui fonctionne toujours («L'armée au Zaïre dans une période de transition politique», *Défense nationale*, vol. 50, avril 1994, (p 123-134) p 128, 130.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p 349.

<sup>7</sup> *Ibid.*; «Le lâchage du président Mobutu», *Le Monde*, 27-28 octobre 1991.

Belgique ont décidé de retirer entièrement leurs troupes du Zaïre.<sup>1</sup> La France a aussi décidé le 25 octobre d'interrompre toute coopération civile et militaire avec le Zaïre en vue de protester contre le régime de M. Mobutu.<sup>2</sup> Le 30 octobre la deuxième opération d'évacuation était accomplie et peu après toutes les troupes étrangères se retiraient.<sup>3</sup> La France et la Belgique ont demandé la démission du Président Mobutu alors que les États Unis ont pris une position moins tranchée.<sup>4</sup> Malgré la forte pression politique de l'étranger, le président Mobutu a néanmoins réussi à rester au pouvoir au Zaïre et à cause des schismes dans l'opposition, la position du président se trouvait plutôt renforcée après l'intervention des troupes étrangères, tandis que celle de l'opposition était affaiblie dans la même mesure.<sup>5</sup>

En janvier 1993 il y a eu de nouveau des émeutes et des pillages de la part des troupes mutinées parce qu'elles n'avaient pas été payées proprement.<sup>6</sup> Les soldats en question n'avaient pas été payés depuis deux mois quand ils ont reçu leur paye. La banque centrale du Zaïre, fidèle au président Mobutu, avait introduit une nouvelle coupure de 5 millions zaires (environ 2 dollars américains) avec laquelle les soldats ont été payés.<sup>7</sup> Parce que la banque centrale pendant une période avait fourni l'économie zairoise en quantités importantes du nouveau billet, l'inflation était extrêmement élevée et le premier ministre, de nouveau M. Tshisekedi, a interdit les nouveaux billets, ceci ayant pour conséquence que les soldats ne pouvaient rien payer avec leur solde.<sup>8</sup>

Le 28 janvier la violence a éclaté parmi les soldats, qui ont traversé Kinshasa pour une expédition de pillage des magasins et des résidences privées. Les troupes mutinées et les troupes de la garde présidentielle ont livré des combats dans les rues. Les deux camps militaires à Kinshasa où les mutineries avaient commencé ont été cernés ainsi que le secrétariat du premier ministre.<sup>9</sup> L'ambassadeur de France au Zaïre, M. Philippe Bernard, a été tué dans des circonstances mystérieuses pendant qu'il observait à tra-

<sup>1</sup> Rouvez, *ibid.*, p 349-350.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p 350; la Belgique et les États Unis ayant déjà terminé la leur (*Ibid.*, p 348). C'était la première fois depuis 1958, quand le général de Gaulle a rompu avec la Guinée de Sékou Touré que la France a rompu toute coopération avec un pays sub-saharien (Dumay, Caroline; Smith, Stephen, «Paris abandonne Kinshasa à sa dérive», *Libération*, 26-27 octobre 1991). La Belgique a suspendu sa coopération avec le Zaïre en 1990 suite aux événements meurtriers survenus sur le campus de l'université de Lumumbashi (voir Rousseau, Viktor, «Zaïre: les chemins tortueux de la transition démocratique», *op. cit.*, p 1018 (note 5, p 42); Kalfliche, Jean-Marc, «Zaïre: un Kriegspiel dangereux», *op. cit.*, 1991 (note 5, p 43).

<sup>3</sup> *Ibid.*, p 350.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*, p 351.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Andriamirado, Sennen, «Zaïre: Mobutu n'a pas dit son dernier mot», *J.A.*, no. 1674, 4-10 février 1993, (p 16-19) p 17.

<sup>8</sup> Rouvez, *op. cit.*, p 351 (note 1, p 19).

<sup>9</sup> *Ibid.* Les deux camps s'appellent C.E.T.A. et Kokolo.

vers la fenêtre les événements ayant lieu dans la rue devant l'ambassade française.<sup>1</sup>

Le 29 janvier la France a dépêché à Kinshasa quelque 150 soldats normalement stationnés à Bangui en Centrafrique.<sup>2</sup> Les troupes françaises ont protégé l'ambassade de France et ont évacué quelques-uns des 400 ressortissants français qui s'étaient réfugiés dans l'ambassade.<sup>3</sup> La Belgique avait aussi projeté une intervention militaire, d'une étendue plus importante que celle de la France, mais à cause de la forte résistance de la part du président Mobutu, la Belgique n'est cette fois jamais intervenue sur le territoire zaïrois.<sup>4</sup> Le premier ministre et les partis politiques qui le soutenaient ont, au contraire, supplié la Belgique d'intervenir, mais sans résultat.<sup>5</sup> Le premier ministre M. Tshisekedi a même lancé un appel à la communauté internationale d'intervenir militairement pour garantir la sécurité au Zaïre et pour renverser le président Mobutu — manifestement sans que personne ne l'ait écouté.<sup>6</sup> La France a retiré ses troupes le 4 octobre.<sup>7</sup>

La France et le Zaïre ont conclu un accord de coopération militaire technique<sup>8</sup> mais pas d'accord de défense.

<sup>1</sup> Rouvez, *ibid.*; «Des troubles opposant soldats mutinés et forces loyalistes ont à nouveau embrasé Kinshasa», *Le Monde*, 30 janvier 1993.

<sup>2</sup> Rouvez, *ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid.* p 352.

<sup>4</sup> *Ibid.* À l'exception de 14 para-commandos et cinq gendarmes belges qui avait été envoyés à Kinshasa pour protéger l'ambassade de Belgique, 550 soldats belges ont été envoyés à Brazzaville, au Congo, où ils sont donc restés. Selon Jean-Claude Willame, depuis la fin des années -60 le président Mobutu s'est dressé contre «la petite Belgique» au profit des grandes puissances, comme la France par exemple, dont M. Mobutu voudrait que le Zaïre avec ses 40 millions d'habitants et ses richesses en ressources naturelles fasse partie («L'atonie méditerranéenne au Zaïre», *Politique africaine*, no. 58, juin 1995, (p 54-64) p 55). Le Zaïre a néanmoins coopéré militairement avec la Belgique aussi bien qu'avec plusieurs autres pays, la France y comprise. Dominique Bangoura écrit à propos de la coopération militaire diversifiée du Zaïre: «Pour faire face aux conflits internes, à ses ambitions de puissance et aux rivalités stratégiques internationales, le Zaïre s'engage dans une course aux armements et s'associe aux grandes et moyennes puissances, toutes tendances idéologiques confondues» («L'armée au Zaïre dans une période de transition politique», *Défense nationale*, vol. 50, avril 1994, (p 123-134) p 129. Parmi les partenaires militaires du Zaïre se trouvent la France et la Belgique, les États Unis, l'Égypte, le Maroc, la Chine populaire et la Corée du Nord (Bangoura, *ibid.*). Concernant le fait que la France a remplacé la Belgique dans les anciennes colonies belges, voir aussi Kake, Alain, «France and Africa, a new chapter», *New African*, November 1994, (p 11-14) p 12.

<sup>5</sup> Rouvez, *ibid.*, p 352. Le ministre belge des affaires étrangères de l'époque M. Willy Claes (cité dans Rouvez, *ibid.* p 353) a donné l'explication intéressante suivante, à la question de pourquoi la Belgique n'était pas intervenue militairement pour renverser le président Mobutu; M. Claus a dit d'abord que la Belgique n'a pas eu de cadre juridique nécessaire pour une telle intervention (comme s'il pouvait exister des cas où l'on pouvait légalement intervenir pour renverser le président d'un pays), puis il a dit que la politique du gouvernement belge reposait sur une base uniquement humanitaire (comme si il n'y avait pas d'interventions militaires humanitaires) et finalement il a dit qu'il serait irresponsable de mettre en danger les vies des ressortissants belges qui se trouvaient toujours au Zaïre.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*; Andriamirado, Sennen, «Zaïre: Mobutu n'a pas dit son dernier mot», *J.A.*, no. 1674, 4-10 février 1993, (p 16-19) p 16.

<sup>8</sup> Accord général de coopération militaire technique entre la République française et la République zaïroise, J.O., 4 septembre 1980, p 2091. À présent la France fournit seulement deux postes en assistance militaire technique au Zaïre («France. L'aide militaire à l'Afrique au rapport», *J.A.E.*, no. 208, 1er décembre 1995 (p 48-50) p 50). Il n'y a actuellement aucune aide matérielle directe ni aucune formation de stagiaires zaïrois en France.

## 4.2. ANALYSE JURIDIQUE

### 4.2.1. La protection des ressortissants français

Dans le cas des deux interventions françaises au Zaïre en 1991 et 1993, il semble relativement clair que le but principal de la France a été de porter secours à ses ressortissants, et à d'autres ressortissants étrangers. Comme nous l'avons vu précédemment, la protection des ressortissants à l'étranger est une justification valable du point de vue du droit international pour légitimer une intervention armée dans un autre pays pourvu que l'intervention remplisse des conditions strictes.<sup>1</sup> L'objet de ces conditions est d'empêcher l'abus des interventions armées, entreprises sous couvert du but prétendu, c'est à dire de sauver des ressortissants mais ayant comme but réel d'influencer le cours des événements politiques, de la genre ou autres dans le pays dans lequel l'intervention est faite.<sup>2</sup>

Le fait que la France ait aussi protégé d'autres étrangers et non pas seulement des ressortissants français ne fait pas que la justification relative à la protection des ressortissants soit moins valable. Au contraire, si la France ne sauve pas uniquement ses propres ressortissants, ses interventions peuvent être regardées comme d'autant plus désintéressées et motivées par d'autres intérêts que purement nationaux. Cela soutient la légalité des interventions, dans le sens où le risque que la France ait des motifs égoïstes cachés, plus ou moins significatifs, est réduit. Plus les interventions visent à protéger des vies humaines innocentes, et à ne protéger que des vies humaines innocentes, plus grande est la possibilité qu'elles soient légales.

Cependant en 1991 des soldats français sont restés au Zaïre après avoir accompli la première évacuation des ressortissants étrangers. L'objet de la présence militaire française était de stabiliser la situation et d'aider à distribuer l'assistance humanitaire. Cela transforme l'intervention initiale pour protéger des ressortissants en autre chose. Pour pouvoir être justifiée comme intervention pour protéger des ressortissants, l'intervention aurait dû être terminée juste après l'évacuation. En ce qui concerne la présence militaire française au Zaïre pendant la période après l'évacuation en 1991, ou plus précisément entre les deux vagues d'évacuation il faut d'autres justifications pour qu'elle soit légale. La France avait besoin soit du consentement des représentants légitimes du Zaïre soit de justifications qui soient valables même contre la volonté des autorités zaïroises.

---

<sup>1</sup> Voir supra note 6, p 21.

<sup>2</sup> Cela n'empêche pas que même l'unique évacuation des ressortissants puisse influencer indirectement la situation politique, militaire ou autre dans le pays où l'évacuation a lieu. En réalité il est difficile d'intervenir dans un pays étranger sans que l'intervention ait une influence sur le pays en question.

#### 4.2.2. Consentement et effectivité du régime

La France a bénéficié sinon d'une véritable invitation du moins du consentement du régime du président Mobutu à son intervention militaire.<sup>1</sup> Selon le droit international en vigueur, ainsi que présumée de la France, le consentement a été exprimé par les représentants légitimes du Zaïre. Certains auteurs pensent que le consentement d'un État ne peut être exprimé par des représentants légitimes que dans le cas où l'effectivité du régime au pouvoir est menacée suite à des activités étrangères ou, autrement dit, si l'effectivité d'un régime est menacée par des forces intérieures au pays, il n'y a plus de régime effectif et par conséquent plus de régime légitime du point de vue du droit international.<sup>2</sup> S'il n'y a plus de régime légitime il n'y a plus de représentants légitimes et donc plus personne ayant le pouvoir de consentir à une intervention militaire étrangère.<sup>3</sup> Donc les pays tiers devraient s'abstenir d'intervenir.

Selon le raisonnement d'Antonia Tanca, la conclusion juridique reste la même, même s'il y a un traité de défense entre les pays en question.<sup>4</sup> Dans le cas du Zaïre, il n'existe pas de traité avec la France, par contre dans le cas du Togo et du Gabon en existe un. Si le traité concerne la défense extérieure, il entre en fonction en cas d'agression extérieure et, selon le raisonnement de Tanca, le régime aidé reste légitime dans un tel cas. Si, d'autre part, le traité concerne aussi la défense intérieure, ce qui est peut-être le cas par rapport au Togo et certainement par rapport au Gabon, et s'il y a une insurrection à l'intérieur du pays, le même problème se pose que s'il y avait une insurrection intérieure sans l'existence d'un accord de défense.

Un régime qui n'est plus effectif n'a plus le droit du point de vue juridique d'inviter un pays étranger à intervenir militairement pour l'aider. Et le régime ne devient pas plus effectif parce qu'il a dans une phase antérieure conclu un traité de défense avec un pays étranger, comme l'écrit Tanca.<sup>5</sup> Donc du point de vue du pays étranger, c'est-à-dire de la France dans les cas du Gabon et Togo, celui-ci ne devrait pas intervenir en aide d'un régime qui se trouve sur le point d'être renversé ou qui l'est déjà, même s'il y a un traité de défense entre les pays; l'État étranger ne pourrait guère prétendre appliquer le traité *bona fide* s'il intervient pour sauver l'ancien régime dans une telle situation, selon Tanca.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Misser, François, «Deux poids, deux mesures», *Croissance - Le monde en développement*, no. 346, février 1992, (p 34-35) p 34.

<sup>2</sup> Voir par exemple Tanca, op. cit., p 49-50 (note 2, p 18).

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Ibid., p 44-45.

<sup>5</sup> Ibid., p 44.

<sup>6</sup> Ibid.



La justification juridique de cette conclusion serait le principe d'auto-détermination interne des peuples. Le principe d'auto-détermination ne peut pas être dépassé par un engagement contractuel, écrit Tanca.<sup>1</sup> Pourtant en considérant que le droit international coutumier et le droit des traités internationaux ont la même valeur dans la hiérarchie des normes et que leur relation mutuelle ne se décide en l'occurrence qu'à l'aide des principes de *lex posterior* et *lex specialis*; la conclusion de Tanca paraît nécessiter une autre supposition encore, à savoir que le principe d'auto-détermination se soit transformé en *jus cogens*.<sup>2</sup> Une supposition que Tanca ne fait pourtant pas. Sans cette supposition il semble difficile d'affirmer que le principe d'auto-détermination soit automatiquement supérieur aux engagements contractuels.

Pour qu'un gouvernement ait le droit de consentir en tant que gouvernement effectif, ou pour qu'un gouvernement puisse bénéficier des engagements militaires d'un autre pays à travers un accord de défense, il faut donc selon l'interprétation développée par Tanca (du droit international) que l'effectivité du régime soit mise en cause essentiellement à cause d'activités dirigées de l'étranger. Nous avons vu qu'il est parfois prétendu à tort ou à raison par le régime en place que les opposants intérieurs sont soutenus par des États étrangers.<sup>3</sup> Les régimes menacés ont tendance à exagérer l'immixtion étrangère. Pourtant dans le cas du Zaïre il n'était pas question d'implication étrangère dans les émeutes, qui étaient occasionnés directement par un manque de solde pour les soldats zaïrois.<sup>4</sup> Le président Mobutu n'a pas non plus allégué qu'il y ait eu immixtion étrangère dans les émeutes.

Selon le raisonnement d'Antonio Tanca, ni le président Mobutu ni personne d'autre n'aurait pu donner de consentement valable (en droit international) à une intervention armée de la France au nom du Zaïre. Dans ce cas, selon Tanca, les États tiers devaient respecter le principe de non-intervention. Peut-être pourrait-on objecter dans le cas du Zaïre que la menace contre le régime Mobutu n'était pourtant pas d'une importance telle que l'on pouvait dire que le régime n'était plus effectif. La garde présidentielle a tout de même toute seule réussi à combattre les mutinés sans l'aide des troupes étrangères. D'autre part plusieurs observateurs des mutineries au Zaïre affirment que «l'État n'existe plus» au Zaïre ce qui veut dire que le président a vraiment perdu tout contrôle sur le pays.<sup>5</sup> Quelque soit le

<sup>1</sup> Ibid., p 45.

<sup>2</sup> Voir aussi la discussion du *jus cogens* dans la section 2.2.4 précédemment concernant l'accord de défense entre la France et le Gabon et la question de la position de la démocratie et des droits de l'homme en droit international.

<sup>3</sup> Voir supra note 5, p 32 par rapport au Togo. Voir aussi infra note 2, p 73 par rapport au Rwanda.

<sup>4</sup> Concernant le fait que la menace contre le régime zaïrois est de nature intérieure, voir Bangoura, Dominique, «L'armée au Zaïre dans une période de transition politique», op. cit., p 126, 128 (note 5, p 43).

<sup>5</sup> La citation vient d'Andriamirado, Sennen, «Zaïre, Mobutu n'a pas dit son dernier mot», *J.A.* no. 1674, 4-10 février 1993, (p 16-19) p 19; voir aussi Rousseau, Viktor, «Zaïre: les chemins tortueux de la transition

cas, du point de vue de la France, Mobutu est toujours resté le représentant légitime du Zaïre. Vraisemblablement il est malgré tout perçu pour le reste du monde aussi comme le représentant légitime du Zaïre, sinon pour d'autres raisons que pour des raisons pratiques et pragmatiques (quel serait le développement de la situation si l'on ne reconnaissait pas Mobutu comme le représentant du Zaïre; l'alternative est-elle vraiment meilleure?). Le cas plus récent du Centrafrique donne lieu à des considérations concernant l'effectivité et la légitimité de régimes différentes de celles occasionnées dans le cas du Zaïre. L'action française en Centrafrique encore une fois dénote une transformation potentielle du droit international.<sup>1</sup> Dans ce cas d'abord certes la France est intervenue en première lieu pour évacuer ses ressortissants et d'autres étrangers mais la France a en outre pris part activement à la restauration de l'ordre et au renforcement du pouvoir du président Patassé. Ensuite, le président centrafricain a réellement été menacé par les mutinés et les événements qui auraient pu suivre si les troubles s'étaient répandus dans la société centrafricaine. La menace contre le président a aussi été exclusivement d'origine intérieure.

Il y a un traité de défense entre la France et la République Centrafricaine qui, il est vrai, est assez vague en ce qui concerne les obligations de défense mutuelle des deux parties, mais il est tout à fait possible qu'il existe aussi des accords secrets qui ouvrent la porte aux interventions françaises aussi en cas de troubles intérieurs du pays. Suivant le raisonnement de Tanca, l'existence ou non d'un accord de défense n'est pas important dans un cas comme celui du Centrafrique: le régime ne devient pas plus effectif parce qu'il existe un traité de défense.<sup>2</sup> La situation est la même du point de vue juridique avec ou sans accord.

Comme le président Patassé ne contrôlait pas effectivement le pays et puisque la menace est venue entièrement de l'intérieur du pays, si l'on accepte l'interprétation du droit international faite par Tanca, il n'existait personne qui pouvait légitimement faire appel à une intervention étrangère (française en l'occurrence). La France n'aurait par conséquent pas dû intervenir mais au contraire elle aurait dû respecter le principe de non-intervention. Mais la France est tout de même intervenue. Si l'on n'accepte pas l'argument que le droit des peuples à l'auto-détermination est automatiquement supérieur aux engagements conventionnels on pourrait bien

---

démocratique», *M.T.*, 19 mai 1995, (p 1018-1020) p 1019-1020, Willame, Jean-Claude, «L'atonie méditerranéenne au Zaïre», *Politique africaine*, no. 58, juin 1995, (p 54-64) p 63 («l'État zaïrois a tout simplement imposé»), Dumay, Caroline et Smith, Steven, «Paris abandonne Kinshasa à sa dérive», *Libération*, 26-27 octobre 1991 («le 'pouvoir central' ne s'exerce même plus sur la capitale»). Selon le ministre français des affaires étrangères, en août 1993, le Zaïre «traverse une crise institutionnelle» qui implique «la disparition des structures sociales et de l'exacerbation des rivalités ethniques» (d'après A.F.D.I., *Pratique française du droit international*, vol. 39, 1993, p 1025).

<sup>1</sup> Voir supra note 1, p 38.

<sup>2</sup> Voir supra note 5, p 47.

argumenter que la justification de l'intervention française était l'accord de défense toujours valide et l'invitation d'un représentant légitime du pays, à savoir le président Patassé.

Ce qui est intéressant dans ce cas, que l'on accepte le raisonnement de Tanca ou non, c'est la raison pour laquelle la France a considéré le président Patassé comme le représentant légitime du Centrafrique. La France a invoqué pour justifier son intervention — outre la protection des ses ressortissants — que le président centrafricain avait été démocratiquement élu. Le manque évident du contrôle effectif sur le pays par le président Patassé n'a joué aucun rôle. C'est même la France qui a mené les négociations avec les mutins, pas le président dont le rôle a été réduit à approuver les résultats après la conclusion des négociations. C'est l'argument démocratique qui a été décisif.

Cela pourrait être encore un signe que le droit international est en train de changer en ce qui concerne les conditions nécessaires pour qu'un régime soit considéré comme légitime du point de vue juridique.<sup>1</sup> Comme le dit en effet Tanca, le critère de légitimité basé sur l'effectivité a été considérablement affaibli dernièrement en raison du droit des peuples à l'auto-détermination intérieure.<sup>2</sup> Cette conclusion tirée de l'intervention française en Centrafrique reste valable (et c'est cet aspect qui rend le cas centrafricain intéressant et significatif) même si l'on n'est pas d'accord avec Tanca concernant son analyse du conflit normatif entre un accord de défense entre deux ou plusieurs États d'une part et le droit des peuples à l'auto-détermination de l'autre.

Il reste à voir si l'action de la France en Centrafrique est l'indication d'une nouvelle tendance dans le comportement des États en général ou de la France. Comme nous l'avons noté précédemment, les décisions d'intervenir ou non paraissent basés dans une certaine mesure sur des considérations ad

<sup>1</sup> Il existe des cas récents mais peu nombreux où les états ont attaché une importance décisive à la démocratie, notamment le cas de Haïti où après des élections démocratiques le président M. Jean-Bertrand Aristide a été renversé par un coup militaire en septembre 1991. Le président qui avait été démocratiquement élu a constamment été considéré par la communauté internationale comme le représentant légitime d'Haïti même s'il a du fuir aux États Unis et céder le contrôle du pays à l'armée. Conséquemment le régime militaire a ensuite contrôlé le pays pendant plusieurs années, n'a jamais été reconnu comme le représentant légitime de Haïti. Thomas Franck, «The Emerging Right to Democratic Governance», op. cit., p 47 (note 3, p 27), souligne l'importance fondamentale de la manière dont le cas haïtien a été traité par l'Assemblée Générale de l'O.N.U. et l'Organisation des États Américains. Dans le cas haïtien la communauté internationale a été d'avis que seule la démocratie rend légitime un régime politique. Voir aussi Corten, Olivier, «La résolution 940 du Conseil de sécurité autorisant une intervention militaire en Haïti: L'émergence d'un principe de légitimité démocratique en droit international?», *Journal européen de droit international*, vol. 6, 1995, p 116-133; Salmon, J.A., «Vers l'adoption d'un principe de légitimité démocratique?», *À la recherche du nouvel ordre mondial - I; le droit international à l'épreuve*, 1993, p 59-89; Theuermann, Engelbert, «Legitimizing Governments through International Verification: The Role of the United Nations», *Austrian Journal of Public and International Law*, vol. 49, 1995, p 129-158; Crawford, op. cit. note XXXXX, p 128-130. La question de qui doit être considéré comme le représentant légitime d'un pays est étroitement liée à la question concernant la position de la démocratie en soi dans le droit international. Si la démocratie devenait le seul système de gouvernement acceptable du point de vue du droit international, seul un dirigeant démocratiquement élu pourrait être considéré comme le représentant légitime d'un pays.

<sup>2</sup> Tanca, op. cit., p 49-50 (note 2, p 8).

hoc; il n'est pas certain que la France agira comme elle l'a fait en Centrafrique dans des cas similaires qui se présenteront à l'avenir.

Il est difficile d'apprécier quelle importance a eu le fait que M. Patassé ait été élu démocratiquement en comparaison à d'autres considérations. Un test pour voir si l'argument démocratique en soi est vraiment important pour la France, serait de se demander comment la France aurait agi dans une situation comme celle du Centrafrique si le gouvernement n'avait pas été élu démocratiquement. La France sera-t-elle intervenue s'il s'était agi d'un régime non démocratique dans un pays au bord de la guerre civile. Beaucoup porte à croire que la France n'interviendrait plus aujourd'hui pour aider un président dictatorial à rester au pouvoir. Mais comme nous venons de le dire d'autres considérations entrent en ligne de compte — politiques, militaires, économiques ou autres — pour la France.

Il faut tout de même attacher autant d'importance aux déclarations de la France qu'à ses actions, puisque les déclarations des États peuvent faire partie de la formation du droit international coutumier;<sup>1</sup> la déclaration expresse faite par la France qu'elle intervenait dans la République Centrafricaine parce que était démocratiquement élu pourrait constituer un des éléments de formation d'une nouvelle règle de droit international en ce qui concerne la base de la légitimité des régimes politiques. C'est-à-dire qu'une règle pourrait être en train de se développer selon laquelle seraient légitimes uniquement les systèmes de gouvernements démocratiques.

Il convient de noter également que ni la communauté internationale, ni la communauté africaine, n'a d'aucune manière protesté contre l'intervention française en République Centrafricaine. En Afrique certains pays — le «noyau dur» des pays francophones fidèles à la France — ont au contraire activement encouragé l'intervention de la France.<sup>2</sup> De même aucun pays n'a protesté contre le fait que la France a basé son intervention en grande partie sur la justification qu'elle protégeait la démocratie en République Centrafricaine.

Nous mentionnons seulement ici que la démocratie pose un problème quant à sa définition.<sup>3</sup> Parmi d'autres questions qu'elle pose il y a la question du seuil à partir duquel un régime est démocratique. Suffit-il qu'il y ait eu des élections (plus ou moins) démocratiques? Qu'en est-il si le pays n'est pas gouverné d'une manière démocratique ensuite? Comme nous l'avons noté précédemment, la plupart des observateurs de la République

---

<sup>1</sup> Akehurst, Michael, «Custom as a Source of International Law», B.Y.B.I.L. 1974-75, p 1-53.

<sup>2</sup> Le Burkina Faso, le Cameroun, le Congo, le Gabon, le Mali, le Sénégal et le Togo («Paris tente de maintenir en place les autorités légales de République centrafricaine», *Le Monde*, 24 mai 1996).

<sup>3</sup> Voir entre autres l'analyse de la définition de la démocratie en droit international faite par Fox et Nolte, «Intolérant Democracies», op. cit., p 14-21; 38-58 (note 2, p 27).

Centrafricaine ne considèrent pas ce pays comme véritablement démocratique.<sup>1</sup>

Cette question complique donc considérablement les choses, puisqu'il devrait y avoir des critères de qualité qui devraient être remplis avant qu'un régime puisse se proclamer démocratique, et par conséquent avant qu'il ne soit considéré comme légitime en droit international, et non pas seulement le critère formel de l'existence d'élections régulières libres et secrètes par exemple.<sup>2</sup>

#### 4.2.3 Intervention et démocratie

Comme dans les cas du Gabon et du Togo, la France n'a pas répondu aux demandes émanant de l'opposition politique au président Mobutu d'une intervention militaire encore plus importante que celle qui a eu lieu, afin de renverser le président et de garantir la sécurité de la population zairoise.<sup>3</sup> Cette observation soutient la conclusion que la France n'intervient pas au nom de la démocratie pour renverser les autorités en place, tandis qu'elle pourrait bien intervenir pour protéger la démocratie si les autorités en place sont démocratiques et ont besoin d'aide.<sup>4</sup>

En réalité il est facile de comprendre pourquoi la France ne veut pas s'engager concrètement dans la démocratisation des pays avec lesquels elle maintient des liens particuliers en Afrique; elle serait alors engagée militairement dans pratiquement tous les pays francophones pour un temps indéterminé. Même si l'intervention militaire était légale, critère ultime de l'intervention serait la question des ressources économiques.<sup>5</sup>

D'autre part à travers les cas du Gabon, du Togo et du Zaïre une certaine modification dans la politique d'intervention de la France dans une direction démocratique peut néanmoins être observée. La France n'intervient plus activement pour soutenir les dictateurs. Dans les trois cas, les interventions militaires de la France ont été interprétées par certains observateurs comme

---

<sup>1</sup> Peut-être que cela changera après les mutineries avec la création d'un nouveau gouvernement d'unité nationale (F.C., «La nomination du premier ministre centrafricain répond aux vœux de Paris - M. Ngoupandé formera un gouvernement d'union», *Le Monde* 8 juin 1996; il convient de noter que le titre de l'article cité est représentatif en ce qui concerne les relations entre la France et la République Centrafricaine et en ce qui concerne le manque de contrôle réel par le président Patassé sur les affaires centrafricaines).

<sup>2</sup> La Communauté européenne a formulé des conditions semblables avant de reconnaître les nouveaux états nés de l'ex-Yougoslavie et de l'ex-Union Soviétique en 1991/92.

<sup>3</sup> La communauté internationale dans son ensemble n'a pas non plus accordé cette demande venant de l'opposition.

<sup>4</sup> Voir supra note 3, p 38, à propos de la République Centrafricaine.

<sup>5</sup> Ce que la France a cependant fait par rapport au Zaïre a été d'interrompre toute coopération économique et militaire avec le pays. Ce genre de sanctions ou de mesures pacifiques en vue d'influencer le développement des affaires intérieures d'autres pays pourrait et devrait être plus fréquemment utilisé.

un signe de soutien pour le leader plus ou moins dictatorial en place.<sup>1</sup> Cette observation est vraisemblablement correcte, mais en même temps la France a voulu se retirer dès que possible — et elle a même été critiquée pour cela par les représentants de l'opposition politique — et il semble qu'elle serait peu disposée aujourd'hui à intervenir afin de maintenir un dictateur africain au pouvoir.

En tant que pratique étatique, cette position présumée de la France constituerait un développement en droit international dans le sens d'une interdiction des interventions militaires soutenant des régimes dictatoriaux — du moins si ces régimes ne sont pas menacés de l'extérieur. Une telle norme pourrait bien être en train de se développer en droit international général. En combinaison avec l'absence d'une norme permettant les interventions militaires en faveur de la démocratie, le résultat serait somme tout une marge réduite pour les interventions militaires. En d'autres termes, le principe de non-intervention, qui touche les interventions armées, serait renforcé.<sup>2</sup>

Une interdiction des interventions en faveur des dictateurs pourrait être le résultat de deux normes dont le contenu et le caractère diffèrent. L'une des deux normes est substantielle ou de fond, tandis que l'autre est formelle ou instrumentale. D'un côté l'on pourrait dire que la dictature comme système de gouvernement n'est plus permise en droit international et que par conséquent une intervention pour soutenir un dictateur est désormais interdite.

D'autre part l'on pourrait dire, comme le fait Antonio Tanca, qu'un régime qui est vigoureusement contesté par une opposition intérieure (qui n'est donc pas essentiellement financée et dirigée de l'extérieur) n'est plus effectif et par conséquent n'est plus légitime du point de vue du droit international. Comme le régime n'est plus légitime, il ne peut plus valablement inviter des pays tiers à intervenir pour l'aider. Dans le deuxième cas, c'est le fait que le régime n'est plus capable par sa propre force de se maintenir au pouvoir qui est le critère central du devoir de non-intervention de la part des États tiers, tandis que dans le premier cas, c'est la nature même du

---

<sup>1</sup> En République Centrafricaine le soutien de la France au président a été directe et expresse, mais là le président est démocratique (quoique plusieurs observateurs diraient probablement que l'intervention en République Centrafricaine a aussi eu lieu pour soutenir un dirigeant plus ou moins dictatorial).

<sup>2</sup> Cette conclusion correspond à la conclusion générale de Tanca qui dit que l'interdiction de l'utilisation de force armée dans les relations internationales reste incontestablement la règle suprême du droit international (Tanca, op. cit., p 145-146 (note 2, p 8)). «En choisissant d'interdire l'utilisation de la force armée, les états ont expressément placé le maintien de la paix internationale à un niveau supérieur aux autres valeurs et ils se comportent conformément à ce choix, malgré l'existence d'injustices à court terme» (ibid., p 146; voir aussi p 144-145). «En l'absence d'une autorité efficace centralisée, les règles ne doivent ni devenir trop détaillées ni présenter trop de possibilités d'interprétations différentes. Il faut qu'elles soient aussi simples que possible» (ibid., p 146). Sans que cette objection soit développée davantage ici, on peut remarquer que Tanca mélange des arguments appartenant à deux catégories fondamentalement différentes: l'argument selon lequel le maintien de la paix internationale serait une valeur supérieure constitue un argument substantiel ou de fond, tandis que l'argument que puisqu'il n'y a pas d'autorité internationale efficace, les règles doivent être aussi simples que possible, constitue un argument formel ou instrumental.

régime qui est d' une importance décisive. Si l'on suppose que ce sont les régimes dictatoriaux qui sont le plus souvent menacés par une opposition intérieure violente,<sup>1</sup> le résultat de la règle formelle constatée par Tanca est le même que le résultat d'une règle potentiellement en voie de développement disant qu'il est interdit d'intervenir militairement pour soutenir des dictateurs.

Selon la perspective formelle ou instrumentale d'Antonio Tanca, un régime démocratique menacé de l'intérieur ne saurait pas non plus valablement inviter un pays tiers à intervenir. Une règle substantielle interdisant la dictature comme système de gouvernement ne permettrait pas non plus nécessairement des interventions militaires pour soutenir les démocraties, même si cela serait une conséquence logique d'une interdiction de la dictature. Comme il n'existe vraisemblablement pas encore de règle interdisant la dictature, ou faisant de la démocratie le seul système de gouvernement légitime, il n'existe sans doute pas non plus comme nous l'avons constaté précédemment de règles permettant l'intervention militaire en faveur de la démocratie. Dans ce cas-là l'existence de la norme formelle constatée par Tanca, qui constitue quand même une petite concession à la démocratie ou au droit à l'auto-détermination intérieure, paraît être nettement plus plausible.<sup>2</sup>

Même si le problème ne se pose pas par rapport aux interventions françaises au Gabon, au Togo ou au Zaïre, il convient de remarquer que reste la question concernant les attaques armées de l'extérieur contre des régimes dictatoriaux qui justifieraient la légitime défense de la part du pays attaqué et de la part des pays tiers sous forme de légitime défense collective. Selon le raisonnement d'Antonio Tanca il est clair que même les régimes dictatoriaux peuvent appeler les pays tiers à les aider à se défendre contre des attaques étrangères.<sup>3</sup> Comme nous l'avons vu, selon Tanca un gouvernement étant toujours considéré comme efficace, est par conséquent légitime du point de vue du droit international, s'il est l'objet d'attaques émanant principalement de l'extérieur.<sup>4</sup>

Une prohibition supposée de l'intervention militaire suite à une invitation d'un gouvernement dictatorial pour le soutenir contre l'opposition intérieure n'aurait pas comme conséquence nécessaire que les États tiers

---

<sup>1</sup> Ce qui n'est pas toujours le cas, mais a été le cas au moins en ce qui concerne les régimes gabonais, togolais et zaïrois.

<sup>2</sup> Peut-être pourrait-on appeler la constatation de Tanca une concession aux valeurs substantielles par une interprétation particulière de l'idée, formelle, de l'efficacité. Tanca dit quand même que la concession qu'il fait au droit d'auto-détermination intérieure s'accorde avec son idée que la paix internationale est la valeur supérieure dans le système juridique international: «Il ne serait pas dans l'intérêt de la paix mondiale qu'un petit groupe s'impose à un peuple entier uniquement par l'aide étrangère» (Tanca, *op. cit.*, p 146 (note 2, p 8)).

<sup>3</sup> *Ibid.*, p 81-83.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p 49-50.

seraient aussi empêchés d'intervenir pour l'aider contre une attaque armée de l'extérieur, en raison du droit de légitime défense collective. Une interdiction du deuxième cas serait d'une part logique si le seul système légitime de gouvernement était la démocratie, (ce qui cependant n'est pas (encore) le cas), mais d'autre part elle constituerait un défi fondamental contre l'État comme unité centrale du système juridique et politique international. Alors les pays dictatoriaux faibles, nombreux dans le tiers monde, courraient alors le risque d'être attaqués, sans qu'il puissent demander de l'aide aux autres pays.<sup>1</sup>

Par rapport aux normes éventuellement en voie de développement en droit international concernant, l'interdiction d'intervenir militairement à l'invitation d'un régime dictatorial et la permission d'intervenir pour soutenir un régime démocratique, il semble moins vraisemblable qu'il puisse se développer une troisième norme qui interdirait la légitime défense collective en cas d'attaque contre un pays dictatorial. Mais même s'il n'y existe pas de règle interdisant la légitime défense collective en faveur des régimes dictatoriaux, on pourrait imaginer que les pays tiers s'abstiendraient en tout cas d'intervenir pour aider à défendre les régimes les plus durs.

#### 4.2.4. Intervention humanitaire?

Dans le cas de la première intervention militaire de la France au Zaïre, en 1991, dans la mesure où elle ne peut pas être justifiée par la protection des ressortissants français dans le pays et en supposant qu'elle ne peut pas être justifiée par un consentement valable de la part des représentants légitimes du Zaïre non plus — il faudrait alors trouver encore d'autres justifications pour que l'intervention soit légale. La France était présente pour aider à stabiliser la situation zaïroise, bien que de façon passive par sa seule présence, et pour aider à distribuer l'assistance humanitaire.<sup>2</sup>

Il est incertain si la justification d'«intervention humanitaire» existe du tout en droit international en tant que justification juridiquement valable. Si elle existe, les conditions encadrant son exercice sont très strictes; elles peuvent être comparées à celles relatives aux interventions pour protéger les ressortissants.<sup>3</sup> Il n'est pas question dans le cas d'une intervention humanitaire de la protection des ressortissants en particulier, même s'il peut y avoir des ressortissants parmi les gens protégés par l'intervention humani-

<sup>1</sup> Cf. Buzan, Barry, *International Security*, 1991, pour un raisonnement concernant les états dits faibles et les problèmes qu'ils engendrent dans le système international.

<sup>2</sup> Le raisonnement présume aussi que la présence française prolongée ne peut pas non plus être justifiée par l'existence d'un danger imminent pour les ressortissants français qui ont choisi de demeurer au Zaïre après la première vague d'évacuations. Pourtant selon Rouvez, op. cit., p. 348-349 (note 6, p. 2), un sentiment latent d'insécurité persistait.

<sup>3</sup> Cf. supra note 6, p. 21.



taire. Ce sont les citoyens du pays où l'on intervient qui sont visés et le but de l'intervention peut être de les sauver des suites d'une catastrophe naturelle ou de violations graves de leurs droits effectués par les autorités du pays où a lieu l'intervention.

Un élément essentiel du point de vue juridique est que l'intervention a lieu parce qu'un régime, exprès ou involontairement, n'est pas capable de protéger ses propres ressortissants. C'est le fait que des pays étrangers s'occupent des relations entre les autorités d'un autre pays et ses propres ressortissants qui rend une telle intervention si controversée en droit international. Contrairement au cas de l'intervention pour protéger les ressortissants du pays intervenant, l'intervention humanitaire vise manifestement à influencer le cours des événements intérieurs du pays où a lieu l'intervention.

Pour qu'une intervention puisse être justifiée par des raisons humanitaires il faut que la situation dans le pays en question soit exceptionnellement grave et que les morts se comptent ou risquent de se compter par dizaines de milliers. Même si chaotique, la situation au Zaïre n'était pas telle qu'une intervention humanitaire puisse être justifiée. Cette justification n'était donc pas à la disposition de la France pour légaliser sa présence militaire au Zaïre après l'accomplissement du sauvetage de ses ressortissants. L'intervention humanitaire sera discutée plus en détail par rapport aux événements au Rwanda en 1994,<sup>1</sup> où la situation était telle qu'une intervention humanitaire était vraiment nécessaire, si l'on accepte son existence comme justification d'une intervention armée.<sup>2</sup>

La présence militaire continue de la France pour aider à stabiliser la situation au Zaïre, en l'absence de consentement des représentants légitimes du pays, pourrait difficilement être justifiée du point de vue du droit international. Si l'on présume un consentement de la part des autorités zaïroise, qui existait sans aucun doute puisque même l'opposition voulait que les soldats français restent au Zaïre, et si l'on présume de plus que le consentement était valide du point de vue juridique, la présence française a clairement été justifiée. Si l'on pense d'autre part comme le fait Antonio Tanca, qu'un consentement juridiquement valable dans un cas comme celui du Zaïre est exclu, il faudrait trouver une autre justification.

Le problème c'est qu'aucune autre justification n'est disponible en droit international tel qu'il est aujourd'hui. Il n'était pas question de légitime défense contre une attaque extérieure, il n'était pas question non plus d'une intervention pour soutenir activement le développement vers la démocratie

<sup>1</sup> Voir infra section 5.2.4.

<sup>2</sup> Selon la C.I.J. seule l'«aide» ou l'«assistance» humanitaire est légale. Pour ne pas avoir le caractère d'une intervention condamnable dans les affaires intérieures d'un autre État, selon la C.I.J., l'assistance humanitaire doit se limiter aux fins consacrées par la pratique de la Croix-Rouge (c'est-à-dire entre autre ne pas s'exercer par des moyens militaires) (l'arrêt Nicaragua, cf. supra note 2, p 5, par. 243).

ou vers un exercice du droit d'auto-détermination intérieure du peuple zaïrois (ce qui aurait été une justification douteuse de toute façon) et il n'était pas question d'une intervention autorisée par le Conseil de sécurité de l'O.N.U.<sup>1</sup>

#### 4.2.5. L'opposition comme représentant légitime

Il serait possible d'argumenter qu'un consentement émanant de l'opposition serait aussi un consentement valable du point de vue du droit international; l'opposition politique serait alors considérée comme un représentant réel du peuple même si elle n'occupe aucune place dans la structure formelle ou institutionnelle officielle de l'État. S'il est évident que l'opposition en réalité représente mieux le peuple que ne le font les autorités officielles, un tel raisonnement ne serait pas illogique; la pensée fondamentale derrière l'idée du «représentant légitime» d'un pays devrait être que ce représentant n'est pas uniquement un représentant du point de vue formel — qu'il occupe une certaine fonction au sein du gouvernement de l'État — mais aussi du point de vue substantiel dans le sens qu'il jouit de la confiance du peuple ou d'une grande partie du peuple.

Dans le cas du Zaïre, comme dans le cas aussi du Gabon et du Togo, il est difficile de parler de l'opposition politique comme représentant légitime parce que l'opposition est très divisée.<sup>2</sup> Si l'on suppose que le but de l'opposition dans tous ces pays est de renverser le président et d'instituer un système de gouvernement de démocratie libérale, l'on pourrait argumenter qu'une partie de l'opposition pourrait représenter l'opposition entière puisque la totalité de l'opposition désire la même chose. Ce raisonnement, cependant, est fort hypothétique et incertain et n'est certainement pas en accord avec le droit international en vigueur.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> À ce sujet il est intéressant de noter ce qu'écrit Alain Rouvez à propos d'un éventuel engagement de la part de l'O.N.U., en 1991, dans le but d'organiser et de surveiller les élections au Zaïre: le premier ministre zaïrois aurait demandé à l'O.N.U. de l'aider à organiser des élections, la Belgique n'aurait pas voulu soutenir une telle demande avant qu'elle sache si les États-Unis la soutiendraient aussi, et la France aurait été plus sceptique encore quant à un engagement de la part de l'O.N.U. parce que cela ouvrirait la porte aux engagements similaires dans la zone d'influence française en Afrique (Rouvez, op. cit., p 353 (note 1, p 19)).

<sup>2</sup> À cela il faut ajouter le fait qu'il existe un grand nombre d'ethnies différentes dans tous ces pays: le général Lacaze, ancien chef d'état-major des armées, dit dans une interview à propos de la mutinerie au Zaïre en septembre 1991 qu'il existe au Zaïre entre 150 et 200 ethnies et qu'avec le multipartisme 110 partis politiques avaient été déclarés au Zaïre (Barluet, Alain, «Un entretien avec le général Lacaze 'La France ne peut plus être le gendarme de l'Afrique'», op. cit. (note 9, p 42)). Selon deux autres auteurs, depuis 1990, l'opposition au Zaïre a pu s'organiser au sein d'environ deux cents partis politiques qui reproduisent avant tout les découpages régionaux bien connus (Nigoul, Claude; Basso, Jacques Antoine, «Essai de typologie des conflits sur le continent africain», *L'Afrique sub-saharienne. Sécurité, stabilité et développement*, Actes des journées d'études de Paris, Secrétariat général de la défense nationale, 1992, (p 41-68) p 64.

<sup>3</sup> La C.I.J. a dit dans l'arrêt Nicaragua que le principe de non-intervention «perdrat assurément toute signification réelle comme principe de droit si l'intervention pouvait être justifiée par une simple demande d'assistance formulée par un groupe d'opposants dans un autre État...» Et ensuite: «On voit mal en effet 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, devrait aussi être admise à la demande de l'opposition à celui-

#### 4.2.6. L'absence de gouvernement comme justification

Une autre possibilité serait de raisonner comme Antonio Tanca, et de conclure qu'il ne peut pas y avoir de représentants légitimes du Zaïre si les autorités sont contestées par une opposition intérieure et que les autorités en place ne sont plus effectives selon l'interprétation de la notion d'effectivité que fait Tanca. Mais, contrairement à ce que dit Tanca, la suite de ce raisonnement serait de dire que l'absence de représentants légitimes ne veut pas dire uniquement qu'il n'y a personne du point de vue juridique qui puisse valablement faire appel ou consentir à une intervention militaire. Cela voudrait aussi dire qu'il n'y a pas de représentant légitime du pays qui puisse s'opposer à une intervention. Dans le vide qui se produit dans les États qui sont en train de s'effondrer et dans lesquels il n'y a plus de représentants légitimes, on pourrait conclure que les autres pays sont libres d'intervenir. Cette situation n'est pas rare notamment en Afrique. On peut citer l'exemple de la Somalie qui aux yeux des autres États n'avait plus de représentant légitime, ce qui a permis à la communauté internationale d'intervenir militairement en Somalie en 1992.<sup>1</sup> Dans le cas du Zaïre il y a un double risque d'effondrement: intérieur et extérieur, dans le sens où le pays court aussi le risque de se voir divisé.

L'intervention des autres États ne devraient pas être complètement libre, mais soumise à certaines conditions. On pourrait argumenter, contrairement à l'opinion de Tanca, que dans un pays sans représentants légitimes, il existe une présomption en faveur du droit d'intervention (militaire) pour les autres pays, alors qu'en principe il existe une présomption très forte contre le droit d'intervention des autres pays. La première condition pour la légalité d'une intervention dans un pays sans représentants légitimes serait que l'intervention soit faite en premier lieu dans l'intérêt du peuple de ce pays et non pas dans l'intérêt du ou des pays intervenant. La preuve de l'existence de cette condition serait l'invitation ou le consentement, implicite ou exprès, de l'opposition politique ou du peuple dans la mesure où l'on peut l'estimer. Une autre circonstance qui jouerait en faveur de la légalité d'une telle intervention serait si la situation du peuple est particulièrement grave.

Dans le cas du Zaïre ni les autorités en place ni l'opposition au président Mobutu ne se sont opposées à la présence militaire française, au contraire. L'intervention militaire, sous forme d'une présence plutôt passive des sol-

---

ci. Tout État serait ainsi en mesure d'intervenir à tout moment dans les affaires intérieures d'un autre État, à la requête, tantôt de son gouvernement, tantôt de son opposition. Une telle situation ne correspond pas, de l'avis de la Cour, à l'état actuel du droit international.»

<sup>1</sup> Voir le débat précédant et succédant l'adoption de la résolution 794 du 3 décembre 1992 du Conseil de sécurité de l'O.N.U. (S/PV. 3145, 3.12.1992). L'intervention militaire en Somalie a eu lieu dans le cadre d'une autorisation du Conseil de sécurité ce qui rend cette intervention radicalement différente du point de vue du droit international d'une intervention unilatérale. L'argument concernant l'absence de représentant légitime était néanmoins présent aussi dans le cas de la Somalie.

datés français, après la première évacuation des ressortissants étrangers, afin de contribuer à une stabilisation de la situation au Zaïre et d'aider à distribuer de l'assistance humanitaire, a servi les intérêts de la population zaïroise en général. L'intervention française a aussi servi, évidemment et inévitablement, l'intérêt français à démontrer sa force et à conserver son influence dans l'Afrique francophone (le Zaïre étant le deuxième pays francophone au monde comme nous l'avons noté précédemment), et peut-être même de démontrer son soutien au président Mobutu, mais l'intervention a en premier lieu servi les intérêts de la population zaïroise.

La situation du peuple n'était pas extrêmement grave, mais considérant les autres facteurs, il serait facile d'argumenter en faveur de la légalité de la présence militaire française, si l'on présume que le principe de non-intervention n'a pas la force qu'Antonio Tanca veut lui donner en cas d'absence de représentants effectifs et par conséquent légitimes.

Une telle interprétation extensive du droit d'intervention des autres pays dans des pays en train de s'effondrer (souvent en proie à une guerre civile) n'entraînerait probablement pas une importante augmentation du nombre d'interventions. Même lorsqu'ils disposent le droit d'intervenir, les pays vont s'abstiendront dans la plupart des cas (ce qu'illustre d'ailleurs la manière d'agir de la France au Gabon, au Togo et au Zaïre) à cause de l'importance des moyens nécessaires pour une intervention militaire et de l'étendue potentielle énorme de l'engagement dans le pays où l'on intervient. Reconstruire un pays entier et créer un État démocratique n'est pas une tâche facile; en Somalie où cela est devenu la mission des troupes de l'O.N.U., le projet a tout simplement été abandonné après un certain temps. Très peu si ce n'est aucun État n'a la volonté de se sacrifier d'une manière altruiste pour une bonne cause. Même si la possibilité légale d'entreprendre des interventions était élargie leur nombre serait restreint par cette réalité. Avec une telle interprétation extensive du droit d'intervention, il ne serait plus illégal d'entreprendre une intervention dans un pays où cela serait motivé par les souffrances exceptionnelles de la population.

Pour terminer ce raisonnement par rapport à la situation au Zaïre en 1991, la justification la plus plausible de la présence continue des militaires française serait le consentement du régime Mobutu étant donné que son pouvoir n'était pas assez menacé pour que l'on puisse considérer qu'il ait perdu le contrôle de son pays. Même si Mobutu était mis en cause par l'opposition (intérieure), le défi n'était pas d'ampleur à rendre le régime non effectif dans le sens habituel du terme, ce qui paraît être une condition préalable nécessaire pour qu'il puisse être considéré comme non effectif et par conséquent illégitime dans le sens juridique traditionnel.

Le président était donc toujours le représentant légitime du Zaïre et pouvait légalement consentir à l'intervention française. Antonio Tanca ne

présente pas de critère pour déterminer à partir de quand une contestation serait assez importante pour que l'on puisse dire que les autorités ont perdu le contrôle effectif du pays. Si l'on suppose que les critères de Tanca sont des critères traditionnels, réalistes et de bon sens, alors en suivant son raisonnement, Mobutu n'avait pas perdu le contrôle effectif du Zaïre, au fond puisque les troubles ne se sont pas transformés en guerre civile.

Comme noté précédemment, la France et le Zaïre n'ont pas conclu d'accord de défense. Ils ont conclu plusieurs autres accords de coopération et au moins celui qui concerne la coopération militaire technique, conclu en 1974, est toujours en vigueur même si la véritable coopération a été suspendue. Comme l'accord d'assistance militaire technique ne contient pas de clauses relatives à l'aide de la France au Zaïre en cas d'agression extérieure ou intérieure il ne va pas être discuté davantage ici. L'existence d'un accord, même s'il concerne seulement l'assistance militaire technique, qui est un domaine important et sensible, montre en tous cas que les relations entre la France et le Zaïre (sous Mobutu notamment) ont été très intimes.

La plupart des arguments discutés par rapport à l'intervention française en 1991 peuvent être appliqués *mutatis mutandis* à l'intervention française de 1993. L'intervention de 1993 a été un cas d'intervention plus classique afin de protéger les ressortissants français au Zaïre et donc plus facile à justifier du point de vue juridique.

## 5. Rwanda 1990, 1993 et 1994

### 5.1. CIRCONSTANCES DE FAIT

Quand le génocide a éclaté en avril 1994, le Rwanda avait été ravagé par une guerre civile plus ou moins continuelle depuis octobre 1990.<sup>1</sup> A partir de début octobre le régime hutu de M. Juvénal Habyarimana avait été sérieusement menacé par le Front Patriotique Rwandais (F.P.R.) composé de Tutsis réfugiés depuis le début des années 1960 en Ouganda.<sup>2</sup> La France est intervenue à partir du 5 octobre avec 300 soldats en tout pour protéger ses quelques 700 ressortissants au Rwanda.<sup>3</sup> En raison d'un accord de coopération militaire technique conclu entre la France et le Rwanda en 1975, il y avait déjà 69 conseillers militaires français au Rwanda en 1990.<sup>4</sup>

De nombreux réfugiés Tutsis s'étaient ralliés à la lutte de M. Yoweri Museveni pour le pouvoir en Ouganda au milieu des années 1980.<sup>5</sup> Quand M. Museveni, qui est lui-même d'origine tutsi, est arrivé au pouvoir en 1986 plusieurs d'entre eux sont restés dans les forces armées ougandaises régulières.<sup>6</sup> Pendant la guerre civile de 1990, M. Paul Kagamé, ancien chef des services de renseignements et de sécurité de l'armée ougandaise, est devenu le chef du F.P.R.. Son prédécesseur est mort dans des circonstances mystérieuses pendant la deuxième journée de l'attaque tutsi menée depuis l'Ouganda.

Même si le but de l'intervention française était uniquement de protéger les ressortissants français; les soldats français et belges qui sont intervenus ont indirectement aidé les forces gouvernementales en apaisant la situation dans les territoires contrôlés par le gouvernement et en laissant les troupes

---

<sup>1</sup> Plusieurs études ont été faites récemment sur l'histoire politique moderne du Rwanda; voir par exemple Braeckman, Colette, *Rwanda. Histoire d'un génocide*, 1994; Verschave, François-Xavier, *Complicité de génocide? La politique de la France au Rwanda*, 1994; Brauman, Rony, *Devant le mal — Rwanda. Un génocide en direct*, 1994; Krop, Pascal, *Le génocide franco-africain. Faut-il juger les Mitterrand?*, 1994; Destexhe, Alain, *Rwanda. Essai sur le génocide*, 1994; Erny, Pierre, *Rwanda 1994*, 1994; Reynjens, Filip, *L'Afrique des Grands Lacs en crise. Rwanda, Burundi 1988-1994*, 1994; Glaser, Antoine; Smith, Stephen, *L'Afrique sans Africains. Le rêve blanc du continent noir*, 1994; Observatoire permanent de la coopération française, *La politique de la France au Rwanda (1973-1994)*, Paris, août 1994.

<sup>2</sup> Au Rwanda sur une population d'environ sept millions il y a 85 % de hutus, 14 % de tutsis et 1 % de twas. Du moins ce sont les proportions qui ont été indiquées habituellement avant le génocide. En 1990 à cause des persécutions antérieures, le nombre de réfugiés tutsis s'élevait à 2 millions dont 250.000 vivaient en Ouganda (Rouvez, op. cit., p 342 (note 1, p 19)).

<sup>3</sup> Rouvez, *ibid.*, p 343. Les 150 premiers soldats français sont arrivés le 5 octobre (*ibid.*). En 1992 le nombre de ressortissants français au Rwanda était de 728 (Cuquel, op. cit. (note 1, p 19)). En 1995 le nombre était à peine de 200 selon le Ministère français des affaires étrangères.

<sup>4</sup> L'accord date du 18 juillet 1975. Le texte ne semble pas avoir été publié.

<sup>5</sup> Voir par exemple Rake, Alan, «France and Africa, a new chapter», *New African*, November 1994, (p 11-14) p 13; Sada, Hugo, «L'horreur au Rwanda», *Défense nationale*, vol. 50, juillet 1994, (p 184-186) p 184.

<sup>6</sup> Rouvez, op. cit., p 342 (note 1, p 19); Sada, *ibid.*

gouvernementales se concentrer sur leur ennemi.<sup>1</sup> Le résultat a été le même dans les cas du Gabon, du Togo, du Zaïre et du Rwanda. Au Rwanda l'armée a aussi bénéficié des conseils des soldats intervenants, français et belges.<sup>2</sup> Il semblerait que l'engagement ait été plus actif que dans les trois autres cas mentionnés précédemment.<sup>3</sup> L'aide française était aussi constitué d'hélicoptères, pilotés par des rwandais.<sup>4</sup> D'autre part la présence des troupes étrangères, comme dans les autres cas, a peut-être aussi contribué à la protection de la population civile indigène dans le sens où les combattants n'ont pas osé les attaquer dans une aussi large mesure.<sup>5</sup>

La France a retenu sur place une et parfois deux compagnies de parachutistes, comprenant 150 hommes chacune, stationnées à Kigali jusqu'à ce qu'arrivent, en décembre 1993, des troupes de maintien de la paix de l'O.N.U. — la M.I.N.U.A.R. — pour surveiller les deux parties combattantes, suite aux accords de paix d'Arusha du 4 août 1993.<sup>6</sup>

Des troupes belges sont aussi intervenues en octobre 1990. La Belgique contrairement à la France a décidé de rapatrier ses troupes en novembre de la même année, à cause de la critique de l'opinion Belge, d'après laquelle le gouvernement belge soutenait le régime Habyarimana.<sup>7</sup> En France l'opinion publique n'a pas exigé que la France se retire du Rwanda.<sup>8</sup>

En février 1993 le F.P.R. et l'armée gouvernementale ont repris les combats.<sup>9</sup> La France a envoyé 240 soldats supplémentaires pour protéger de

<sup>1</sup> Rouvez, *ibid.*, p 344 ( Cf. aussi *De Bizerte à Sarajevo. Les Troupes de Marine dans les interventions extérieures de 1961 à 1995*, Comité National des Traditions des Troupes de Marine, 1995, p 172. Des troupes zaïroises sont aussi intervenues mais elles se sont engagées activement dans les combats du côté gouvernemental rwandais. Les 500 militaires zaïrois faisaient partie de la garde présidentielle zaïroise. Pourtant, après dix jours, les autorités rwandaises ont demandé le retrait des soldats zaïrois à cause de leur participation aux pillages (Rouvez, *ibid.*; Bangoura, Dominique, « L'armée au Zaïre dans une période de transition politique », *op. cit.*, p 130 (note 5, p 43). Certains auteurs soutiennent même que la France s'est impliquée « directement dans la mise en œuvre de la riposte militaire aux actions armées du F.P.R. » en 1990 (Sada, Hugo, « L'horreur au Rwanda », *op. cit.*, p 184 (note 5, p 61).

<sup>2</sup> Rouvez, *op. cit.*, p 344 (note 1, p 19).

<sup>3</sup> Il existe même des indications qu'il y a eu participation directe des militaires français aux combats: «La participation — clandestine — d'un petit contingent de militaires français à la guerre civile est considérée, à l'État-major des armées en France, comme 'un mauvais exemple donné aux Africains'. En effet, il n'existe aucun accord de défense entre Kigali et Paris, et les officiers français craignent que d'autres États africains, s'appuyant sur ce précédent, demandent un jour ou l'autre une intervention militaire de Paris en cas de troubles.» (*Télex confidentiel*, 25 juin 1992. On peut trouver cette publication au centre de documentation du Ministère de la coopération à Paris.) Il est difficile de juger, en suivant cette information, si la participation des militaires français a eu lieu avec le consentement des autorités ou non. Officiellement au moins, la France n'a jamais reconnu la participation des soldats français aux combats.

<sup>4</sup> Rouvez, *op. cit.*, p 344 (note 1, p 19).

<sup>5</sup> Rouvez, *ibid.*

<sup>6</sup> A.F.D.I., *Pratique française du droit international*, vol. 40, 1994, p 1030; Rouvez, *ibid.*, p 345; M.I.N.U.A.R. est l'abréviation de la Mission des Nations Unies pour l'Assistance au Rwanda. Selon d'autres sources la présence militaire française était plus importante, 600 hommes selon Chauvancy, François, «Participation des armées françaises aux opérations de maintien de la paix. — L'échec de l'O.N.U. au Rwanda», *Défense nationale*, vol. 50, juillet 1994, (p 151-155) p 153.

<sup>7</sup> Misser, François, «Rwanda et Zaïre — Deux poids, deux mesures», *op. cit.*, p 34 (note 1, p 42).

<sup>8</sup> Misser, *ibid.*

<sup>9</sup> A.F.D.I., *Pratique française du droit international*, vol. 39, 1993, p 1020; Rouvez, *op. cit.*, p 186. (note 1, p 19)

nouveau les ressortissants français restant au Rwanda.<sup>1</sup> Alain Rouvez remarque que 400 ressortissants français étaient alors protégés par quelques 500 soldats français: les 240 soldats envoyés le 20 février plus les environs 250 soldats qui se trouvaient déjà au Rwanda à l'heure de la reprise des combats.<sup>2</sup> Les combats se sont terminés le 21 février.<sup>3</sup> Comme nous l'avons vu précédemment les troupes françaises qui avaient été postées au Rwanda depuis l'intervention en 1990 ont été retirées en décembre 1993 au lendemain de l'arrivée des soldats de maintien de la paix de la M.I.N.U.A.R.<sup>4</sup> La M.I.N.U.A.R. était constitué de 2500 hommes en avril 1994.<sup>5</sup> Peu après son arrivée le Rwanda est devenu un vrai enfer.<sup>6</sup>

Le 6 avril 1994 le président Juvénal Habyarimana a été tué quand l'avion dans lequel il voyageait avec le président burundais Cyprien Ntaryamira a été abattu près de Kigali.<sup>7</sup> Les deux présidents étaient de retour d'Arusha en Tanzanie où le président rwandais avait finalement consenti à mettre en œuvre les accords d'Arusha impliquant entre autre un partage du pouvoir entre Hutus et Tutsis. C'est l'assassinat du président Habyarimana qui a déclenché le génocide contre les Tutsis et les Hutus proches de l'opposition au Rwanda.

Après la mort du président Habyarimana, un gouvernement «intérimaire» a été formé composé de ministres hutus extrémistes opposés au partage du pouvoir avec les Tutsis. Pendant les deux premières semaines on

<sup>1</sup> Rouvez, *ibid.* Selon Jean-François Bayart les interventions françaises en 1990 et 1993 ont aussi eu, sinon pour but du moins pour résultat, d'empêcher la victoire militaire du F.P.R. («Rwanda: les ambiguïtés de l'opération Turquoise. Une fuite en avant», *La Croix*, 2 juillet 1994)

<sup>2</sup> Rouvez, *ibid.* D'après une autre source «...les effectifs français sur place dépassent à présent [depuis le 20 février] 600 hommes. C'est beaucoup pour une ancienne colonie belge, dix fois moins étendue que l'Hexagone et où ne résident que 400 Français...» (Smith, Stephen et Garraud, Dominique, «Les rebelles s'arrêtent aux portes de Kigali», *Libération*, 22 février 1993). La Belgique n'est pas intervenue militairement au Rwanda en 1993. Les raisons pour cela étaient entre autres que les ressortissants belges ne semblaient pas être en véritable danger, vu en particulier la presque permanence de la présence militaire française au pays (Rouvez, *ibid.*). La Belgique voulait aussi s'éloigner du régime Habyarimana (*ibid.*).

<sup>3</sup> Rouvez, *ibid.*

<sup>4</sup> Voir supra note 6, p 62

<sup>5</sup> Rouvez, *op. cit.*, p 354 (note 1, p 19).

<sup>6</sup> Ce développement soutient en quelque sorte l'argumentation de François Chauvancy en faveur de la présence militaire française prolongée au Rwanda: François Chauvancy dit que les accords bilatéraux de coopération militaire outre que donner satisfaction aux intérêts nationaux sont encore une garantie pour éviter une guerre. Selon Chauvancy, la présence française d'octobre 1990 à décembre 1993 a assuré la stabilité (sic!) au Rwanda et a permis de ce fait les négociations entre le gouvernement et les rebelles du F.P.R. Selon Chauvancy également, la présence française, pendant qu'elle durait, a aussi prévenu des massacres sur une grande échelle (Chauvancy, François, «Participation des armées françaises aux opérations de maintien de la paix», *op. cit.* p 154 (note 6, p 62)). Contrairement à François Chauvancy, Hugo Sada fait la suivante critique très sévère de la politique d'intervention militaire au Rwanda entre 1990 et 1993: «Celle-ci restera sans doute dans l'histoire comme l'un des plus grands échecs politico-militaires de la France en Afrique francophone.» (Sada, «France-Afrique: Du Tchad au Rwanda, l'évolution des interventions militaires», *op. cit.*, (note 2, p 12).)

<sup>7</sup> Il n'est toujours pas clair qui a abattu l'avion; selon une théorie ce serait la milice hutu parce qu'elle a pensé que le président Habyarimana était allé trop loin dans les compromis par rapport à l'accord d'Arusha, selon une autre théorie ce serait le F.P.R. qui a voulu tuer le président en raison des assassinats de tutsis déjà commis sur une grande échelle depuis 1990 (Rake, Alan, «France and Africa, a new chapter», *op. cit.*, p 14 (note 5, p 61)); Rake lui-même présente plusieurs arguments soutenant que l'attentat ait été commis par la milice hutu).



estime que 200 000 personnes ont été tuées.<sup>1</sup> Le nombre total de victimes du génocide est généralement estimé entre 500.000 et 1.000.000. Les massacres des Tutsis ont eu pour conséquence le déclenchement de l'invasion de la partie nord-est du Rwanda par les forces du F.P.R.<sup>2</sup>

Aussitôt après le début des massacres, dans une opération à laquelle ont participé six autres pays d'Europe de l'Ouest et les États Unis, la France a envoyé 460 soldats au Rwanda pour évacuer les quelques 600 ressortissants français qui résidaient alors dans le pays.<sup>3</sup> Au milieu du mois d'avril toutes les troupes venues pour évacuer les étrangers du Rwanda avaient quitté le pays.<sup>4</sup> Les effectifs de la M.I.N.U.A.R. ont été réduits à quelques centaines d'hommes seulement.<sup>5</sup>

La France est retournée au Rwanda le 23 juin avec 2500 soldats dans le cadre de «l'opération Turquoise». Auparavant, le Conseil de sécurité de l'O.N.U. avait décidé d'augmenter de nouveau le nombre de troupes de maintien de la paix au Rwanda à 5500 — la M.I.N.U.A.R. II étant ainsi été créée — mais à cause de la résistance de la part de la communauté internationale à engager des troupes ou du matériel au Rwanda, la M.I.N.U.A.R. II était loin d'être prête lors de l'intervention militaire française.<sup>6</sup> La France avait soumis son éventuelle intervention à quatre conditions: que son intervention soit autorisée par le Conseil de sécurité, que d'autres pays participent aussi, que la mission des soldats soit uniquement humanitaire et, finalement, que l'opération soit de durée limitée.<sup>7</sup>

La France a reçu l'autorisation du Conseil de sécurité la veille de l'intervention et son mandat était formulé conformément aux conditions françaises.<sup>8</sup> Le Conseil de sécurité a autorisé la France à entreprendre une

<sup>1</sup> Rouvez, op. cit., p 355 (note 1, p 19).

<sup>2</sup> Lanxade, Jacques, «L'opération Turquoise», *Défense nationale*, vol. 51, février 1995, (p 7-15) p 8.

<sup>3</sup> A.F.D.I., *Pratique française du droit international*, vol. 40, 1994, p.1031.

<sup>4</sup> Rouvez, op. cit., p 355 (note 1, p 19).

<sup>5</sup> Cf. Sada, Hugo, «L'horreur au Rwanda», op. cit., p 185 (note 5, p 61); Lanxade, «L'opération Turquoise», op. cit., p 8 (note 2); «Gâchis», *Le Monde*, 23 juin 1994. Dix soldats belges appartenant à la M.I.N.U.A.R. avaient été parmi les premières victimes des massacres. Ils essayaient de protéger le premier ministre, Mme Agathe Uwilingiyimana, nommé par le président qui venait d'être assassiné, mais ils ont été désarmés, puis exécutés, ainsi que le premier ministre, par des forces locales. Après cette tragédie, la Belgique a décidé de retirer ses soldats participant à la M.I.N.U.A.R. II, aussi bien que ceux faisant partie de la force belge d'évacuation (Rouvez, op. cit., p 355-356 (note 1, p 19)).

<sup>6</sup> La M.I.N.U.A.R. II avait été décidée par la résolution 918 du 17 mai 1994.

<sup>7</sup> Le premier ministre français de l'époque, M. Alain Juppé d'après l'A.F.D.I., *Pratique française du droit international*, vol. 40, 1994, p 1032-33. Ces conditions correspondent aux idées présentées dans le *Livre blanc sur la défense 1994*, Livre de poche (inofficiel mais préfacé par M. Édouard Balladur, premier ministre à l'époque, et M. François Léotard, alors ministre de la défense) à propos d'un des six scénarios où il était possible que la France emploie ses forces armées — Scénario 5 — Opérations en faveur de la paix et du droit international (p 115-116). Selon Hugo Sada il y avait trois courants de pensée parmi les responsables français de la politique extérieure et de sécurité: «Les premiers estimaient qu'il était urgent de ne rien faire, quitte à accepter une rupture dans la politique africaine de la France, d'autres se montraient dubitatifs et hésitants entre l'ampleur des risques encourus et celle du drame humain. Les derniers estimaient qu'il y avait là pour la France 'un véritable devoir d'intervention' et ils ont emporté la décision» («L'opération Turquoise, l'O.N.U. et l'O.U.A.», op. cit., p 179 (note 2, p 12)).

<sup>8</sup> La résolution 929 du 23 juin 1994.

intervention humanitaire.<sup>1</sup> Un élément important du mandat était que l'opération soit placée «sous commandement et contrôle nationaux».<sup>2</sup> En réalité c'était le mandat de la M.I.N.U.A.R. II, à laquelle pratiquement personne, la France incluse, n'a voulu contribuer.

Le Sénégal s'est joint à l'opération Turquoise en contribuant avec 300 hommes.<sup>3</sup> Le Tchad, le Congo, la Guinée-Bissau, le Niger, la Mauritanie et l'Égypte ont aussi participé avec en tout 200 hommes.<sup>4</sup> Le but de l'appel aux autres pays à participer à l'opération, qui a donc été manqué en ce qui concerne les grandes puissances, était d'assurer le caractère international de l'intervention.<sup>5</sup> Les derniers soldats français ont quitté le Rwanda le 21 août (1994).<sup>6</sup> Au moment de leur départ, environ 2000 soldats de la M.I.N.U.A.R. II étaient sur place, c'est-à-dire moins que la moitié de ce qui avait été décidé le 17 mai dans la résolution 918.<sup>7</sup> Les soldats faisant partie de la M.I.N.U.A.R. II ont été retirés du Rwanda par l'O.N.U. en avril 1996 à cause du mécontentement concernant leurs activités exprimé par le gouvernement F.P.R.<sup>8</sup>

Les soldats français, lançant leur opération à partir du Zaïre (Goma, Bukavu et Kisangani),<sup>9</sup> ont établi une «zone humanitaire sûre» dans le sud-ouest du Rwanda. Selon le chef d'état-major des françaises, l'amiral Lanxade, la création de la zone a évité un exode de plus de deux millions de personnes vers le Zaïre et le Burundi.<sup>10</sup> La zone a été décrétée le 5 juillet. La

<sup>1</sup> Résolution 929, paragraphe 3. Pour une discussion détaillée de résolution 929 voir infra section 5.2.4. «La France» n'a pas été mentionnée expressément dans la résolution 929; «les États Membres coopérant avec le Secrétaire général» ont formellement été autorisés d'entreprendre l'intervention. La résolution a été adoptée avec dix voix pour, zéro contre et cinq abstentions (Brésil, Chine, Nouvelle-Zélande, Nigéria et Pakistan). «Pour la première fois, une intervention de l'armée française sur le continent noir n'a pas eu pour but ou effet de maintenir en place un régime ami», écrit Marie-Pierre Subtil, «La situation au Rwanda — La France à contre-emploi», *Le Monde*, 7 septembre 1994.

<sup>2</sup> Résolution 929, *ibid.*, paragraphe 2.

<sup>3</sup> A.F.D.I., *Pratique française du droit international*, vol. 40, 1994, p 1032.

<sup>4</sup> Lanxade, Jacques, «L'opération Turquoise», *op. cit.*, p 10 (note 2, p 63).

<sup>5</sup> Selon le ministre français des affaires étrangères de l'époque M. Alain Juppé, d'après l'A.F.D.I., *Pratique française du droit international*, vol. 40, 1994, p 1032.

<sup>6</sup> Comité National des Traditions des Troupes de Marine. *De Bizerte à Sarajevo. Les Troupes de Marine dans les interventions extérieures de 1961 à 1995*, p 180 (note 2, p 63).

<sup>7</sup> A.F.D.I., *Pratique française du droit international*, vol. 40, 1994, p 1034.

<sup>8</sup> Bassir Pour, Afsané, «Le Conseil de sécurité de l'O.N.U. n'envisage pas d'intervention militaire au Burundi», *Le Monde*, 7 mars 1996: «...le Conseil devrait décider, dans les prochains jours, du retrait définitif de la Mission des Nations unies au Rwanda (Minuar), à l'expiration de son mandat, le 8 mars, répondant ainsi au souhait des autorités de Kigali.» Par la résolution 1029 du 12 décembre 1995 le Conseil de sécurité de l'O.N.U. a prolongé le mandat de la M.I.N.U.A.R. II «pour la dernière fois» jusqu'au 8 mars 1996.

<sup>9</sup> Lanxade, «L'opération Turquoise», *op. cit.*, p 11 (note 2, p 63). La plupart des observateurs des événements au Rwanda, en 1994, considèrent que ces événements ont contribué à un retour sur la scène internationale du président zaïrois Mobutu (voir entre autres Braeckman, Colette, «Le feu court sur la région des Grands Lacs», *Le Monde diplomatique*, septembre 1994, p 12-13; Misser, François et Rake, Alan, «Mobutu exploits the Rwanda crisis», *New African*, November 1994, p 14-15).

<sup>10</sup> Lanxade, «L'opération Turquoise», *ibid.*, p 13; voir aussi Sada, Hugo, «L'opération Turquoise, l'O.N.U. et l'O.U.A.», *op. cit.*, p 178 (note 2, p 12). Lanxade dit aussi que l'opération Turquoise a permis l'arrêt d'un génocide (p 13). Il entend probablement par cela le génocide que risquaient les Hutus après la victoire des Tutsis; le génocide des Tutsis ayant déjà été effectué par l'armée gouvernementale et la milice hutu au printemps avant que la France n'intervienne. Selon *La Croix*, «Deux mois d'opération 'Turquoise'», 20 août 1994, 2.600.000 personnes vivaient alors dans la «zone humanitaire sûre», dont 1.400.000 de réfugiés.

date de la création de la zone humanitaire a coïncidé avec le jour où les forces du F.P.R. sont entrées à Kigali. Avec 2500 soldats engagés, l'opération Turquoise a été la plus grande action militaire à but principalement humanitaire entreprise par la France en Afrique depuis les indépendances, en dehors de l'opération en Somalie en 1993 au sein de l'O.N.U.S.O.M. II.<sup>1</sup>

Le 18 juillet le F.P.R. a annoncé que la guerre était finie.<sup>2</sup> Le F.P.R. avait été opposé à l'intervention militaire française, mais les troupes ont quand même respecté la «zone humanitaire sûre». L'hostilité du F.P.R. envers la France était si forte qu'au début le F.P.R. a refusé la présence de contingents africains francophones dans le M.I.N.U.A.R. II.<sup>3</sup>

D'énormes camps de réfugiés ont été créés au Zaïre, notamment à Goma. Le nombre des Hutus qui se sont réfugiés au Zaïre à mesure que le F.P.R. avançait a été estimé à 1 million.<sup>4</sup> On estime à deux millions le nombre de Hutus qui se sont réfugiés dans les pays voisins.<sup>5</sup> (La plupart des réfugiés restent toujours (1996) dans les pays où ils ont trouvé refuge malgré les appels au rapatriement du nouveau gouvernement rwandais.<sup>6</sup>)

Comme nous l'avons vu précédemment, la France et le Rwanda ont conclu un accord d'assistance militaire, en 1975.<sup>7</sup> La France n'avait plus de personnel militaire au Rwanda en 1995, alors qu'il y avait 25 postes militaires en poste au Rwanda en 1994.<sup>8</sup> En ce qui concerne l'aide matérielle directe, la France n'a donné aucune aide en 1995 alors qu'elle avait donné 1,32 million de francs français en 1994 et 20,05 millions de francs en 1993.<sup>9</sup>

<sup>1</sup> Sada, Hugo, «L'opération Turquoise, l'O.N.U. et l'O.U.A.», op. cit., p 178 (note 2, p 12). L'opération Turquoise a coûté un milliard de francs à la France. (Sada, Hugo, «La force interafricaine de prévention et de règlement des conflits», *Défense nationale*, vol. 51, mars 1995, (p 178-180) p 179. Il convient de remarquer que Hugo Sada utilise l'expression le «pré carré» de la France en se référant au Rwanda (ibid., p 178); le «pré carré» dénotant la zone d'intérêt et d'influence de la France en Afrique et ne se limitant apparemment pas aux anciennes colonies françaises, mais s'étendant au moins jusqu'au Rwanda et peut-être même à tous pays francophones en Afrique.

<sup>2</sup> Voir par exemple *La Croix*, «Deux mois d'opération 'Turquoise'», 20 août 1994.

<sup>3</sup> R.G.D.I.P., *Chronique des faits internationaux*, vol. 98, 1994, p 992.

<sup>4</sup> Lanxade, «L'opération Turquoise», op. cit. p 12 (note 4, p 61).

<sup>5</sup> «Deux anciens ministres rwandais en exil vont créer un nouveau parti d'opposition», *Le Monde*, 20 mars 1996; Sotinel, Thomas, «Le président du Rwanda accuse Paris de favoriser le retour des extrémistes hutus», *Le Monde*, 2 décembre 1995.

<sup>6</sup> Fritscher, Frédéric, «Les réfugiés rwandais refusent toujours d'être rapatriés malgré les pressions du Zaïre», *Le Monde*, 17 février 1996; «Deux anciens ministres rwandais en exil vont créer un nouveau parti d'opposition», *Le Monde*, 20 mars 1996.

<sup>7</sup> Voir supra note 4, p 61.

<sup>8</sup> «France. L'aide militaire à l'Afrique au rapport», *J.A.E.*, no. 208, 1er décembre 1995, p 50.

<sup>9</sup> *J.A.E.*, ibid. Des chiffres un peu différents ont été cités par les journaux: Patrick de Saint-Exupéry écrit, en citant une source «très haut placée», qu'«[e]n 1991, la France a livré à l'État rwandais pour 7 millions de francs de matériel militaire. En 1992, nous avons livré l'équivalent de 14 millions de francs. En 1993, 7 millions de francs.» Soit, au total: 28 millions de francs français. Les dernières livraisons remontent à février 1993. 'C'est vrai qu'en février 1992, on y a été très fort', admet ce responsable qui a eu accès à tous les documents» («Alors que Paris prépare son intervention humanitaire — Rwanda: la France lâchée par l'Afrique», *Le Figaro*, 22 juin 1994). *Le Monde* écrit le 22 juin 1994 que «[l]ongtemps restée modeste, à hauteur de quelques 4 millions de francs par an en moyenne, cette assistance a ensuite doublé pour atteindre, en 1991, un montant de 7 à 8 millions de francs par an, 14 millions en 1992 («Neuf accords militaires entre Paris et Kinshasa»; l'article traite aussi de l'accord d'assistance militaire entre Paris et Kigali).

En ce qui concerne la formation des stagiaires en France, le Rwanda a obtenu 9 postes en 1995, contre 39 en 1994 et 41 en 1993.<sup>1</sup>

L'intervention française au Rwanda en juin-juillet 1994 a été très controversée à cause des liens que la France entretenait depuis longtemps avec le régime hutu et avec le président Habyarimana en particulier.<sup>2</sup> La France a été soupçonnée, entre autre par le F.P.R., d'avoir eu des motifs autres qu'humanitaires pour son intervention. La France a aussi été critiquée pour avoir protégé, dans la «zone humanitaire sûre», aussi bien la milice hutu et des anciens ministres et administrateurs hutus fuyant l'avance du F.P.R. que des réfugiés civils innocents.<sup>3</sup> On peut aussi constater que l'intervention humanitaire a été entreprise après que le génocide des Tutsis ait été accompli. Cependant cela n'est pas uniquement la faute de la France mais doit être mis sur le compte de l'inactivité de la communauté internationale en général envers le Rwanda.

Mais on a aussi salué l'opération Turquoise en raison de l'aide humanitaire considérable que les soldats français ont distribuée et de l'atténuation du flot de réfugiés hutus vers le Zaïre, même si le nombre des réfugiés rwandais au Zaïre était déjà extrêmement important.<sup>4</sup>

Hugo Sada critique la politique militaire de la France en Afrique en général après la guerre froide, illustrée par le cas du Rwanda: «En échange de son soutien, la France n'a pas réussi depuis 1990 à obtenir d'Habyarimana l'application d'un processus de transition politique satisfaisant. Elle n'a pu, ce qui a toujours été un élément essentiel de sa crédibilité en Afrique francophone, rétablir la stabilité politico-militaire du pays; et l'ampleur des massacres rend bien amer cet échec.»<sup>5</sup>

## 5.2. ANALYSE JURIDIQUE

### 5.2.1. Protection des ressortissants français

Dans le cas des interventions françaises au Rwanda en 1990, 1993 et avril 1994 elles ont été entreprises officiellement toutes les trois pour protéger des ressortissants français. Les aspects juridiques de cette justification ont déjà été discutés précédemment de façon détaillée par rapport aux interventions au Gabon, au Togo et au Zaïre. Il est assez évident dans le cas des interventions de la France au Rwanda, à l'exception de l'intervention d'avril

<sup>1</sup> J.A.E., *ibid.*

<sup>2</sup> Les Forces Armées Rwandaises (F.A.R.) du gouvernement étaient d'ailleurs convaincues au début que la France est venue à leur secours (*De Bizerte à Sarajevo. Les Troupes de Marine dans les interventions extérieures de 1961 à 1995*, op. cit., p 1778 (note 1, p63)).

<sup>3</sup> Cf. par exemple R.G.D.I.P., *Chronique des faits internationaux*, vol. 98, 1994, p 991.

<sup>4</sup> Lanxade, Jacques, «L'opération Turquoise», op. cit., p 12-13 (note 2, p 63).

<sup>5</sup> Sada, Hugo, «L'horreur au Rwanda», op. cit., p 186 (note 5, p 61).

1994, qu'elles avaient comme but également de stabiliser la situation au Rwanda, au profit du régime hutu du président Habyarimana. Comme nous l'avons vu il y aurait eu des informations alléguant la participation de soldats français aux côtés de l'armée gouvernementale pendant les combats avec le F.P.R. entre 1990 et 1993.<sup>1</sup> Pour une raison indéfinie la France s'est fortement engagée pour aider à renforcer l'armée rwandaise.<sup>2</sup> Les «rumeurs» des massacres de Tutsis dans les années précédant le génocide de 1994 et les «rumeurs» qu'une extermination systématique de Tutsis se préparait sur instigation des dirigeants Hutus ne semblent pas avoir été prises au sérieux; qu'elles aient été ignorées par les responsables de la politique française envers le Rwanda semble peu probable.

Comme nous l'avons déjà constaté, la protection des ressortissants est une justification valable en droit international pourvu que certaines conditions soient remplies.<sup>3</sup> Il est bien possible que les ressortissants français aient été en danger dans les trois interventions cités.<sup>4</sup> S'ils n'étaient pas menacés par les Hutus, il est possible qu'ils l'aient été par les Tutsis en raison des liens entre la France et le gouvernement du président Habyarimana. La différence avec par exemple le cas du Zaïre en 1991, où la France est restée pendant quelques semaines après avoir évacué les ressortissants français, est que dans le cas du Rwanda la France est restée présente militairement pendant trois années.<sup>5</sup> Du fait de la présence prolongée de la France au Rwanda — de 1990 à 1993 — il est plus difficile de justifier l'intervention que si elle s'était limitée à de brèves opérations de sauvetage proprement dites.

### 5.2.2. Consentement et effectivité

La France a sans doute joui du consentement du président Habyarimana quand elle est intervenue. En effet le gouvernement rwandais a demandé expressément à la France, entre autres, qu'elle intervienne en 1990 et que les troupes françaises restent ensuite dans le pays.<sup>6</sup> Le consentement d'un représentant légitime d'un État constitue par définition une justification

<sup>1</sup> Cf. supra note 3, p 62.

<sup>2</sup> D'après plusieurs observateurs l'engagement français au Rwanda serait le résultat de la lutte des francophones contre les «Anglo-Saxons», c'est-à-dire le Royaume-Uni et les États-Unis, représentés ici par l'Ouganda et le F.P.R., présente en Afrique aussi bien qu'ailleurs (pour un article en accord avec cette attitude présumée de la France, voir Lacontre, Robert, «Au Rwanda, Bill Clinton œuvre contre la France», *Figaro-Magazine*, 20 août 1994. La France aurait aussi voulu étendre son influence vers l'Afrique de l'Est, ce qui semble une explication plausible de l'engagement français et qui coïncide dans le cas du Rwanda aux ambitions francophones.

<sup>3</sup> Cf. supra note 6, p 21.

<sup>4</sup> Même si en 1993 le rapport entre le nombre de ressortissants français qui devaient être protégés et le nombre de soldats français intervenus laisse supposer l'existence d'autres motifs français (cf. supra note 2, p 63).

<sup>5</sup> Concernant le Zaïre voir la discussion, section 4.2.1.

<sup>6</sup> *De Bizerte à Sarajevo. Les Troupes de Marine dans les interventions extérieures de 1961 à 1995*, op. cit., p 172 (note 2, p 63).

valable en droit international pour légitimer une intervention militaire. Le point crucial est de déterminer qui est le représentant légitime et si celui-ci dispose du contrôle effectif sur le pays. Dans la section précédente concernant les interventions de la France au Zaïre nous avons discuté de façon détaillée les idées d'Antonio Tanca selon lesquelles il n'existe plus de représentants légitimes si le régime est menacé par une insurrection qui n'est pas essentiellement instiguée de l'étranger.<sup>1</sup> Dans le cas du Rwanda, plus que dans les cas du Gabon, du Togo ou du Zaïre, le pouvoir du régime était vraiment menacé par les rebelles dès 1990. Il est évident que le F.P.R. a mené ses invasions de l'Ouganda et qu'il existait des liens étroits entre le gouvernement ougandais et le F.P.R.. Dans le cas du Togo des liens plus ou moins fictifs entre les rebelles et le gouvernement du Ghana avaient été allégués par le président Eyadéma au moment de l'intervention française en 1986.

Même si les troupes du F.P.R. sont manifestement venues de l'étranger, il existe plusieurs arguments en faveur d'une qualification de leur insurrection en une insurrection interne au Rwanda et par conséquent elle ne devrait pas être considérée comme essentiellement instiguée de l'étranger. D'abord le F.P.R. était constitué de réfugiés tutsis, ou d'enfants de réfugiés, qui avaient été chassés du Rwanda surtout au début des années 1960 et qui ne pouvaient donc pas mener leur insurrection de l'intérieur du Rwanda. Un des buts de la guerre menée par le F.P.R. contre l'armée gouvernementale rwandaise était justement de rentrer au Rwanda. Il est vrai qu'une grande partie de l'armement du F.P.R. provenait de l'Ouganda,<sup>2</sup> mais il n'est pas certain que l'Ouganda avait des intérêts propres au Rwanda ou si elle soutenait simplement le F.P.R. comme un remerciement aux contributions des réfugiés tutsis à la lutte pour le pouvoir du président Museveni dans les années 1980, ou pour des raisons de loyauté entre Tutsis. D'autre part il est évident que, selon les critères de Tanca, la guerre des tutsis contre le régime Habyarimana n'aurait pas pu avoir lieu sans l'aide ougandaise.

La conclusion juridique en ce qui concerne le rôle de la France est radicalement différente suivant la ligne de raisonnement que l'on choisit. Si l'on considère l'insurrection tutsie comme «essentiellement encouragée, dirigée et financée de l'étranger» on conclura que le régime d'Habyarimana est resté effectif et donc légitime dans le sens juridique du terme.<sup>3</sup> L'effectivité — et non pas la représentativité démocratique par exemple — restant le critère central de la légitimité d'un gouvernement en droit international. Pourtant, l'effectivité d'un gouvernement dans ce cas n'est pas une condition de fait, mais plutôt une construction théorique. L'effectivité d'un gouvernement qui n'est plus effectif dans le sens réel du terme, est présumée,

---

<sup>1</sup> Cf. supra note 2, p 47.

<sup>2</sup> Braeckman, Colette, *Qui a armé le Rwanda? Chronique d'une tragédie annoncée*, 1994, p 35.

<sup>3</sup> Tanca, op. cit. p 49-50 (note 2, p 8).

pour que l'on puisse expliquer pourquoi l'aide de l'extérieur pour aider les autorités d'un pays est considérée comme légale selon la pratique internationale des États dans ce type de situation.<sup>1</sup>

Si, au contraire, l'on considère l'insurrection tutsi comme une insurrection intérieure, la question se pose, avec plus d'acuité que dans le cas du Zaïre, de savoir si le président Habyarimana pouvait être considéré comme le représentant effectif et donc légitime du Rwanda.<sup>2</sup> Dans le cas du Rwanda, le régime Habyarimana était réellement déstabilisé par le F.P.R. en 1990 et 1993 et d'après certains observateurs, sans l'aide de la France il n'aurait pas pu garder son contrôle sur le Rwanda face aux attaques tutsis.

Dans ce cas-là, selon le raisonnement de Tanca, le régime Habyarimana n'était pas effectif, pas même sur le plan théorique, et le Rwanda a dans la même mesure été dépourvu de représentants légitimes au regard du reste du monde.<sup>3</sup> S'il n'existe pas de représentants légitimes il n'y a personne qui puisse légitimement consentir à une intervention étrangère et les pays tiers doivent respecter le principe de non-intervention. Les autorités n'ont plus le droit de demander de l'aide aux pays étrangers, parce que dans cette situation le principe d'auto-détermination intérieure du peuple devient plus fort que le sus-mentionné droit des autorités. Suivant un autre raisonnement on peut arriver à la conclusion contraire, à savoir que l'absence des représentants légitimes fait que personne ne peut s'opposer à une intervention.<sup>4</sup>

Au Rwanda le problème devient plus complexe encore en raison de la composition ethnique du pays. Même si le F.P.R. a été assez fort pour déstabiliser le régime hutu du président Habyarimana, peut-on dire que le droit d'auto-détermination interne du peuple rwandais aurait été réalisé si le F.P.R., représentant les 15 % de Tutsis avait pris le pouvoir? C'est ce qui est arrivé finalement. Heureusement le programme du F.P.R. comportait la création d'un gouvernement comprenant des Hutus et des Tutsis, même si des transformations ont eu lieu depuis la création du premier gouvernement tutsi-hutu en 1994.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Cf. Tanca, *op. cit.*, p 50 (note 2, p 8).

<sup>2</sup> Cf. *supra* note 2, p 47.

<sup>3</sup> Cf. Tanca, *op. cit.*, p 49-50 (note 2, p 8).

<sup>4</sup> Cf. *supra* note 1, p 59.

<sup>5</sup> Deux anciens ministres en exil vont créer un nouveau parti d'opposition», *Le Monde*, 20 mars 1996.

### 5.2.3. Légitime défense collective

Dans le cas des interventions au Rwanda en 1990 et 1993 on peut se demander si les interventions militaires françaises ne pourraient pas également être justifiées par le droit de légitime défense collective, c'est-à-dire que la France aurait légitimement aidé le Rwanda, représenté par le régime d'Habyarimana, à se défendre contre une agression extérieure (ougandaise). Ce raisonnement suppose que la France se soit vraiment engagée dans les combats au côté de l'armée gouvernementale ce qui n'a probablement pas eu lieu. Présumons que l'assistance militaire que la France a accordé au Rwanda ait aidé ce dernier dans une mesure telle que l'on puisse parler d'interventions françaises, militaires ou d'autres, en tant que légitime défense collective. Reste à savoir si l'agression dont le régime d'Habyarimana a fait l'objet et les autres circonstances ont été telles que la légitime défense collective aurait pu servir comme cadre de justification légale. Il faut se souvenir du fait que cette justification n'a pas été invoquée par la France pendant la guerre civile au Rwanda.

La légitime défense est une des deux justifications les plus établies en droit international pour l'utilisation de la force armée dans les pays étrangers.<sup>1</sup> Pourtant son application dans la pratique est presque toujours controversée. L'autre exception bien établie à l'interdiction générale de l'utilisation de la force armée dans les relations internationales, est l'utilisation de la force par ou sous l'autorité du Conseil de sécurité de l'O.N.U — ce que nous allons discuter par rapport au Rwanda.<sup>2</sup> La justification de légitime défense existe en droit conventionnel principalement dans l'Article 51 de la Charte de l'O.N.U.<sup>3</sup> — et en droit coutumier. Le litige devant la C.I.J. entre le Nicaragua et les États Unis pendant la première moitié des années 1980 concernait justement le droit de légitime défense collective en droit international coutumier.<sup>4</sup>

La première condition pour que la légitime défense soit vraiment légitime du point de vue du droit international est qu'il y ait une attaque armée contre le pays qui prétend exercer son droit à la légitime défense. Pour que la légitime défense collective soit légitime, la C.I.J. a postulé deux autres conditions, à savoir que le pays attaqué déclare qu'il a été attaqué et que le pays attaqué demande de l'aide au(x) pays qui éventuellement lui viennent

---

<sup>1</sup> Voir par exemple Giraud, *op. cit.*, note 1, p 22.

<sup>2</sup> Voir section 5.2.4.

<sup>3</sup> Cf. aussi la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, *supra* note 1, p 5, et la définition de l'agression adoptée par l'Assemblée Générale de l'O.N.U. par la résolution 3314 (XXIX) du 14 décembre 1974; et La Déclaration sur le renforcement de l'efficacité du principe de l'abstention du recours à la menace ou à l'emploi de la force dans les relations internationales, adoptée par l'Assemblée Générale de l'O.N.U. par résolution 42/22 du 18 novembre 1987.

<sup>4</sup> Cf. *supra* note 2, p 5.



en aide.<sup>1</sup> Même si controversées en soi comme conditions juridiques de la légalité de la légitime défense collective,<sup>2</sup> dans le cas du Rwanda il y avait sans doute aussi la constatation de la part du régime Habyarimana qu'il avait été attaqué que la demande d'aide à la France de sa part.

La justification de légitime défense collective supposerait cependant tout d'abord que le soutien du F.P.R. par l'Ouganda a été si important qu'il puisse être classé comme une agression armée. Certes l'Ouganda a laissé le F.P.R. s'entraîner et mener ses invasions au Rwanda depuis le territoire ougandais. Certes aussi l'Ouganda a fourni des armes au F.P.R. mais à en juger par l'arrêt Nicaragua de la C.I.J. cela ne suffit pas pour que l'aide constitue une agression armée au sens juridique du terme: «...[L]a Cour ne pense pas que la notion d'«agression armée» puisse recouvrir...une assistance à des rebelles prenant la forme de fourniture d'armements ou d'assistance logistique ou autre.»<sup>3</sup>

Donc les interventions militaires de la France au Rwanda ne peuvent pas être justifiées comme faisant partie d'une légitime défense contre une «attaque armée» ougandaise. En outre, la C.I.J. a dit que si un pays fait l'objet de l'utilisation de la force armée étrangère sans que cette utilisation de force soit suffisamment importante pour qu'elle puisse être classée comme une «attaque armée», le pays agressé aurait le droit de prendre des contre-mesures, mais le droit de légitime défense *collective* est exclu dans ce cas.<sup>4</sup> Cette conclusion a été très importante pour le résultat de l'affaire du Nicaragua contre États-Unis parce qu'elle a bloqué *a priori* toute possibilité de défendre que les États-Unis avaient agi en légitime défense collective afin d'aider le Salvador.

Antonio Tanca critique la C.I.J. justement sur le point de la légitime défense *collective*. Tanca estime que chaque fois que l'utilisation de la force est permise individuellement — comme réponse par exemple à une agression qui n'est pourtant pas assez importante pour qu'elle constitue une «attaque armée» au sens juridique — l'utilisation de la force devrait aussi être permise collectivement.<sup>5</sup> Cela pour compenser l'inégalité qui existe en

<sup>1</sup> L'arrêt Nicaragua 1986, cf. supra note ibid., par. 195, 199, 232.

<sup>2</sup> Voir par exemple Greig, D.W., «Self-Defence and the Security Council: What does article 51 require?», *International and Comparative Law Quarterly* (I.C.L.Q.), vol. 40, avril 1991, p. 367-402.

<sup>3</sup> L'arrêt Nicaragua 1986, cf. supra note 2, p. 5, par. 195. (Cette même constatation est répétée au paragraphe 230.) La Cour continue: «On peut voir dans une telle assistance une menace ou un emploi de la force, ou l'équivalent d'une intervention dans les affaires intérieures ou extérieures d'autres États» (par. 195). Plus bas la Cour répète que «Comme indiqué ci-dessus la Cour ne peut souscrire à l'idée qu'en droit international coutumier la fourniture d'armes à l'opposition dans un autre État équivaudrait à une agression armée contre celui-ci» (par. 230). Et encore: «...[S]i la notion d'agression armée englobe l'envoi de bandes armées par un État sur le territoire d'un autre État, la fourniture d'armes et le soutien apporté à ces bandes ne sauraient être assimilés à l'agression armée. Néanmoins de telles activités peuvent fort bien constituer un manquement au principe du non-emploi de la force ainsi qu'une intervention dans les affaires intérieures d'un État, c'est-à-dire un comportement certes illicite, mais d'une gravité moindre que l'agression armée» (par. 247).

<sup>4</sup> L'arrêt Nicaragua 1986, ibid., par. 211.

<sup>5</sup> Tanca, op. cit., p. 97 (note 2, p. 8).

réalité entre les États, où certains sont capables de se défendre seuls et d'autres ont besoin d'aide pour pouvoir se défendre, même contre des attaques qui pourtant ne sont pas de véritables «attaques armées». Il n'est pas certain si c'est l'étude de la pratique des États, si importante soit-elle, qui ait mené Tanca à cette conclusion. Son avis concernant la légitime défense collective semble plutôt être son opinion personnelle concernant le contenu du droit international et ne correspond pas nécessairement au contenu du droit international en vigueur qui est plus probablement celui énoncé dans l'arrêt de la C.I.J.

Le point central du le raisonnement de Tanca se situe d'un côté dans le contexte de la légitime défense collective et de l'autre du consentement à une intervention de la part d'un pays tiers de la part de l'État victime d'une attaque armée «douce», donc pas victime d'une «attaque armée» proprement dite. Dans ce contexte, ce qui est important c'est que le modèle de justification qui se base sur la légitime défense collective justifierait que l'État intervenant entre, non pas seulement dans le pays victime, mais aussi sur le territoire de l'État agresseur si nécessaire. Contrairement à cela, la justification se basant sur le consentement du pays victime, justifie uniquement l'intervention du pays tiers sur le territoire du pays victime. Pour cette raison, il est très important du point de vue juridique de savoir si l'action d'un pays tiers, le cas échéant, peut être qualifiée en légitime défense collective ou non; cette qualification étant décisive pour que l'action puisse être étendue légalement.

○ Dans les cas d'une infiltration, Tanca écrit qu'elle fait partie des «attaques armées», il est clair que les États tiers peuvent intervenir dans le pays victime suite au consentement de ce dernier.<sup>1</sup> Dans le cas du Rwanda, ce serait donc l'Ouganda qui se trouvait derrière l'infiltration et la France qui est intervenue au Rwanda (outre pour la protection des ressortissants français) avec le consentement ou même à la demande de ce dernier.

À l'opposé de la C.I.J., Tanca continue son raisonnement en disant que chaque fois que de telles activités mettent sérieusement en péril l'existence même de l'État victime, et ne peuvent être combattues par aucun autre moyen, l'intervention des États tiers pourrait légalement s'étendre au-delà des frontières de l'État victime, toujours à condition que l'intervention soit proportionnelle à l'infiltration originelle.<sup>2</sup> Donc, selon Tanca, la différence entre le consentement et la légitime défense collective diminue si l'infiltration en question met en danger l'existence même de l'État victime et ne peut être arrêtée d'aucune autre façon que par une contre-attaque.

Il convient de noter que contrairement aux États Unis dans le cas du Nicaragua, la France n'est jamais entrée dans le pays qui soutenait les

---

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Ibid.

rebelles, l'Ouganda. Comme l'écrit Antonio Tanca, dans le cas du Nicaragua, l'intervention américaine a visé plutôt à renverser le gouvernement du Nicaragua qu'à aider le gouvernement du Salvador dans son combat contre les rebelles.<sup>1</sup> Dans le cas de la France au Rwanda, cependant, la France a seulement agi, exception faite de la protection des ressortissants français, pour aider l'armée rwandaise, au Rwanda. L'existence même du Rwanda n'était pas remise en question à cause du soutien de l'Ouganda au F.P.R. C'est le consentement, ou bien même l'invitation, de la part du Rwanda — qui a été discutée précédemment — qui demeure la justification centrale, avec pourtant les problèmes relatifs à la légitimité du président Habyarimana comme le représentant du pays. Indépendamment de toute autre élément, dans le cas du Rwanda on peut se demander si la légitime défense collective aurait été une justification pertinente, si une telle défense pouvait légalement être exercée au profit d'un régime qui était plus ou moins officiellement en train de projeter un génocide.<sup>2</sup>

#### 5.2.4. Intervention humanitaire autorisée par le Conseil de sécurité de l'O.N.U.

En ce qui concerne la première intervention militaire française au Rwanda en avril 1994, elle peut sans doute être justifiée par la protection des ressortissants français et d'autres étrangers. Contrairement à ses autres interventions au Rwanda, la France cette fois s'est dépêchée de quitter le pays après l'évacuation. Il semble cependant suspect que la France ait aussi évacué des membres du régime Habyarimana.<sup>3</sup> Le régime qui a été en place pendant le génocide n'a pas été celui d'Habyarimana, qui avait lui-même été assassiné, mais un gouvernement dit intérimaire. Tout de même, les membres du régime Habyarimana pourraient avoir participé aux discussions menant au projet de génocide, certains massacres des Tutsis ayant déjà été perpétrés sous Habyarimana.<sup>4</sup> Le secours porté au ministres et à d'autres proches d'un gouvernement avec lequel la France avait eu des relations étroites, même si pouvant être critiqué du point de vue morale ne rend cependant pas l'intervention entièrement illégale.

En ce qui concerne la deuxième intervention militaire de la France au Rwanda en 1994 — l'opération Turquoise en juin et juillet — elle a été

---

<sup>1</sup> Ibid., p 71-72.

<sup>2</sup> Cf. section 4.2.3. précédemment concernant la discussion du lien éventuel entre la démocratie et le droit à la légitime défense.

<sup>3</sup> Selon l'ambassadeur de France de l'époque à Kigali, tous ceux qui avaient trouvé refuge à l'ambassade de France ont été évacués indépendamment de leur histoire politique (cité dans «Le droit de savoir», télévision française, TF1, 7 mai 1996).

<sup>4</sup> Voir supra note 2, p 61; cf. aussi «Les mercredis de l'histoire», Documentaire: «Une République devenue folle: Rwanda, 1894-1994», télévision française, Arte, 12 juin 1996.

autorisée par le Conseil de sécurité de l'O.N.U. Une telle autorisation constitue bien sûr une justification presque absolue d'une intervention armée dans un pays étranger. Le Rwanda constitue probablement le type de cas où une intervention humanitaire pure et simple, sans autorisation préalable par le Conseil de sécurité, n'aurait pas rencontré de protestations de la part de la communauté internationale — mise à part les protestations qu'une intervention française au Rwanda rencontrerait de la part de certains pays dans n'importe quelles circonstances. Le premier ministre français de l'époque M. Édouard Balladur a parlé d'un «devoir d'intervention» envers le Rwanda et d'un «devoir humanitaire».<sup>1</sup>

Le débat politique et académique sur le «droit» ou le «devoir d'ingérence» ou «d'intervention» humanitaire a été particulièrement vif en France pendant les dix dernières années. Une conférence sur le droit et la morale humanitaire qui a eu lieu à Paris en 1987, sous l'égide de Médecins du Monde et de la Faculté de droit de Paris-Sud, et qui a eu pour résultat le livre *Le devoir d'ingérence* (1987), rédigé par MM. Mario Bettati et Bernard Kouchner, a déclenché cette récente vague de débat.<sup>2</sup> Quelques années plus tard un vif débat sur l'intervention humanitaire a engagé également la communauté universitaire anglophone internationale.<sup>3</sup> Dans le monde anglophone c'est surtout la réactivation du Conseil de sécurité de l'O.N.U., après 1989, qui a donné lieu au débat sur l'intervention humanitaire.<sup>4</sup> Il semble pourtant que nulle part ailleurs la discussion n'ait eu une telle influence sur la politique officielle d'un pays qu'en France.

Les problèmes de droit international qui se posent par rapport à l'intervention humanitaire sont différents selon si l'intervention est entreprise par un pays sur sa propre initiative — une intervention dite unilatérale — ou si l'intervention est entreprise avec l'autorisation du Conseil de sécurité de l'O.N.U., la seule instance qui puisse légalement autoriser une intervention

<sup>1</sup> A.F.D.I., Pratique française du droit international, vol. 40, 1994, p 1032.

<sup>2</sup> En 1993 une conférence semblable a eu lieu à Paris et a eu pour résultat le livre intitulé *Intervenir? Droits de la personne et raisons d'Etat: Forum International sur l'intervention*, La Sorbonne 16-17 décembre, 1993, Académie universelle des cultures. M. Bettati, professeur de droit international à l'Université de Paris-II a également participé, en qualité de représentant officiel de la France, à la rédaction des deux résolutions proposées par la France à l'Assemblée Générale de l'O.N.U. concernant les démarches humanitaires de l'O.N.U.: Résolutions 43/131 du 8 décembre 1988 et 45/100 du 14 décembre 1990 sur l'Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre. M. Kouchner a été secrétaire d'Etat à l'action humanitaire dans les gouvernements socialistes sous la présidence de M. Mitterrand. Voir aussi Bettati, Mario, *Le droit d'ingérence — Mutation* Corten, Olivier et Klein, Pierre, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction? Les possibilités d'action visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-intervention*, 1992; Delpal, Marie-Christine, *Politique extérieure et diplomatie morale. Le droit d'ingérence humanitaire en question*, 1993; Zorgbibe, Charles, *Le droit d'ingérence*, Que sais-je? no. 2916, 1994; Pellet, Alain, *Droit d'ingérence ou devoir d'assistance humanitaire? Problèmes politiques et sociaux*, Nos 758-759, 1er déc. — 22 déc. 1995, La documentation française.

<sup>3</sup> Voir par exemple Malanczuk, Peter, *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force*, 1993, qui contient beaucoup d'autres références. Voir aussi Tesón, Fernando, *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, 2e éd., 1994.

<sup>4</sup> Cf. Österdahl, Inger, «By All Means, Intervene! The Security Council and the Use of Force Under Chapter VII of the UN Charter in Iraq (to protect the Kurds), in Bosnia, Somalia, Rwanda and Haiti», qui va apparaître dans *The Nordic Journal of International Law*, 1997.

armée à l'étranger. Dans ce dernier cas l'intervention est souvent nommée multilatérale, même si plusieurs de ces interventions jusqu'ici ont été entreprises ou menées essentiellement par un seul pays. L'«intervention humanitaire» dans le sens propre du terme signifie intervention armée contre la volonté du gouvernement de l'État où l'on intervient, afin de protéger la population de ce pays contre violations graves de leur droits fondamentaux.<sup>1</sup> La plupart du temps il s'agit de protéger la population contre ses propres dirigeants.

Ici nous allons discuter uniquement l'intervention humanitaire autorisée par le Conseil de sécurité puisque dans le cas du Rwanda il y a eu une telle autorisation sous la forme de la résolution 929 du 22 juin 1994. Du point de vue juridique c'est le contenu de cette résolution et la manière dont elle a été mise en œuvre par la France qui est intéressant.

La France, ou du point de vue formel «les États Membres coopérants avec le Secrétaire Général», sont autorisés par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte de l'O.N.U. à employer «tous les moyens nécessaires» pour atteindre les objectifs humanitaires qui avaient été vainement énoncés dans une résolution antérieure concernant le mandat de la M.I.N.U.A.R. II.<sup>2</sup> Les objectifs étaient de: «a) Contribuer à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda, y compris par la création et le maintien, là où il sera possible, de zones humanitaires sûres» et de «b) Assurer la sécurité et l'appui de la distribution des secours et des opérations d'assistance humanitaire». Par l'expression «tous les moyens nécessaires» le Conseil de sécurité entend des moyens militaires.

Avant de traiter du mandat même de la France, il convient de noter quelques autres aspects de la résolution 929. Dans le paragraphe 1 de la résolution, le Conseil de sécurité parle d'une opération «multilatérale» mise sur pied jusqu'à ce que la M.I.N.U.A.R. (élargie) soit dotée des effectifs nécessaires. Comme nous l'avons noté précédemment une des conditions pour la France pour qu'elle entreprenne une intervention humanitaire au Rwanda était que d'autres pays se joignent également à l'opération.<sup>3</sup> Les aspects financiers mis à part, la volonté française que d'autres pays participent aussi à l'intervention était probablement aussi une question de «bonne volonté», c'est-à-dire que l'impression faite par l'opération sur les autres États serait meilleure si elle était véritablement multilatérale que si c'était uniquement la France qui intervenait au Rwanda. Peut-être aussi, la France et le Conseil de sécurité ont pensé à l'opposition de la part du F.P.R. à une

<sup>1</sup> Cf. Oppenheim, L. (Lauterpacht, H, éd.), *International Law — A Treatise*, vol. 1, 8e éd., 1955, p 312; et Rougier, Antoine, «La théorie de l'intervention d'humanité», *R.G.D.I.P.*, tome XVII, 1910, (p 468-526), p 472.

<sup>2</sup> Paragraphe 3 de la résolution 929. La résolution 929 réfère à la résolution 925 du 8 juin 1994, paragraphe 4 alinéas a) et b). La M.I.N.U.A.R. II (élargie) avait été créée par la résolution 918 du 17 mai 1994.

<sup>3</sup> Cf. supra note 7, p 64.

intervention française et qu'il serait préférable que d'autres pays participent également. Comme nous l'avons vu précédemment, très peu de pays de toute façon ont voulu se joindre à l'opération Turquoise et l'hostilité de la part du F.P.R. vis-à-vis de la France, si elle faisait partie de l'équation, s'est même étendue à tous les pays africains francophones, ce qui touchait presque tous les pays qui se sont joints à l'opération Turquoise sauf l'Égypte et la Guinée-Bissau.<sup>1</sup>

L'opération autorisée par le Conseil de sécurité devait être «temporaire» ce qui est établi au paragraphe 2 de la résolution 929, ainsi que la France l'avait souhaité, et au paragraphe 4 que la mission était limitée à une période de deux mois suivant l'adoption de la résolution. À moins que la M.I.N.U.A.R. II soit en mesure d'accomplir son mandat elle-même avant cette date, ce qui était fort improbable. La limitation temporelle de l'opération Turquoise a été entièrement respectée: les derniers soldats français sont partis le 21 août. Il est évident que la France n'a pas voulu risquer de s'enliser dans le conflit rwandais et que c'est pour cette raison qu'elle a voulu que sa mission soit temporaire.<sup>2</sup>

Un autre aspect de la résolution est qu'elle précise que l'opération est «placée sous commandement et contrôle nationaux», c'est-à-dire français. Normalement le Conseil de sécurité, ou l'O.N.U. en général, ne renonce pas entièrement au contrôle sur une telle opération du moins pas expressément comme cela a été le cas ici. Manifestement la France a voulu garder le contrôle total sur l'opération Turquoise et le Conseil de sécurité l'a accepté en donnant même son autorisation expresse. Peut-être le fait qu'il n'y avait point d'autres pays qui se soient vraiment engagés au Rwanda — le soi-disant syndrome post-Somalie — a facilité la renonciation de la part du Conseil de sécurité à tout contrôle, au profit d'un État membre.

La volonté de la part de la France de garder elle-même le contrôle de l'opération est encore plus facile à comprendre. Il est évident que le pays qui va intervenir préfère si possible garder le contrôle et ne désire pas écouter les points de vue des autres, concernant la manière dont l'intervention doit être effectuée. Dans le cas de l'opération Turquoise, la France a eu tous les avantages d'une autorisation du Conseil de sécurité et aucun désavantage.

Le risque pris par le Conseil de sécurité en autorisant des actions hors de son contrôle serait que l'autorité du Conseil soit affaiblie si par exemple les actions vont au-delà du mandat donné par le Conseil à l'(aux) État(s) membre(s) en question. Un autre risque que courent le Conseil de sécurité et l'O.N.U. est que la confiance en l'O.N.U. en général diminue s'il semble que le Conseil délègue trop de pouvoir aux grandes puissances en leur permettant de faire pratiquement ce qu'elles veulent dans leur «zones d'in-

---

<sup>1</sup> Cf. supra note 4, p 65.

<sup>2</sup> Concernant les autres conditions posées par la France, cf. supra note 7, p 64.

fluence».<sup>1</sup> Cette tendance du Conseil de sécurité fait l'objet d'un débat de plus en plus vif que nous n'allons pas développer ici.

Dans le cas du Rwanda il ne semble pas que la France ait abusé de son mandat, ni que la crédibilité de l'O.N.U. ait été affaiblie. Nous allons cependant retourner à l'objet du mandat donné à la France par le Conseil de sécurité. Concernant le contrôle de l'opération autorisée par le Conseil de sécurité, il faut tout de même dire que celui-ci a prié la France («les États concernés») de lui présenter régulièrement des rapports sur la conduite de l'opération et que cette demande paraît avoir été satisfaite.<sup>2</sup>

L'intervention humanitaire devait être effectuée d'une «manière impartiale» selon le paragraphe 2 de la résolution 929 et contribuer à «la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger». On a donc supposé que la France ne prendrait pas partie au Rwanda. Autrement dit, en considérant que son mandat était strictement humanitaire, la France devait protéger tous les civils, tutsis comme hutus. Sans entrer dans ce débat non plus, il convient cependant de noter que, du point de vue moral, il semble étrange non pas de protéger civils tutsis et hutus, mais rester impartial face à une situation où l'une des parties (les hutus en l'espèce) est en train de commettre un génocide.<sup>3</sup>

L'un des aspects les plus pragmatiques mais aussi les plus importants de la résolution 929 se trouve dans la conclusion du paragraphe 2: le coût de la mise en œuvre de l'opération Turquoise «sera à la charge des États Membres concernés». L'aspect financier n'est pas en soi juridique, mais la question de savoir qui paye devient de plus en plus important pour la réalisation d'une action.

En ce qui concerne le mandat spécifique de la France, il était uniquement humanitaire et consistait à assurer la sécurité et la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger et comprenait la création de zones humanitaires sûres, qui devaient assurer la sécurité et appuyer la distribution des secours et des opérations d'assistance humanitaire.<sup>4</sup> Sans aucun doute les troupes françaises ont effectué une véritable intervention

<sup>1</sup> Cf. Moreau-Defarges, Philippe, «Vers le retour des zones d'influence?», *Défense nationale*, vol. 51, février 1995, p 75-80.

<sup>2</sup> Voir le document de l'O.N.U. S/1994/798, 6 July 1994, Lettre datée le 2 juillet 1994 du secrétaire-général adressée au président du Conseil de sécurité, à laquelle est annexée une lettre datée le 1er juillet du représentant permanent de la France auprès de l'O.N.U. adressée au secrétaire-général qui concerne l'intention française de créer une zone humanitaire sûre au Rwanda.

<sup>3</sup> L'existence d'un génocide au Rwanda avait été reconnu par le Conseil de sécurité dans le préambule de la résolution 925 du 8 juin 1994: «Prenant note avec la plus vive préoccupation des informations suivant lesquelles des actes de génocide ont été commis au Rwanda et rappelant dans ce contexte que le génocide constitue un crime qui tombe sous le coup du droit international». Le ministre français des affaires étrangères M. Alain Juppé avait déjà qualifié les massacres de génocide ainsi déjà le 16 mai (A.F.D.I., *Pratique française du droit international*, vol. 40 1994, p 1031). Le rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme de l'O.N.U. a utilisé ce terme pour décrire les massacres dans son premier rapport qui a été présenté aux membres de la Commission le 28 juin 1994 (E/CN.4/1995/7).

<sup>4</sup> Résolution 929, paragraphe 4 a) et b).

humanitaire puisqu'elles ont vraiment aidé les réfugiés, Hutus pour la plupart, qui se sont amassés dans la partie sud-ouest du Rwanda et Zaïre, de l'autre côté de la frontière, à mesure que le F.P.R. avançait.

Certains ont critiqué la France pour avoir outrepassé son mandat à deux égards.<sup>1</sup> D'abord parce qu'elle a établi une zone humanitaire sûre et ensuite parce que parmi les réfugiés civils se trouvaient également un nombre important de soldats de l'armée gouvernementale rwandaise en fuite. Aucune des deux accusations ne suffit vraiment pour conclure que la France a transgressé son mandat et par conséquent violé le droit international. Cependant toutes deux méritent d'être discutées.<sup>2</sup>

La possibilité de la création des zones humanitaires sûres fait partie des objectifs expressément énumérés dans la résolution 929, ce qui élimine effectivement la première critique. La France ne peut guère être critiquée pour avoir reçu un tel mandat par le Conseil de sécurité, il faudrait dans ce cas critiquer le Conseil lui-même.<sup>3</sup> En faveur de l'action de la France, il faut dire que dans une situation aussi extrême, dangereuse et imprévisible que celle du Rwanda, le pays qui intervient doit avoir une grande liberté dans l'interprétation et l'application du mandat qui lui a été donné.

En ce qui concerne les soldats de l'armée hutu qui se sont réfugiés dans la zone humanitaire sûre, c'est une circonstance embarrassante pour la France mais celle-ci ne peut pas non plus rendre la création de la zone illégale. Peut-être le fait que les soldats hutus se réfugierait aussi dans la zone aurait pu être prévu et peut-être même que la France avait prévu de les protéger. Cependant les civils ont été si nombreux que la majorité des gens protégés ont quand même été des civils. Il aurait sûrement été difficile d'identifier les soldats hutus parmi les millions de gens en fuite. Outre les soldats de l'armée hutu, la France a aussi reçu dans la zone sûre des politiciens et administrateurs hutus fuyant le F.P.R. qui avançait.<sup>4</sup> Même s'il semble que la France aurait pu en faire beaucoup plus pour éviter que les soldats, administrateurs et politiciens hutus ne se mettent eux aussi à l'abri dans la zone humanitaire sûre, les aspects véritablement humanitaires de l'opération dans son ensemble sont si prédominants que la France ne peut pas vraiment être accusée d'avoir outrepassé son mandat d'après la résolution 929.

Un argument parfois utilisé par la France pour se défendre contre la critique d'avoir laissé les soldats hutus se réfugier dans la zone humanitaire sûre et de n'avoir pas suffisamment désarmé les soldats, c'est que le désar-

<sup>1</sup> Nous avons déjà vu que même l'adoption de la résolution 929 a été très controversée, cinq états se sont abstenus au vote.

<sup>2</sup> Selon le chef d'état-major des armées françaises, l'amiral Jacques Lanxade, la création d'une zone humanitaire sûre (peu surprenant) s'inscrivait parfaitement dans le cadre de la résolution 929 («L'opération Turquoise», op. cit., p 11 (note 2, p 64)).

<sup>3</sup> Et le Conseil de sécurité a en réalité été critiqué maintes fois depuis la fin de la guerre froide pour avoir transgressé son mandat selon la Charte de l'O.N.U.

<sup>4</sup> Cf. supra note 3, p 67. (RGDIP, vol. 98 1994, Chronique des faits internationaux, p 991).



mement des combattants n'était pas incluse dans le mandat fixé par la résolution 929. Cette affirmation est incontestablement vraie — même si l'on peut dire que la sécurité des civils et des opérations d'assistance humanitaire dont parle la résolution 929 auraient été renforcées par un tel désarmement — mais d'autre part la résolution 929 parle des «civils», ce qui veut dire que la protection des soldats en fuite n'était pas clairement incluse dans le mandat non plus. Donc cet argument n'est pas un argument valable puisque la protection des soldats n'était pas non plus incluse dans le mandat.

Pour débarrasser les grandes puissances, et surtout la France, de sa responsabilité pour la sécurité d'une grande partie de l'Afrique on pousse les pays africain à établir une force interafricaine, probablement sous l'égide de l'O.U.A., qui pourrait faire fonction de force de maintien de la paix qui pourrait aussi entreprendre des interventions humanitaires en cas de besoin.<sup>1</sup> Le ministre français de la défense de l'époque M. François Léotard écrivent en juillet 1994 que s'il avait existé une telle force inter-africaine en avril 1994, on aurait peut-être pu éviter les massacres du printemps.<sup>2</sup>

Une telle force inter-africaine correspondrait aussi à l'accent qui a été récemment mis par l'O.N.U. sur le rôle des organisations régionales dans le maintien de la paix.<sup>3</sup> La seule chose qui paraît sûre en ce qui concerne la création d'une force interafricaine, pourtant, est que si elle se réalise cela risque de prendre un certain temps et nécessitera une aide extérieure.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Cf. la «Declaration of the Assembly of Heads of State and Government on the establishment, within the OAU of a mechanism for conflict prevention, management and resolution» (Déclaration de l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement sur la création dans l'O.U.A. d'un mécanisme pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits), Cairo, Egypt, June 1993 et «Resolving Conflicts in Africa. Implementation Options», (Résolution des conflits en Afrique. Options de réalisation), OAU Information Services Publication — Series (II). Voir aussi Djiena Wembou, Michel Cyr, «À propos du nouveau mécanisme de l'O.U.A. sur les conflits», R.G.D.I.P., vol. 98, 1994, p 377-386. L'attitude de la France et de la Grande Bretagne diffèrent d'une manière significative en ce qui concerne la position formelle de la future force interafricaine. La Grande Bretagne voudrait que la force interafricaine se trouve sous le commandement de l'O.N.U. tandis que la France préférerait que la force interafricaine soit indépendante, sous la direction du président togolais Gnassingbé Eyadéma (et probablement ainsi plus ouverte à l'influence française). (*Lettre du Sud*, 4 septembre 1995 (on peut trouver la *Lettre du Sud* entre autre au centre de documentation du Ministère français de la coopération à Paris)). Selon Roland Marchal, la différence entre l'attitude de la France et celle de la Grande Bretagne est plus grande encore: la France soutiendrait le projet d'une force interafricaine tandis que la Grande Bretagne soutiendrait l'idée de la diplomatie préventive et met l'accent sur la formation des diplomates africains, donc deux projets entièrement différents. («La France en quête d'une politique africaine?», *Politique étrangère*, no. 4/95, hiver 95/96, (p 903-916) p 914).

<sup>2</sup> Léotard, François, «Pour une force d'action africaine», *Le Monde*, 5 juillet 1994.

<sup>3</sup> Cf. Un Agenda pour la paix, l'O.N.U., l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, A/47/277, S/24111, 17 juin 1992, et Supplément à un Agenda pour la paix, l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, A/50/60, S/1995/1, 3 janvier 1995.

<sup>4</sup> Cf. par exemple *L'Institut des Hautes Études de Défense Nationale (I.H.E.D.N.) (Paris), 9ème Session internationale africaine et malgache, juin 1995, rapport des comités, comité 1: «La création de forces interafricaines pour la résolution des conflits en Afrique est-elle possible et dans quelles conditions?», p 1-26 (annexes inclus); comité 2: «Les nouvelles opérations de maintien de la paix en Afrique», p 29-49 (annexes inclus); Bach, Daniel C., «La recherche de nouveaux modèles de sécurité ou le défi de l'insécurité collective», in *L'Afrique sub-saharienne. Sécurité, stabilité et développement*, Secrétariat général de la défense nationale, 1993, p 87-101. Voir aussi Awwad, Emad, «Un mécanisme apte à prévenir et régler les conflits en Afrique», *Défense nationale*, vol. 49, novembre 1993, p 145-156, et «Le mécanisme de gestion des conflits en Afrique: bilan», *Défense nationale*, vol. 50, 1994, p 153-166; Philippe, Christine, «Une force interafricaine d'intervention», *Défense nationale*, vol. 51, 1995, p 113-124; Sada, Hugo, «La force interafricaine de prévention et de règlement des conflits», *Défense nationale*, vol. 51, mars 1995, p 178-180.*

## 6. Conclusion

Les cas des interventions françaises au Zaïre et au Rwanda, plus que celles au Gabon et au Togo, rendent actuel le problème concernant ce que la communauté internationale doit faire par rapport aux États qui sont en train de s'effondrer. Le problème se pose aussi potentiellement par rapport à l'intervention en Centrafrique.

Certes le Rwanda est beaucoup plus petit que le Zaïre tant géographiquement qu'en ce qui concerne le nombre d'habitants. Certes aussi le Rwanda ne court pas le même risque que le Zaïre d'être divisé en deux ou plusieurs pays encore plus petits. Néanmoins l'État s'est plus ou moins effondré au Rwanda aussi, comme dans plusieurs autres pays africains. Cette tendance à l'effondrement des États remet en ordre de jour entre autres les questions de droit international. L'effondrement a commencé ou est au moins devenu plus évident dans le sillage du processus de démocratisation, ce qui rend la question concernant ce que les autres pays doivent faire encore plus compliquée.

Le choix entre la stabilité et la démocratisation — comme le problème paraît se poser aujourd'hui — n'est ni évident ni facile. Du point de vue du droit international, la stabilité — ou l'ordre — reste la valeur supérieure comparée à celle de la démocratie — ou la justice; des valeurs procéduriales ou formelles caractérisent jusqu'ici le droit international à l'opposé des valeurs substantielles<sup>1</sup> Cette constatation est vraie avant tout pour les relations entre États, mais la préférence donnée en droit international à l'ordre, par rapport à la justice, a des effets également au niveau interne des États individuels. Par exemple, comme nous l'avons constaté précédemment en traitant les interventions françaises au Gabon et au Togo, la démocratie comme système de gouvernement d'un pays ne s'est sans doute pas encore établie comme norme coutumière en droit international. La stabilité interne reste, du point de vue du droit international, plus importante que le système de gouvernement en soi exception faite de l'opposabilité *erga omnes* des droits de l'homme fondamentaux. La démocratie n'a fait pas encore partie de ces droits, même s'il y a eu un développement important dans cette direction après 1989.

Même si la démocratie devenait le seul système de gouvernement accepté en droit international, il n'est pas pour autant certain que les interventions militaires pour protéger la démocratie deviendraient automati-

---

<sup>1</sup> Cf. Franck, *The Power of Legitimacy Among Nations*, op. cit. (note 3, p 28).

quement légales elles aussi. Il faut séparer la question concernant la démocratie en soi de la question concernant quelles sont les mesures que la communauté internationale pourrait prendre en cas de violation de la norme potentielle qui stipulerait la démocratie. Le développement d'une norme stipulant la démocratie comme seul système de gouvernement légal serait relativement plus facile que le développement d'une norme permettant les interventions militaires en faveur de la démocratie. Cela en raison de l'existence d'une norme fondamentale en droit international interdisant l'utilisation de la force armée dans les relations internationales.

Les États qui s'effondrent posent aussi le problème de savoir qui doit être perçu comme le représentant légitime du pays face à l'extérieur. La question devient importante quand il s'agit des consentements aux interventions militaires étrangères, par exemple, ce que nous avons étudié dans cet article. Dans un pays très divisé où les autorités formelles n'ont plus le contrôle effectif sur le pays, qui a le droit du point de vue de droit international d'inviter des troupes étrangères sur le territoire du pays? On peut imaginer les pays sur une échelle graduée commençant par la stabilité — par rapport à l'Afrique on peut se demander si cet situation existe — et finissant par l'anarchie totale. Évidemment il y a plusieurs stades de crise plus ou moins grave sur le chemin vers l'anarchie totale. La situation peut se présenter à l'occasion d'une guerre civile où il n'y a plus personne, même pas formellement ou théoriquement, qui puisse être considéré du point de vue du droit international comme le représentant légitime du pays.

Si la question d'une intervention étrangère se pose, les autres pays peuvent soit renoncer à l'idée d'intervenir parce qu'il n'y a aucun représentant du pays qui puisse légitimement consentir (supposant qu'ils prennent en compte le droit international dans leur décision), soit entreprendre une intervention, mais dans le deuxième cas il faut trouver une justification pour remplir le vide juridique créé par une telle situation. Ou bien on peut argumenter, comme nous l'avons fait précédemment, que puisqu'il n'y a personne qui puisse légalement consentir, il n'y a personne qui puisse légalement s'opposer à une intervention militaire et dans ce cas l'intervention devient légale. On peut également argumenter en faveur d'une intervention légale pour des raisons humanitaires.

Ou bien encore on peut argumenter en faveur d'une notion de représentant substantiel du pays au lieu de l'idée formelle traditionnelle, à savoir le cas où il serait possible de se faire une idée de ce que veut le peuple à travers une ou plusieurs personnes qui, sans avoir de rôle formel dans les institutions de l'État qui de tout façon sont en voie de disparition représentent réellement le peuple ou la majorité de celui-ci. Il faut noter que les pays étrangers peuvent en tous cas légitimement intervenir pour sauver leur ressortissants, indépendamment de savoir s'il existe des représentants légi-

times. Le sauvetage des ressortissants est un cas particulier par rapport aux interventions armées en général.

Dans le meilleur des mondes les personnes qui occupent les positions dirigeantes d'un État et qui sont donc par définition les représentants légitimes du pays envers l'extérieur du point de vue juridique, représentent également la volonté et les intérêts du peuple dans son ensemble. Cela devrait être présumé par la notion de représentant légitime aussi en droit international, même si ce système de droit ne s'est pas jusqu'à aujourd'hui préoccupé de la question de la représentativité réelle du «représentant légitime», c'est-à-dire de la question du système de gouvernement — démocratie ou dictature — dans le pays représenté.

Le problème d'un pays de savoir comment justifier une intervention dans un État (comme la Somalie) ne s'est pas directement posée dans cet article.

Au Zaïre la situation ne pouvait pas vraiment être caractérisée comme un effondrement complet de l'État et même s'il y avait eu un tel effondrement, les pays étrangers auraient toujours pu intervenir légalement pour sauver leur ressortissants. Au Rwanda il y a eu comme justification de l'intervention militaire française en juin-juillet 1994 la résolution 929 du Conseil de sécurité de l'O.N.U. qui rend inutile toute autre justification. Autrement, la situation au Rwanda pendant le printemps et l'été de 1994 a été la plus anarchique, et bien sûr la plus affreuse de toutes les situations discutées dans cet article. La situation au Togo et au Gabon, même si instable ne s'est pas rapprochée de l'anarchie comme au Zaïre ou au Rwanda. La même chose peut être dite de la situation en Centrafrique.

En ce qui concerne le Rwanda et l'engagement français pour soutenir le régime Habyarimana pendant les années antérieures au génocide et indépendamment du génocide, et aussi par rapport à l'engagement étendu de la France en Centrafrique, un problème se pose du point de vue du droit international. Dans quelle mesure est-il légitime que les États étrangers garantissent la stabilité de régimes instables en général, et de régimes instables et dictatoriaux en particulier. Avec le consentement des représentants légitimes d'un pays — les problèmes impliqués mis à part en ce qui concerne la notion de représentant légitime — les pays étrangers peuvent pratiquement s'engager dans n'importe quelle mesure dans le pays demandant de l'aide. Il est remarquable que les régimes africains, qui normalement gardent leur souveraineté sur le plan international, n'hésitent pas à se rendre complètement dépendants de certains pays développés, notamment la France, ce qui restreint considérablement leur souveraineté et leur possibilité d'exercer leur

droit à l'auto-détermination qu'ils réclament avec véhémence dans d'autres contextes.<sup>1</sup>

Du point de vue du droit international il n'y a aucune différence entre l'engagement des pays étrangers dans les pays dictatoriaux et les pays démocratiques; jusqu'ici il n'y a guère eu d'engagement étranger dans des pays africains démocratiques parce qu'il n'y a pas eu jusqu'ici des pays démocratiques en Afrique. Un pays comme la France n'a d'autre part jamais hésité à s'engager pleinement en faveur de régimes dictatoriaux. Cependant il y a eu un certain développement à cet égard en ce qui concerne les interventions militaires. Aujourd'hui il serait probablement trop lourd politiquement pour la France d'intervenir en faveur d'un régime trop manifestement dictatorial. Mais en Afrique il n'y a officiellement plus de dictatures de sorte que le problème ne se posera peut-être pas. D'autre part la France n'est pas non plus intervenue militairement pour soutenir activement le développement vers la démocratie, ce développement ayant néanmoins été sollicité par la France dans son discours politique.

L'intervention en Centrafrique représente un premier cas d'intervention faite officiellement pour protéger la démocratie, mais dans ce cas c'était les dirigeants au pouvoir qui avaient été élus démocratiquement et il n'était pas question de soutenir l'opposition politique contre le pouvoir en place, ce qui aurait été le cas si la France était intervenue au Gabon ou au Togo pour soutenir le processus de démocratisation. L'intervention en Centrafrique ressemble de cette manière aux interventions militaires traditionnelles faites en faveur des autorités en place pour garder le statu quo, ce qui n'a pas jusqu'ici été controversé en droit international. Il faut aussi noter que le président de la République Centrafricaine avait invité la France à intervenir.

En tant que pratique d'État, qui avec l'*opinio juris* pourrait former une nouvelle règle de droit international coutumier, on pourrait dire que la pratique de la France indique, bien que faiblement, qu'une règle pourrait être en train de se développer en droit international permettant des interventions militaires au profit de la démocratie. Et cela dans un sens plus large qu'une intervention faite pour soutenir les autorités en place. Comme nous l'avons constaté précédemment, selon l'opinion dominante en droit international aujourd'hui une intervention pour protéger la démocratie, contre la volonté du régime en place, reste illégale. À en juger par la pratique de la France en Afrique il n'existe certainement pas d'obligation d'intervenir afin de soutenir le processus de démocratisation, l'existence d'une telle obligation serait d'ailleurs très surprenante.

Nous constatons néanmoins que la France s'est désistée pour soutenir la démocratie dans les cas où l'opposition politique a voulu que la démocrati-

---

<sup>1</sup> Dont témoigne par exemple La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, articles 20 et 21.

sation aille plus vite, et cela à une époque où la démocratie comme système de gouvernement était à sa plus haute côté. Le comportement de la France correspond à ce qu'écrit Antonio Tanca à propos de son évaluation de la pratique des États en ce qui concerne les interventions militaires dans les conflits internes. Selon Tanca, comme nous l'avons vu précédemment, si un régime est menacé par une opposition politique qui n'est pas essentiellement fomentée par un (ou plusieurs) pays étranger les pays tiers doivent respecter le principe de non-intervention.<sup>1</sup>

Indépendamment de si l'on est d'accord ou pas avec l'évaluation normative de Tanca concernant la pratique des États, le comportement de la France concernant les conflits internes en Afrique paraît correspondre aux observations de Tanca concernant la pratique des États en général. Un vide se développe dans les pays africains, vide dans lequel les forces dictatoriales et les forces démocratiques doivent se battre seules dans la plupart des cas, sans intervention étrangère. Ce n'est pas essentiellement pour des raisons de droit que les États étrangers renoncent à intervenir; c'est sans doute parce que l'influence politique que l'on peut espérer gagner par de telles interventions, rapporte bien moins en Afrique du moins, qu'elle ne coûte. Un développement prévisible est que le nombre d'interventions armées de la France en Afrique va dans l'ensemble diminuer. Il restera à voir si cette pratique va se transformer en droit international, ce qui nécessite en outre l'existence d'une *opinio juris* générale.

En raison des désordres et de la violence amenés par le processus de démocratisation on pourrait argumenter que la stabilité est préférable, même si dictatoriale, et qui un peu d'«impérialisme» au nom de la stabilité n'est quand même pas si mauvais. Ce n'est pas là un argument juridique, mais si de plus en plus de gens raisonnaient ainsi, la position de la démocratie ne se développerait certainement pas davantage en règle de droit international, ni comme système de gouvernement, ni comme justification des interventions militaires. Pour le moment il serait trop difficile politiquement et économiquement pour la France, par exemple, d'aider à stabiliser un pays dictatorial par des moyens militaires. À court terme, il est néanmoins tout à fait possible d'argumenter que la stabilité est préférable au désordre de la démocratie naissante.

Les liens étroits entre la France et l'Afrique francophone sub-saharienne dans le domaine militaire a autant servi les intérêts de la France que ceux des pays africains. Les liens militaires à leur tour se sont manifestés dans les accords de défense et d'assistance militaire technique et dans maintes interventions armées entreprises par la France dans ces pays depuis les indépendances. La France a pu garder d'une manière assez étonnante un empire

---

<sup>1</sup> Cf. supra note 2, p 47.

quasi-colonial en Afrique sans que le reste du monde ne s'en aperçoive sans qu'il ne s'en inquiète. L'Afrique a servi les intérêts de la France en lui permettant de rester une grande puissance sur la scène internationale.

D'autre part les pays africains ont aussi bénéficié des liens avec la France d'une multitude de manières. Il semblerait que certains leaders africains ont bénéficié du soutien français. La France n'a pas eu à faire des efforts, au contraire les États africains indépendants ont été au moins aussi plein d'ardeur que la France pour que la présence française soit maintenue en Afrique. Les intérêts français en Afrique ont été plutôt politiques et militaires tandis que les intérêts des États africains ont été plutôt économiques et militaires. Les intérêts militaires africains concernent aussi bien la défense intérieure qu'extérieure, mais principalement la défense intérieure.

Aujourd'hui il semble que ce sont surtout les pays africains qui désirent que la France reste en Afrique. La France de sa part paraît vouloir se retirer peu à peu des responsabilités qu'elle y a assumées sur le plan militaire. Le débat en cours sur les réformes de la défense nationale française, qui finalement mèneront à des réductions considérables des forces armées, est important également pour l'Afrique où la présence militaire française permanente va sans doute être réduite<sup>1</sup> et où la France aura de moins en moins la volonté d'intervenir. Il est possible que ce développement n'est pas celui que la France avait désiré, mais qu'elle est contrainte de réduire sa défense militaire et de réexaminer ses relations avec l'Afrique pour des raisons économiques. Indépendamment des causes, le développement esquissé semble être en cours.

Par contre un engagement militaire croissant paraît être en train de se développer pour la France en Europe.<sup>2</sup> En ce qui concerne la P.E.S.C. de l'U.E. tout reste à décider en ce qui concerne la coopération en matière de la défense et le rôle futur de l'U.E.O., futur «bras armé» de l'U.E. entre également dans cette équation de même que les relations entre l'Europe et les États-Unis au sein de l'O.T.A.N.<sup>3</sup> Les résultats de la révision du traité sur l'U.E. qui a commencé en mars 1996 au sein de la Conférence intergouver-

---

<sup>1</sup> Qu'une telle réduction est en cours est admis, prudemment, par le ministre français de la défense M. Charles Millon (cité par Jacques Isnard, «La réduction des effectifs de l'armée de terre est soumise à M. Chirac», *Le Monde* 15 février 1996).

<sup>2</sup> Et non seulement militaire; dans le débat en France concernant l'avenir de la francophonie certains sont accusés d'être des «maastrichtiens durs» qui mettent l'engagement européen avant l'engagement francophone, qui est avant tout un engagement en faveur des pays africains (Péroncel-Hugoz, Jean-Pierre, «Divergence parlementaire sur la francophonie», *Le Monde*, 8 février 1996). Cf. aussi *L'I.H.E.D.N. (Paris), 41e Session nationale, 1988/89*, comité 3, «L'Afrique est-elle encore un enjeu pour la France dans l'Europe?» (52 p plus annexes).

<sup>3</sup> Concernant les plans pour les tâches à venir de l'U.E.O. qui jusqu'ici ont compris avant tout des activités du maintien de la paix, voir par exemple le Peillet, Pierre, «Le renforcement de l'U.E.O. - initiatives pour les opérations de maintien de la paix», *Défense nationale*, vol. 49, juin 1993, p 155-160. Concernant la transformation actuelle du rôle de l'Europe et des États-Unis dans l'O.T.A.N. voir Vernet, Daniel, «L'O.T.A.N. fait une place à l'Europe à son sein», et Isnard, Jacques, «Les GFIM (groupes de forces interarmées multinationales), un nouvel instrument d'intervention hors de la zone de l'Alliance», *Le Monde*, 4 juin 1996.

nementale (C.I.G.), en ce qui concerne la politique étrangère et la coopération en matière de défense notamment, auront certainement aussi une influence sur les relations militaires entre la France et l'Afrique.

Indubitablement les autres membres de l'U.E. n'ont pas le même intérêt que la France pour les interventions armées en Afrique. Il est impensable que les autres États membres veuillent assumer les mêmes responsabilités en matière de défense de certains pays africains qu'a assumé la France en raison des huit traités de défense franco-africains.<sup>1</sup> En supposant que la coopération européenne en matière de défense devienne plus étroite, cela pourrait impliquer soit qu'il n'y aura pas autant d'interventions militaires émanant de l'Europe soit que les autres membres de l'U.E. laisseront la France agir seule, comme elle l'entendra par rapport à l'Afrique. Du point de vue de la France soit elle ne gardera pas la même liberté d'intervenir qu'au paravant soit elle la gardera, mais en assumant elle même les coûts financiers et humains.

La meilleure solution pour la France en ce qui concerne les rapports militaires avec l'Afrique serait bien sûr que les autres membres de l'U.E. s'engagent eux aussi à côté de la France dans des missions militaires en Afrique pour veiller à des intérêts qui resteront quand même fondamentalement français. À la veille de la Conférence Intergouvernementale (C.I.G.) concernant le futur débat sur la défense de l'Europe des soupçons ont été lancés en ce sens contre les plans (cachés) supposés de la France pour la défense européenne.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Selon l'article 234 du traité de la Communauté Européenne (C.E.), lequel il est vrai ne traite pas les questions militaires proprement dites, les «anciens traités», conclus antérieurement à l'entrée en vigueur du traité sur la C.E. entre un ou plusieurs États membres d'une part, et un ou plusieurs États tiers d'autre part, s'ils ne sont pas compatibles avec le traité sur la C.E. doivent être ajustés pour ne plus être incompatibles avec ce dernier. Il y a aussi l'obligation générale de solidarité dans l'article 5 du traité de la C.E et les articles J.1(4) et J.2(1) du traité sur l'U.E. Il reste à voir comment la question des anciens traités en matière de défense va être résolue le cas échéant dans la version révisée du traité sur l'U.E.

<sup>2</sup> Delatire, Lucas; Vernet, Daniel, «Les ministres français et allemand de la défense ont du mal à dissiper les malentendus», *Le Monde* 6 mars 1996, («L'Eurocorps n'est pas un Afrikacorps», a souligné le ministre allemand de la défense); «La défense française entre l'Europe et l'Atlantique», *Le Monde* 23 mars 1996.



Documents de Recherche antérieurs

1. Robert E. Ziavoula, *Villes secondaires et pouvoirs locaux en Afrique subsaharienne. Le Congo*. 1996, 143 pp, ISBN 91-7106-398-6, SEK 100,-



