

CE3S

Quelques précisions sur la saisine du Conseil de sécurité par le Mali dans l'affaire l'opposant à la France

CENTRE DES ETUDES SECURITAIRES ET STRATEGIQUES AU
SAHEL (CE3S)

AOUT 2022

Dr Ilo Allaye DIALL, M.Youba NIMAGA et Pr Aly TOUNKARA

ENSEIGNANTS CHERCHEURS ET EXPERTS SENIORS CE3S | courriel : contact@ce3safrica.net

<http://ce3safrica.net>

Table des matières

I.	La saisine du Conseil de sécurité :	3
a)	La saisine par les Etats membres et les organes de l'ONU :	3
b)	La saisine par des Etats non-membres	4
II.	Les effets de la saisine du CS	4
a)	Cas de l'exercice direct des pouvoirs de règlement des différends du CS.....	4
b)	Cas de l'ordonnance aux parties à se soumettre à un mode de règlement :	5
III.	Les éventuelles implications de la saisine dans les relations internationales :.....	6
a)	L'ordre mondial chamboulé :.....	7
b)	Le spectre du recours à la force :.....	8

Le 16 aout courant, le Ministre malien des affaires étrangères a rendu officiel la saisine du Conseil de sécurité (CS) de l'Organisation des Nations unies (ONU) par son pays réclamant une réunion d'urgence de celui-ci visant à éclaircir des points sur la situation sécuritaire du pays. Dans cette saisine le Mali affirme détenir « des éléments qui indiqueraient que la France avait collecté des renseignements au Mali afin de les fournir à certains groupes terroristes » et aurait « livré des armes et des munitions à ces derniers », en plus de violations répétées de son espace aérien. Le libellé de la saisine affirme aussi que le gouvernement malien, à ce propos, « dispose de preuves et est prêt à les présenter au Conseil de sécurité ».

Ces accusations interviennent au lendemain du départ du Mali, des militaires français de l'opération Barkhane alors qu'il existe une sérieuse crise entre Paris et Bamako. N'est-il pas superfétatoire de rappeler que cette crise a atteint son paroxysme en janvier 2022 par suite de la décision du Mali d'expulser l'ambassadeur français à Bamako, Joël Meyer, mais aussi à certains choix du partenariat et de stratégie opérés par le Mali.

Toujours est-il que cet épisode de la saisine du Conseil de sécurité par le Mali a suscité beaucoup de commentaires émanant d'éminents analystes, et ce, de plusieurs spécialités. C'est la raison pour laquelle cette brève analyse ambitionne d'apporter quelques précisions sur cette affaire du point de vue du droit international, mais aussi dans son aspect impliquant inévitablement les relations internationales du simple fait que cette action du Mali ne concerne plus les seuls acteurs en prise. La communauté internationale est plus que jamais impliquée, l'un des motifs de la saisine étant, selon le Mali, l'existence d'une menace sur la paix et la sécurité internationale ; toute chose dont la garantie est endossée par le Conseil de sécurité des Nations unies depuis l'entrée en vigueur de la charte de l'ONU le 24 octobre 1945ⁱ.

Cela admis, il convient de préciser que l'analyse faite ici n'a pas la prétention de délivrer un oracle sur l'issue de la saisine du CS par le Mali, ni de faire des recommandations savantes pour une éventuelle sortie de crise. Le seul objectif visé ici est explicatif, et veut apporter un peu de lumière sur les procédures juridiques et les faits découlant de la pratique entre les sujets majeurs du droit international, les Etats, dans leur enceinte commune, l'ONU.

Ainsi, l'analyse s'articule autour des points suivants :

- La saisine du Conseil de sécurité
- Les effets de la saisine
- Les éventuelles implications de la saisine dans les relations internationales.

I. La saisine du Conseil de sécurité :

Il convient d'emblée d'attirer l'attention sur le fait que la charte organise cette saisine de façon très libérale, c'est-à-dire ouverte à « tout le monde ». la faculté de la saisine, contrairement à certaines croyances n'est pas un droit réservé mais plutôt offert aux Etats membres ainsi qu'aux organes (ou institutions) de l'organisation, mais aussi aux Etats non-membres.

a) La saisine par les Etats membres et les organes de l'ONU :

Selon les dispositions du droit international (incidemment celui de l'organisation aussi) la faculté de saisine offerte à tous les Etats membres et les organes de l'ONU vise à éviter des « *procédés dilatoires* ». Ainsi, tout Etat membre parti ou non à un différend, impliqué ou non dans une « situation », peut « attirer l'attention » du CS sur ce différend ou cette situation (art. 35, al. 1)ⁱⁱ. La compétence du CS ayant son fondement dans la charte, elle s'impose à tous les Etats membres, y compris les parties au différend : une saisine unilatérale par une partie est toujours possible à l'entendement de cet article. **Il est donc clairement établi que le Mali n'a fait que mettre en application un droit qui lui est conféré par la Charte.** Ce droit commun de la charte s'appelle la saisine facultative.

Ici, il est important de souligner que le Mali ne pouvait d'ailleurs faire autrement. La lecture combinée des articles 33 et 37 donnent les explications nécessaires. L'article 33ⁱⁱⁱ qui oblige les parties à un différend ou à une situation de procéder par voie de négociation, d'enquête, de médiation, voire de recours à des organismes ou accords régionaux. Dans le cas d'espèce, entre le Mali et la France, la situation a atteint un tel niveau que ces pratiques de règlement pacifique de différend ne pouvaient plus être mises en œuvre pour la simple raison que la discussion entre les parties semble impossible. Il suffit d'observer les différentes altercations par médias interposés pour s'en convaincre. C'est là qu'entre en jeu l'article 37^{iv} de la Charte qui exige la soumission du différend au CS si les moyens pacifiques ne réussissent pas. C'est qui est à l'évidence le cas actuel des relations franco-maliennes.

A titre d'information, pour respecter l'accès égalitaire à son prétoire, le CS est saisissable par les organes de l'ONU. Cette faculté de saisine permet de suppléer à l'éventuelle carence des Etats. En vertu de l'art. 11, al 3, l'AG peut ainsi attirer l'attention du CS sur une « situation ». Mieux, selon l'article 99, le Secrétaire général peut saisir le CS d'une « affaire », ce qui recouvre à la fois l'idée de différend et de situation.

Il en est de même des Etats tiers qui ne sont pas partis au différend. La saisine n'étant pas toujours une obligation pour les parties (du fait qu'elles peuvent estimer que le degré d'atteinte à la paix et la sécurité internationale n'est pas atteint), le droit des Etats tiers de prendre cette initiative – *véritable actio popularis* – trouve toute sa signification. L'histoire du droit international en offre des exemples mémorables^v.

b) La saisine par des Etats non-membres

Il est d'usage de dire que le droit ne peut ignorer les faits, c'est la raison pour laquelle la Charte de l'ONU a aménagé une possibilité pour les Etats non-membres de l'organisation de saisir le CS à certaines conditions : il doit s'agir d'un différend, l'Etat doit être partie à ce différend et il doit accepter préalablement les obligations de règlements pacifiques prévues par la Charte (art. 35, al 2). Ainsi, l'Etat non-membre bénéficie de droits, dans la suite de la procédure, d'une situation identique à celle d'un Etat membre (Cf. la convocation du CS en février 1988 à la demande de la Corée du Sud, Affaire de la destruction d'un aéronef)^{vi}.

II. Les effets de la saisine du CS

Au risque de se répéter, il ne s'agit pas ici de prédire la réponse que le CS va apporter à sa saisine par le Mali, mais d'apporter un éclairage selon l'angle du droit. La charte des Nations Unies a prévu deux cas de figure dans cette éventualité : l'exercice direct de ses pouvoirs de règlement des différends ou d'ordonnance prescrite aux parties de recourir à un mode de règlement déterminé.

a) Cas de l'exercice direct des pouvoirs de règlement des différends du CS

Tant sur le plan du droit positif que des relations internationales, il est d'habitude que lorsqu'il examine une affaire, le CS se donne d'abord le droit d'ouvrir et de faire procéder sous son autorité à une enquête. Même sans habilitation spéciale, le CS peut toujours décider de connaître la matérialité des faits (cette pratique est d'ailleurs mimée par l'Assemblée générale, l'exemple du massacre de Bounty en est illustratif au Mali)^{vii}. Le CS charge des sous commissions, des sous-comités, des missions spéciales, des équipes d'observateurs ou certains de ses membres de mettre en œuvre les pouvoirs d'enquête. Il peut même créer des commissions d'enquête ou de bons offices au titre de la prévention des conflits.

Le CS peut aller plus loin, sur la base de l'art. 34 et procéder à une enquête spéciale : il cherche alors à déterminer si la prolongation d'un différend ou d'une situation « semble devoir menacée le maintien de la paix et de la sécurité internationale »^{viii} (v. notamment les comités et les groupes d'experts chargés de l'investigation des faits concernant la Somalie). Au regard des accusations et des moyens invoqués par le Mali (« *menace de la paix et de la sécurité internationale* »), cette possibilité semble parfaitement convenir à la situation entre le Mali et la France. Mais cela ne reste qu'une hypothèse.

Les articles 37 et 38 de la charte offre la possibilité au CS d'exercer des fonctions de médiateur ou de conciliateur. Mais en règle générale, il n'agit pas par lui-même car sa structure ne s'y prête pas, mais par intermédiaire d'une commission intergouvernementale ou de personnalité dont il avalise les résultats. Cependant depuis les années 1990, le CS se contente souvent de soutenir les initiatives régionales et d'approuver des solutions élaborées hors de son enceinte, souvent par une résolution fondée sur le chapitre VII (v. p, ex , sur la Bosnie Herzégovine, Résol. 122[1995]).

Ce qui ouvre l'ère *du faire faire* au sein des Nations Unies.

b) Cas de l'ordonnance aux parties à se soumettre à un mode de règlement :

Dans ces cas, il est généralement admis que le CS peut faire des recommandations relatives au moyens de règlement pacifique d'un différend. Quoiqu'en droit international les recommandations du CS peuvent prêter à plusieurs interprétations dépendantes du type d'acte dans lequel la recommandation a été faite^{ix}. L'alinéa1 de l'article 36 de la charte lui permet d'être précis dans ses recommandations en ce sens qu'il peut prescrire *telle procédure ou méthode d'ajustement* qu'il estime approprié dans une situation donnée^x. Le Conseil peut également inviter les parties à recourir aux bons offices d'un autre organe notamment le Secrétaire Général ou aux autres bons offices offerts par d'autres organisations internationales. Ces cas du droit positif se heurtent à la réalité des relations internationales dont l'analyse suivra au point suivant. Mais il est important de signaler, avant, qu'une fois saisi, *le CS reste libre d'accepter ou de refuser l'examen du différend ou de la situation. Un premier débat aura lieu sur l'inscription de la question à l'ordre du jour du CS, ce qui implique seulement que le CS accepte d'ouvrir une discussion. On y voit donc qu'une question de procédure, susceptible d'un vote majoritaire sans droit de veto des membres permanents.*

L'ouverture de la discussion ne préjuge **ni la recevabilité de l'initiative ni a fortiori une solution au fond**. Même si les Etats n'hésitent pas à argumenter contre l'inscription d'une affaire à l'ordre du jour. C'est que ce premier pas peut avoir un certain retentissement politique. Désormais, l'Affaire sera soustraite au secret des négociations diplomatiques et fera l'objet de débat public.

Toutefois, surtout depuis le début des années 1990, il est d'usage courant que ceux-ci soient préparés par des concertations poussées entre les 5 membres permanents^{xi}.

Il reste à savoir si la pratique s'alignera sur le droit positif international.

III. Les éventuelles implications de la saisine dans les relations internationales :

Partant du postulat qu'en matière de relations internationales, les Etats en tant qu'acteurs principaux n'ont pas d'amis, n'ont que des intérêts à défendre ou à préserver sur la scène internationale. Il est évident que dans cette situation sans précédents entre l'ex-puissance coloniale (France) et son ancienne colonie (Mali), *le torchon brule fort*.

La détérioration de la sécuritaire au Mali est une conséquence immédiate de l'intervention de la France et ses alliés d'après la dernière communication (Communiqué N° 037 du Gouvernement de la Transition, en date du 19 août 2022). À la suite de l'attaque de Tessit, le Gouvernement de la Transition a noté dans son Communiqué N° 036, en date du 10 août 2022, que les terroristes ont bénéficié d'appuis majeurs, y compris d'expertises extérieures. Pour la France, *le Mali se trouve gouverner par des autorités illégitimes et illégales, les accusant ainsi, d'entretenir des relations avec un groupe paramilitaire (Wagner) et exerçant de la violence sur une ethnie ciblée*.

Au regard de ce qui précède, tout État membre des Nations Unies qui n'est pas membre du Conseil de sécurité peut être convié à participer, sans droit de vote, à la discussion de toute question soumise au Conseil, lorsque celui-ci estime que les intérêts dudit membre sont particulièrement affectés. Tout État, qu'il soit membre des Nations Unies ou non, s'il est parti à un différend examiné par le Conseil de sécurité, peut être convié à participer, sans droit de vote, aux discussions relatives audit différend, le Conseil détermine les conditions qu'il estime justes de mettre à la participation d'un État qui n'est pas membre de l'Organisation. A noter quand même que la présidence tournante du Conseil de sécurité est assurée par la République populaire de Chine pendant ce mois d'août 2022, allié historique et stratégique du Mali. Cette

situation engendre indéniablement voire éventuellement des implications au niveau international.

Ces implications pourraient s'articuler autour de deux questions essentielles à savoir un ordre mondial bouleversé (A) et un triste retour du recours à la force (B).

a) L'ordre mondial chamboulé :

Bouleversé car de nouvelles puissances émergent et des alliances stratégiques se créent. Les maîtres du jeu d'hier sont menacés et ont du mal s'imposer comme jadis. Les faibles deviennent de plus en plus audacieux et ne craignent plus d'accuser voire menacer les puissants (Corée du Nord-USA, Mali-France et Ukraine-Russie).

Comme disait Montesquieu que « **le plus fort n'est jamais assez fort pour être toujours le maître, s'il ne transforme sa force en droit et l'obéissance en devoir** ». Illustration parfaite de cette situation car le Mali demande de se soumettre à la légalité internationale. L'ordre classique mondial est d'autant menacé voire ébranlé qu'un nouvel ordre mondial se dessine avec imposition. L'impérieuse question de la réforme du Conseil pourrait rejaillir pour l'Afrique.

Ce constat est quelque peu heurté par la réalité des choses, la « realpolitik », en ce sens que le droit est très souvent renvoyé au service des puissants, les membres permanents du CS, parmi lesquels la France. L'observation de scène internationale confirme cette position et le risque qu'elle refasse surface dans cette situation entre le Mali et la France est fort probable.

Pour preuve, les pouvoirs du CS dans les différentes procédures juridictionnelles internationales sont édifiants. Par exemple, au sein de la CPI, le CS a des pouvoirs « *excessivement exorbitants* » au point où certains observateurs avertis estiment que *le droit y accordé au CS pourrait même passé pour une offense très grave au principe de neutralité de la justice (...) l'intrusion dans la procédure (...) est d'autant plus voyante et choquante qu'elle peut avoir lieu précisément au cours de l'exécution du droit, il est neutralisé sur le vif, mettant clairement en évidence, et au sens presque littéral de l'expression, l'idée que « le politique le judiciaire en état »*. Ce commentaire de la réalité des faits sur la scène internationale rappelle combien le politique, incidemment la défense des intérêts des puissants membres du CS, peut faire irruption dans le droit international de sorte qu'*elle frappe brutalement d'inanité les principes, disqualifie « ipso facto » tout débat ; elle est le fait accompli même, qui est ici **voie de fait autant que fait du Prince**^{xii}.*

b) Le spectre du recours à la force :

De son admission à sa limitation, de cette dernière à son interdiction. Le recours à la force qui, d'ailleurs au lendemain de la deuxième guerre mondiale banni, fait son come-back dans le jeu international que dans rapports de force et ce, dans le seul dessein des préserver ses intérêts.

Pourtant banni par les deux premières conventions de la Haye (1899 et 1907, le Pacte de Bogota, le Pacte de la SDN, la Convention Drago-Porter, le Pacte Briand-Kellog et la Charte de l'ONU

Son interdiction se justifie par le respect des buts des Nations-Unies énoncés à l'art.1 de la Charte : « **le maintien de la paix et de la sécurité internationale, le développement de relations amicales entre Etats, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, la coopération internationale et le respect des Droits de l'Homme** ».

In fine, cette situation opposant le Mali à la France au-delà d'une crise bilatérale, s'y cache bien d'autres objets inavouées notamment la guerre (au sens large du termes y compris les éléments perturbateurs de la paix et de la cohésion sociale des pays) par procuration ou par Etat interposé. Ce feuilleton risquerait d'impliquer d'autres acteurs majeurs et stratégiques pour les États parties au différend. Toutefois, la question de cette situation pourrait connaître un dénouement heureux si les Etats acceptent de rencontrer et en discuter sérieusement et ce, dans le cadre du respect mutuel de la souveraineté.

Au regard de la reconfiguration des relations internationales en cours, le Mali pourrait bénéficier du soutien manifeste de la République fédérale de la Russie. Quant à la Chine, il ne serait pas étonnant si, elle venait à garder une posture de non-alignement. Or, la France de l'autre côté, soupçonnerait non seulement la main de Moscou dans cette saisine mais dans le même temps, elle pourrait bénéficier d'un soutien inconditionnel des États-Unis d'Amérique, de presque tous les pays européens et de leurs alliés du Proche et du Moyen Orient.

Dans cette bataille de la guerre diplomatique entre Bamako et Paris, la première victime reste la vérité. On dénonce d'une part, des violations graves répétées de l'espace aérien et du possible soutien pluriel apporté aux groupes radicaux violents avec le référentiel musulman, de l'autre, on parle des accusations répétées sans fondement de la part de l'élite militaire au pouvoir au Mali et des insultes pour les soldats français morts au Mali.

Notes :

ⁱ. Art. 24, al. 1 de la Charte : « Afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, ses Membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité le Conseil de sécurité agit en leur nom ».

ⁱⁱ. Il est important de comprendre que la situation et le différend ne sont indistinctement pas définis par la charte, ce qui ouvre un champ de divergences d'opinion dont l'incidence peut être fâcheuse. En doctrine, on entend généralement par différend **une contestation dans laquelle on ne peut pas faire abstraction de l'individualité des parties en cause (critère subjectif)**. **En revanche la situation est une notion objective, en tant que « circonstance » détachable du comportement des Etats qui y sont impliqués et susceptible d'être envisagée indépendamment de ce comportement.**

Il est important là, tirant les conséquences de droit de fait, de signaler que **si une situation ne crée pas nécessairement un différend, tout différend est de nature à créer une situation dangereuse pour la paix**. Voir p. 938, DAILLER, PELLET et FORTEAU, Droit international public, 8^e éd., 2008, 1709 p.

ⁱⁱⁱ. « (1) **Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationale doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix** ».

^{iv} « (1) **Si les parties à un différend de la nature mentionnée à l'Article 33 ne réussissent pas à le régler par les moyens indiqués audit Article, elles le soumettent au Conseil de sécurité** ».

^v Par exemple, l'Inde et l'Australie ont été à l'origine de l'examen par le CS du conflit entre l'Indonésie et les Pays-Bas en 1947 ; en 1979, le CS s'est réuni à la demande des Etats -unis, de la Norvège, du Portugal et du Royaume-Uni dans l'affaire du Cambodge et du litige Chine Vietnam ; en 1992, à l'initiative du Kirghizstan pour la situation en Tadjikistan ; en 1994, le CS a été saisi de la situation au Yémen par les Etats voisins

^{vi}. Lire utilement, Jean-Pierre COT, Alain PELLET et Mathias FORTEAU (dir.), **La charte des Nations Unies, Commentaire article par article**, Tome II, 3^e édition mise à jour, revue et augmentée dans le cadre du Centre de Droit international de Nanterre (CEDIN) à l'occasion du 60^e anniversaire des Nations Unies, Economica, Avril 2005, 2364 p.

^{vii}. D'autres exemples dans l'histoire subsistent : enquête ordinaire : par exemple, en 1977, à propos d'une attaque par des mercenaires au Bénin ; en 1981, à propos d'une attaque de l'aéroport des Seychelles ; ou encore en 1993 sur la situation en Bosnie-Herzégovine (Résol. 819 [1993]).

^{viii} Voir E. JIMENEZ DE ARECHAGA, « *Le traitement des différends internationaux par le Conseil de sécurité* », RCADI 1954-I, vol. 85, p. 5-105.

^{ix} . Par exemple, dans l'avis consultatif du 21 juin 1971, la CIJ a considéré que le libellé de l'art. 25 de la Charte n'interdisait pas de reconnaître valeur décisive à des résolutions du CS qui ne s'inscrivaient pas dans le cadre du Chapitre VII de la charte (affaire de la Namibie, Rec. P. 53).

^x. Dans l'Affaire du Déroit de Corfou, la résolution du CS en date du 9 avril 1947 recommandait au Royaume Uni et à l'Albanie de porter leur différend devant la CIJ.

^{xi} . Voir DAILLER, PELLET et FORTEAU, op. cit., p 944.

^{xii} Cf. A. SALL, **L'émotion et la raison, l'Afrique face à la justice internationales**, L'Harmattan-Sénégal, 2020, 277 p.