

LE G5 SAHEL. RADIOSCOPIE D'UNE INSTITUTION À L'AUNE DE LA THÉORIE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Karamoko DIALLO

Docteur en droit public

Introduction :

I. La singularité du G5 Sahel par rapport aux « G » : la détection d'un statut d'organisation internationale

A- Un statut induit par le mode conventionnel de création

- 1- La création par un traité plurilatéral*
- 2- La consécration d'une personnalité juridique*

B- Un statut déduit de l'existence d'un échelonnement organique

- 1- L'aménagement organique initial : les organes principaux*
- 2- L'aménagement organique subséquent : la création d'organes subsidiaires*

II. Le G5 Sahel dans la typologie des organisations internationales : l'assignation d'une fonction de coopération

A- Un cadre de coopération entre les Etats membres

- 1- L'organisation des rapports entre les organes*
- 2- L'aménagement du pouvoir de décision*

B- Un cadre unitaire de négociation pour les Etats membres

- 1- Les relations avec les organisations africaines*
- 2- Les relations avec les organismes occidentaux*

Conclusion :

Introduction :

Depuis leurs accessions à l'indépendance, les Etats africains recourent à des organismes ou mécanismes¹ internationaux, d'envergure régionale ou sous régionale, dans le but de mutualiser leurs efforts pour la satisfaction ou la protection de leurs intérêts. Cette volonté commune des Etats de toujours créer des organisations, presque assimilable à un réflexe pavlovien², tire son fondement du legs précolonial des grands empires africains et du développement sur le continent du panafricanisme³. De l'avis du Pr. Saidou Nourou Tall, le legs précolonial des grands empires du Mali⁴, du Ghana, de l'Afrique australe, orientale, centrale et la culture arabo-islamique « *avaient imprimé par leurs apports de civilisation, un terreau de solidarité et de cohabitation [...] propice à des regroupements* »⁵. Il constituera par la suite un terreau fertile pour les multiples tentatives de regroupement guidées, en filigrane, par le panafricanisme. Ce panafricanisme s'analyse comme « *une idée politique et un mouvement d'émancipation et de solidarité entre les africains* »⁶, visant à terme la construction d'une organisation politique intégrée des Etats africains.

Même si l'époque des indépendances est bien derrière nous, il n'est pas rare de constater encore aujourd'hui sur le continent cette même frénésie de création institutionnelle. Ce besoin des Etats africains de se regrouper conduit ces derniers à dédier des organisations internationales à presque tous les secteurs de la vie internationale, entraînant bien souvent des risques d'achoppement⁷ ou de chevauchement⁸. Ce constat s'applique autant au Sahel⁹, aire géographique de notre étude, qu'au reste de l'Afrique.

La zone du Sahel reste en effet confrontée, depuis des décennies, à des menaces de diverses natures. Si les menaces climatiques et énergétiques, qui ont longtemps émaillé son histoire, sont toujours d'une actualité incontestable, c'est bien dans le domaine de la sécurité que se profilent aujourd'hui les périls les plus redoutables. En effet, cette zone reste incontestablement confrontée à un lancinant problème de sécurité dont la solution est perçue,

¹ KOUASSI (E. K.), *Organisations Internationales Africaines*, Paris, Berger-Levrault, 1987, pp.10-17 ; BORELLA (Fr.), « Le régionalisme africain et l'OUA », *AFDI*, 1963, vol. IX, pp.838-865.

² BORELLA (Fr.), « Les regroupements d'Etats dans l'Afrique indépendante », *AFDI*, 1961, pp.787-807.

³ LOMO MYAZHIOM (A.-C.), « Panafricanisme : utopie ou réalité ? », *Latitudes noire*, 2003, pp.3-7 ; ORUNO (D. L.), *La naissance du panafricanisme*, Paris, Maisonneuve & Larose, 2000, pp.10-11 ; OLOKO (G.), *Le néo-panafricanisme*, Indiana, Panafrica Plus, 1991, pp.20-22 ; DECRAENE (Ph.), *Le panafricanisme*, Paris, PUF, 1970, pp.128-129 ; BUCHMAN (J.), *L'Afrique noire indépendante*, Paris, Armand Colin, 1962, p.434.

⁴ Charte du Mandé ou de *Kurukan fuga* pour ce qui concerne l'empire du Mali.

⁵ TALL (S. N.), *Droit des organisations internationales africaines*, Paris, L'Harmattan, 2015, p.35.

⁶ *Ibid.*, p.35.

⁷ AIVO (Fr.-J.), « La Communauté des Etats sahélo-sahariens (CEN-SAD), acteur complémentaire ou concurrentiel de l'Union africaine ? », *AFDI*, n°55, 2009, pp.469-495.

⁸ FAU-NOUGARET (M.) (dir.), *La concurrence des organisations régionales en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2012, 456 pages.

⁹ CUTTIER (M.), « Les ressorts structurels de la crise au Sahel », *Res Militaris*, vol.3, n°3, 2013, pp.1-2. Le « Sahel » qui signifie en arabe « côte » ou « frontière », désigne une bande de l'Afrique marquant la transition, à la fois floristique et climatique, entre le domaine saharien au nord et les savanes du domaine soudanien au sud. Il constitue un arc qui s'étend du Sénégal au Soudan et forme une zone de contact entre l'Afrique du nord et l'Afrique subsaharienne. Il comprend le Sénégal, le sud de la Mauritanie, le Mali, le nord du Burkina Faso et du Nigéria, le sud de l'Algérie, le Niger, le Tchad, le Soudan et la pointe nord de l'Erythrée.

à certains égards, comme une véritable quadrature du cercle¹⁰. Ces difficultés sécuritaires, tiennent à une pluralité de facteurs tels que la grande superficie des territoires, dont les Etats du Sahel n'ont pas toujours la pleine maîtrise, la prolifération des conflits armés internes, l'expansion du terrorisme, la propension de l'extrémisme, la criminalité transfrontalière, la circulation illégale d'armes légères et de petit calibre etc. Mais c'est surtout avec le développement du phénomène du terrorisme, qui a pris une importance redoutable depuis l'effondrement du régime libyen en 2011, que la zone sahélienne est brutalement devenue un sujet de préoccupation internationale¹¹. Plusieurs groupes terroristes sont nés dans cet espace¹², menaçant la quiétude des populations et la stabilité des Etats qui forment précisément la « bande sahélienne » : Mali, Mauritanie, Burkina Faso, Niger et Tchad.

Prenant la pleine mesure de ces défis sécuritaires locaux, nationaux et internationaux, les Etats du Sahel vont initier, tour à tour, des mécanismes communs pour répondre au défi de leur sécurité menacée plus que jamais¹³. Le G5 Sahel – dont l'expression signifie « groupe de cinq pays du sahel » – est le dernier des mécanismes mis au point pour faire face à ces nouvelles menaces. Il s'ajoute à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali¹⁴ (MINUSMA), à l'Opération Barkhane¹⁵ et aux missions de l'Union Européenne¹⁶, tous créées dans la perspective du traitement de la question sécuritaire. Le G5 Sahel, présenté comme « *un cadre institutionnel de coordination et de suivi de la coopération régionale* »¹⁷, est créé en février 2014 sur l'initiative de la Mauritanie et regroupe en plus de ce dernier le Burkina Faso, le

¹⁰ NDIAYE (P. S.), *Les organisations internationales africaines et le maintien de la paix*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp.45-46

¹¹ PELLERIN (M.), « Le Sahel et la contagion libyenne », *Politique Etrangère*, n°4, 2012, pp.835-837. La chute du régime libyen de Mouhammar KADHAFI en 2011 a entraîné dans son sillage une déstabilisation des pays du Sahel. En effet, un grand nombre d'armes circulent dans cette région aux frontières perméables et les combattants touaregs qui travaillaient autrefois pour le guide libyen se sont éparpillés dans toute la zone, faisant planer un risque sécuritaire transnational. L'effondrement du nord du Mali ou la reprise de la rébellion touarègue au Niger peuvent ainsi être perçus comme des conséquences directes du conflit libyen.

¹² GOITA (M.), « Nouvelle menace terroriste en Afrique de l'Ouest : Contrecarrer la stratégie d'AQMI au Sahel », *Bulletin de la sécurité africaine*, n°11, 2011, pp.1-8 ; JOURDE (C.), « Décoder les multiples strates de l'insécurité au Sahel : le cas mauritanien », *Bulletin de la sécurité africaine*, n°15, 2011, pp.1-8. Ceux-ci sont des groupes salafistes djihadistes liés tantôt à Al-Qaïda ou à l'Etat Islamique. L'on enregistre la création du Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC) en 1998, de Boko Haram en 2002, d'Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) en 2007, du Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO) en 2011, d'Ansar Dine en 2012, d'Al-Mourabitoun en 2013, du Front de libération du Macina (FLM) ou Katiba Macina en 2015.

¹³ TALL (S. N.), *Droit des organisations internationales africaines*, *op.cit.*, p.41.

¹⁴ Conseil de sécurité de l'ONU, Résolution 2100 (2013), 25 Avril 2013. La MINUSMA a été créée pour appuyer le processus politique au Mali et effectuer un certain nombre de tâches d'ordre sécuritaire.

¹⁵ HANNE (O.), « Barkhane : succès, atouts et limites d'une opération originale dans la Bande sahélo-saharienne », *Res Militaris*, 2016, pp.1-18. L'opération Barkhane fait suite à l'opération Serval, lancée le 10 janvier 2013 par la France au Mali pour stopper une insurrection djihadiste qui menaçait de s'emparer de Bamako et de renverser le gouvernement du Mali. En août 2014, Serval est devenue l'opération Barkhane, qui vise à appuyer les forces armées des pays de la bande sahélo-saharienne pour lutter contre les groupes armés terroristes et à empêcher la reconstitution de sanctuaires terroristes dans la région.

¹⁶ PETIT (Y.), « Le rôle de l'union européenne dans la crise malienne », *Civitas Europa*, n°31, 2013, pp. 181-209. Elles se composent de l'EUTM Mali, l'EUCAP Sahel Mali et Niger. Ces missions contribuent à la formation militaire des forces armées, des éléments de police, de la gendarmerie et des gardes nationales en vue d'améliorer l'efficacité opérationnelle. A terme, leur objectif est de favoriser l'efficacité et la coordination, à l'échelle régionale et internationale, dans la lutte contre le terrorisme et le crime organisé.

¹⁷ Convention portant création du G5 Sahel, *op.cit.*, Art. premier.

Mali, le Niger et le Tchad.

Il apparaît comme la manifestation de différents niveaux d'ambitions. Au plan régional, les Etats membres entendaient reprendre en main leur propre sécurité et ne plus dépendre, *de facto*, d'organisations telles que la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union du Maghreb Arabe (UMA) et la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), jugées insuffisamment inclusives ou inopérantes¹⁸.

Sur le plan sous régional, il était question de s'affranchir de l'hégémonie algérienne dans le domaine sécuritaire, qui avec la création en 2010 du Comité d'Etat-Major Conjoint¹⁹ (CEMOC) et de l'Unité de Fusion de Renseignement²⁰ (UFL), se rendait pour ainsi dire incontournable²¹ au Sahel. Avec le G5 Sahel, les Etats membres étaient appelés à faire face à leurs responsabilités, en prévenant la résurgence d'anciens conflits, en récusant l'enfermement bilatéral et en solidarisant l'ensemble des Etats du Sahel face aux menaces sécuritaires.

A l'occasion de la mise en place de ce nouvel outil collectif de sécurité, le président mauritanien chérissait, sur un plan national, une ambition hautement personnelle : celle de faire tenir à son pays le rôle de chef de file de la lutte contre l'insécurité et le terrorisme au Sahel. Il entendait donc être à la tête d'une structure, exerçant alors une forme de leadership régional, tant il est vrai, comme l'a montré le Pr. Alioune Sall, que le désir individuel d'exister au plan international peut aussi conduire un Etat à susciter une organisation internationale²². Cette affirmation est d'autant vraie qu'après avoir initié le G5

¹⁸ *Ibid.*, p.570.

¹⁹ AMMOUR (L. A.), « La coopération de sécurité au Maghreb et au Sahel : l'Ambivalence de l'Algérie », *Bulletin de la Sécurité Africaine*, n°18, 2012, pp.3-5. Le Comité d'Etat-Major opérationnel Conjoint (CEMOC), basé à Tamanrasset dans le sud de l'Algérie, était une initiative algérienne qui a cherché à initier des patrouilles et opérations militaires transfrontalières conjointes entre les forces de sécurité maliennes, nigériennes et algériennes. Nonobstant, dans les faits le CEMOC ne s'est réuni qu'en de très rares occasions et aucune fois à partir de janvier 2012, lors du déclenchement de la rébellion au nord Mali et du début de l'occupation des grandes villes du Septentrion par Al Qaida au Maghreb islamique (AQMI), Ansar Dine et le Mouvement unicité et jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO).

²⁰ ISMAIL (O. W.), KIFLE (A. A.), *Nouveaux arrangements de sécurité collective au Sahel : étude comparative de la MNJTF et du G-5 Sahel*, Dakar, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2018, pp.16-17. Après sept mois, le CEMOC a été complété par un service de renseignement appelé Centre de fusion et de liaison (UFL) chargé de faciliter le partage de renseignements entre les huit (08) pays du Sahel et du Sahara : le Mali, le Niger, la Mauritanie, l'Algérie, le Nigéria, la Libye, le Tchad et le Burkina Faso.

²¹ BOEKE (S.), CHAUZAL (G.), « Le G5 Sahel : une avancée de la coopération régionale pour la paix et la sécurité ? », *op.cit.*, p.570. La création du CEMOC et l'UFL était un moyen pour l'Algérie de garder la main sur une région hautement stratégique pour ses intérêts sécuritaires et économiques. Au plan sécuritaire, la fin de la guerre civile algérienne s'est soldée par le départ, vers les pays voisins du Sud, de combattants islamistes. Bien connus des services de sécurité d'Alger, ces militants du GIA se sont plus tard regroupés sous le label Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC), responsable entre autres de plusieurs enlèvements de ressortissants occidentaux dans les années 2002-2003, puis devenu en 2007 AQMI. Au plan économique, les prospects de la SONATRACH, la compagnie publique d'hydrocarbures, sur le bassin de Taoudéni (nord du Mali, à proximité de la frontière avec la Mauritanie et l'Algérie), ont longtemps été considérés comme étant particulièrement prometteurs et de nature à redresser l'entreprise algérienne.

²² SALL (A.), « Synthèse des travaux », in FAU-NOUGARET (M.) (dir.), *La concurrence des organisations régionales en Afrique*, *op.cit.* Pour le Pr., la prolifération des organisations internationales en Afrique s'explique « par des soucis de « leadership », des querelles, plus latentes qu'avouées, de « positionnement ». Être « à la tête » ou parmi les initiateurs d'une organisation, même « redondante », c'est s'assurer une certaine visibilité sur la scène internationale ». La concurrence négative des organisations internationales – si l'on part de l'idée selon laquelle la concurrence serait une plaie – s'expliquerait donc par deux raisons essentielles : premièrement, une querelle de leadership tenant à la volonté et à l'envie de certains Etats d'exister ou de se faire connaître, en ayant une visibilité sur la scène internationale. Deuxièmement, un phénomène de mode visant à s'attirer les faveurs

Sahel, le président mauritanien est apparu, d'emblée, aux yeux des pays occidentaux, France et Etats-Unis en tête, comme un interlocuteur crédible. En effet, en redorant le blason de son pays auprès de ces puissances occidentales, l'ex-président Mohamed Ould Abdelaziz pouvait espérer ainsi forcer la tolérance de ceux-ci sur la situation intérieure de l'époque de son pays. Son initiative, de mettre en place une structure réduite consacrée, en partie, aux questions de défense et de sécurité, est appréciée comme une démarche louable²³, compte tenu de l'opérationnalisation mitigée de la Force africaine en attente²⁴ (FFA) prévues par l'Architecture de paix et de sécurité de l'Afrique²⁵ (APSA) de l'Union Africaine.

Composé seulement de cinq pays d'Afrique subsaharienne les plus touchés par les questions d'insécurité régionale, le G5 Sahel réunit le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad²⁶. Sa composition restreinte reste, toutefois, diversement interprétée. Tantôt, elle est perçue comme un avantage. A ce titre, en réunissant uniquement les Etats les plus directement concernés et affectés par l'insécurité régionale et le terrorisme, cette composition offre la possibilité de limiter les interférences régionales et de se doter par ailleurs de mécanismes endogènes de réponses aux crises. Tantôt, elle s'apparente à un handicap. Dans cette dynamique, elle pourrait être éventuellement une source de difficultés²⁷ malgré la bonne intention affichée par les Etats membres et les efforts déployés pour remettre en cause les structures existantes et s'affranchir

des bailleurs de fonds. Ainsi, selon une vieille loi de la bureaucratie, créer une structure revient à créer des dépenses pour certains mais aussi des ressources pour d'autres.

²³ DESGRAIS (N.), « Emergence d'un régionalisme à vocation antiterroriste au Sahel. Vers une nouvelle gouvernance africaine de la paix et de la sécurité », *AFRI*, Vol. XIX, 2018, pp.605-607.

²⁴ NZAOU (E. P.), *La force africaine en attente. Quelle opérationnalité ?*, Paris, L'Harmattan, 2016, 334 pages ; ESMENJAUD (R.), « L'africanisation des opérations de paix, de Kwame N'Krumah à la force africaine en attente. Une conception évolutive de la sécurité », in MORIN (D.), THEROUX-BENONI (L.-A.) (dir.), *Guide du maintien de la paix 2011 : L'Afrique et les opérations de paix*, Outremont, Athéna Editions, CECRI, 2012, p.39 ; GUICHARD (C.), « Naissance d'une force africaine en attente », in COULON (J.) (dir.), *Le guide du maintien de la paix 2008*, Outremont, Athéna Editions, CEPES, 2009, pp.71-76. La Force africaine constitue l'outil opérationnel de l'UA. Elle est conçue à travers une structure pyramidale se déclinant du niveau continental vers les Etats membres en passant par le niveau des organisations sous-régionales, celui des Communautés Economiques Régionales (CER), avec une répartition de responsabilités à chaque échelon concerné. Elle est composée de contingents pluridisciplinaires, avec des composantes civiles et militaires, stationnés dans leurs pays d'origine et prêts à être déployés rapidement, aussitôt que requis. Les cinq régions du continent à savoir, l'Afrique australe, de l'Est, du Nord, de l'Ouest et centrale, ainsi que leurs CER correspondantes (SADCBRIG, NASBRIG, EASBRIG, ECOBRIG, ECCASBRIG) constituent chacune une brigade en attente, devant servir de base à la FAA.

²⁵ Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine, Durban, 9 juillet 2002 ; LUNTUMBUE (M.), PADONOU (O.), « APSA : contours et défis d'une Afrique de la défense », *Note d'analyse du GRIP*, 2014, p.4 ; AWTVAD (E.), « Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine », in COULON (J.) (dir.), *Guide du maintien de la paix 2006*, Outremont, Athéna Editions, CEPES, 2007, pp.157-160. L'APSA est un ensemble d'outil conçu autour du Conseil de paix et de sécurité, comme des réponses appropriées aux situations de crises et de conflits en Afrique, avec de larges pouvoirs en matière de prévention, de gestion et de consolidation de la paix. Elle a vocation à fournir une réponse globale aux problèmes complexes de crise et de conflit sur l'ensemble du continent. Tout comme le système onusien de sécurité collective, l'APSA s'articule autour du Conseil de paix et de sécurité, créé pour élaborer une politique commune de défense de l'Union Africaine et asseoir une structure opérationnelle pour la mise en œuvre des décisions dans les domaines de la prévention des conflits, du rétablissement et de la consolidation de la paix

²⁶ Convention portant création du G5 Sahel, Nouakchott, 19 décembre 2014, Art. Premier.

²⁷ BOEKE (S.), CHAUZAL (G.), « Le G5 Sahel : une avancée de la coopération régionale pour la paix et la sécurité ? », *op.cit.*, pp.572-573. Pour les auteurs, « Ces difficultés sont d'abord liées à l'exclusion de facto d'Etats subsahariens d'Afrique de l'Ouest également touchés par le terrorisme sahélien, à l'instar notamment du Sénégal ou de la Côte d'Ivoire. Le premier a d'ailleurs souligné a de très nombreuses reprises son mécontentement et publiquement écarte toute adhésion « secondaire ». ».

des « grands frères » régionaux.

Bien que sous les feux des projecteurs, ces dernières années, dans le domaine de la sécurité, de la défense et de la lutte contre le terrorisme²⁸, le G5 Sahel n'est toutefois pas qu'uniquement dédié à ces sujets-là. Il se consacre aussi à des questions comme le développement d'infrastructures de transport, d'hydraulique, d'énergie et de télécommunication, la création de meilleures conditions de gouvernance au sein des Etats membres, le renforcement des capacités de résilience des populations en garantissant durablement la sécurité alimentaire, le développement humain et le pastoralisme. Vu sous le prisme des objectifs poursuivis, le G5 Sahel a donc un objet très large.

Cependant, la présente étude ne sera pas dédiée à une radiographie des actions et mesures mises en œuvre par le G5 Sahel, afin d'en déceler des insuffisances et préconiser des remèdes. Elle vise au contraire à analyser son architecture juridique afin d'en relever les caractéristiques et les particularités. D'emblée, elle pose la question de droit suivante : quel est la nature juridique du G5 Sahel ? La problématique que voilà est donc éminemment théorique, et l'on voit immédiatement qu'elle devrait être traitée sous un angle précis : celui du concept d'organisation internationale. En d'autres termes, le G5 Sahel, obéit-il à la caractérisation d'organisation internationale et dans le cas d'une réponse négative, de quelle qualification typologique pourrait-il relever ? Intérêt théorique donc, mais l'on voit aussi les implications essentielles de cette opération de qualification. La Cour internationale de justice (CIJ) de la Haye, dans son fameux Avis du 11 avril 1949 relatif à l'ONU²⁹, a montré les nombreuses et substantielles implications de la qualification d'organisation internationale³⁰.

Tel que présenté dans son acte constitutif, le G5 Sahel suscite en effet bien d'interrogations sur sa nature et son régime juridique en tant que phénomène institutionnel non étatique. Par le truchement de sa dénomination « G5 », il laisse transparaître aux yeux du néophyte un soupçon de parenté et/ou de filiation d'avec d'autres organismes du même nom – ou ayant la même racine –, très présents sur la scène internationale : les « G ». Par l'emploi de la terminologie « G5 », il est loisible de penser qu'il s'agit d'un énième « G », s'ajoutant ainsi aux G7, G8 et G20 existants³¹. Ces « G », aux multiples adjectifs numéraux, sont envisagés par la Pr. Melle Lucie Delabie comme des

²⁸ SOW (D.), « Force conjointe du G5 Sahel : perspective stratégique sur l'appropriation sécuritaire par les Etats sahéliens », *Diploweb.com*, 2018, pp.1-2.

²⁹ Recueil CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif, 11 avril 1949.

³⁰ *Ibid.*, pp.178-186. Suivant les conclusions de la Cour, la qualification d'organisation internationale permet à cette dernière de jouir de la personnalité juridique internationale. Cette personnalité lui confère une capacité juridique lui permettant l'exercice de ses fonctions et la jouissance de droits. L'organisation a aussi qualité pour présenter les réclamations internationales que nécessiterait l'exercice de ses fonctions.

³¹ DEJAMMET (A.), « Les « G » : G7, G8, G20 », *RGDIP*, n°3, 2012, pp.511-518. Les « G » font leur apparition sur la scène internationale dans les années 1960. Ils sont particulièrement liés au domaine économique. En effet, l'élargissement du commerce international et du volume des investissements conduit d'abord à la mise en place du G10 dont les activités restaient toutefois directement liées à celles du FMI. Malheureusement, dans les années 1970, le FMI s'est trouvé face à des difficultés liées à l'abus des facilités accordées et aux déséquilibres importants des balances des paiements. Pour remédier à ces difficultés, les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales de l'Allemagne, des États-Unis, de la France, du Japon et du Royaume-Uni ont alors décidé de se concerter de manière informelle, donnant naissance au « Groupe des cinq » (G5). La participation du Canada et de l'Italie aux activités du groupe a rapidement mené au remplacement du G5 par le « G7 » en 1976. Ce groupe est finalement devenu, en 1998, le G8 avec l'admission de la Russie. Toutefois, soucieux de renforcer le dialogue avec les pays émergents, les membres du G8 ont instauré un nouveau lieu de concertation associant ces pays. Ainsi, a été mis en place le G20 dont la principale tâche est de promouvoir la stabilité économique et financière au niveau mondial grâce à une coordination des politiques économiques nationales.

« *modes de coopération interétatique informels* »³². Ils désignent des *fora* ou des groupes informels de discussion et de partenariat économique rassemblant les pays industrialisés. Très peu institutionnalisées, ces groupes participent d'une nouvelle forme de coopération interétatique, en dehors des mécanismes formels de coopération proposés au sein des organisations internationales ou des grandes conférences diplomatiques. Ils aboutissent très souvent à l'adoption de communiqués et de déclarations communes visant à donner une impulsion politique sur des sujets économiques, sécuritaires et environnementaux³³.

Sur la base de la théorie juridique de l'organisation internationale, il nous est apparu que le G5 Sahel revêt un certain nombre de caractéristiques permettant d'identifier celui-ci, *a priori*, comme une organisation internationale (I) contrairement à ses homonymes les « G ». Mais il convenait de ne pas s'arrêter à la détermination de la nature du G5 Sahel. Au-delà de l'appellation, il fallait la situer parmi ses semblables, c'est-à-dire l'insérer dans la typologie des organisations internationales en général et parmi les organisations internationales africaines en particulier (II).

I. La singularité du G5 Sahel par rapport aux « G » : la détection d'un statut d'organisation internationale

A l'occasion de la codification du droit des traités en 1966, Sir Gérard Fitzmaurice, rapporteur de la Commission du droit international (CDI) de l'ONU, envisageait l'organisation internationale comme « *une association d'Etats constituée par un traité, dotée d'une constitution et d'organes communs et possédant une personnalité juridique distincte de celle des Etats membres* »³⁴. A sa suite, le Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales adopté en 2011 par la CDI définit l'organisation internationale comme « *toute organisation instituée par un traité ou un autre instrument régi par le droit international et dotée d'une personnalité juridique internationale propre* »³⁵. Ces définitions mettent bien en évidence les caractères de l'organisation internationale. Au nombre de ces critères figurent notamment : la création par un traité, l'existence d'un droit primaire, l'existence d'organes permanents et l'existence d'une personnalité juridique. Depuis leur apparition, les organisations internationales ont enregistré un essor considérable sur la scène internationale³⁶ au point de favoriser « *l'institutionnalisation des relations internationales* », selon la formule du Pr. Jean-Marc Sorel³⁷.

Parallèlement aux organisations internationales, réputées formelles et structurées³⁸, des mécanismes ou *fora* informels de coopération souple verront aussi le jour.

³² DELABIE (M. L.), « Gouvernance mondiale : G8 et G20 comme modes de coopération interétatiques informels », *AFDI*, vol. 55, 2009, pp.629-663.

³³ ANDERSSON (N.), « Le G7, le G8, le G20 et après ? », *Savoir-Agir*, 2011, n°18, pp.99-103.

³⁴ *Annuaire* CDI, 1966, vol. II, p.110.

³⁵ CDI, Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, ONU, 2011, Art.2, a.

³⁶ LAGRANGE (E.), « La catégorie « organisation internationale » », in LAGRANGE (E.), SOREL (J.-M.) (dir.), *Droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 2013, pp.35-41.

³⁷ SOREL (J.-M.), « L'institutionnalisation des relations internationales », in LAGRANGE (E.), SOREL (J.-M.) (dir.), *Droit des organisations internationales*, op.cit., pp.11-34.

³⁸ DUPUY (P.-M.), KERBAT (Y.), *Droit international public*, Paris, Dalloz, 14^{ème} édit., 2018, p.173.

Au rythme des contingences politiques, sécuritaires et économiques, des groupes informels d'Etats se constituent de manière *ad hoc* ou de façon pérenne. Ces derniers s'analysent en groupes d'influence, en groupes de contact et en groupes de concertation. Les premiers désignent les groupes qui se constituent lors des négociations internationales ou au sein des organisations internationales, de manière ponctuelle ou pérenne, en vue de défendre les intérêts communs de leurs membres. Tel est le cas par exemple des groupes régionaux présents à l'Assemblée générale de l'ONU³⁹ progressivement formés pour la défense de leurs positions. Les seconds groupes se définissent comme des « *groupe[s] informel[s] d'Etats rassemblés sous l'égide de quelques membres du Conseil de sécurité des Nations Unies afin de coordonner la résolution d'un problème particulier* »⁴⁰. Les derniers groupes apparaissent principalement dans le domaine économique et financier dont l'objectif est de susciter une « *discussion informelle tendant à l'harmonisation des points de vue et au rapprochement des positions afin de parvenir à une attitude commune* »⁴¹. Ces groupes de concertation doivent leur essor aux impératifs d'efficacité, de rapidité et de technicité qui caractérise la matière internationale économique et financière⁴². Leurs objectifs ne sont pas seulement de défendre les intérêts de leurs membres ou de résoudre une crise ponctuelle, mais plutôt de mettre en place un partenariat à long terme par l'obtention d'un consensus, afin d'assurer une cohésion des actions au plan international. Il s'agit d'assurer une continuité dans l'action entreprise par leurs membres. Au nombre de ces groupes figure le Club de Paris, le Groupe Egmont, les G7, G8 et G20.

Concernant spécifiquement le G5 Sahel, celui-ci est présenté par sa convention de création comme un cadre institutionnel de coordination et de suivi de la coopération régionale entre cinq pays du sahel. Au regard de l'approche volontariste qui a principalement présidé à sa création, le G5 Sahel bénéficie d'une existence formelle (A) à l'instar des organisations internationales. La volonté de conférer une existence formelle à la structure

³⁹ Cinq groupes régionaux sont présents à l'Assemblée générale. Il y a le groupe des Etats d'Afrique, le groupe des Etats d'Asie, le groupe des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes, le groupe des Etats d'Europe orientale et le groupe des Etats d'Europe occidentale. Reconnaisables à leur faible structuration et réunissant un assez grand nombre de participants, les groupes d'influence se caractérisent avant tout par leur fonction de défense des intérêts communs de leurs membres dans les arènes internationales.

⁴⁰ ATTAR (F.), *Dictionnaire des relations internationales de 1945 à nos jours*, Paris, Seuil, 2009, p.423. Les groupes de contact interviennent uniquement sur les questions de paix et de sécurité internationales. Ils sont à ce titre étroitement associés à l'objectif de maintien de la paix poursuivi par les Nations Unies. Etablis parce qu'ils font intervenir les participants les plus concernés dans le débat, la fonction dévolue à ces groupes requiert un nombre restreint de participants à l'inverse des groupes d'influence. Ils tendent à assurer une « prise de contact » entre des Etats ayant des positions opposées sur une question politique déterminée. Leurs membres se présentent comme des intermédiaires dans un conflit politique, dont le but est de rapprocher les positions des parties en présence pour prévenir ou mettre un terme à une situation portant atteinte à la paix et à la sécurité internationales. Leur mission est donc limitée dans le temps objectif car arrimée à l'objectif de rétablissement de la paix. Le tout premier groupe de contact à voir le jour est celui établi en 1977. Il réunissait l'Allemagne, le Canada, les Etats-Unis, la France et le Royaume-Uni, pour faciliter le retrait sud-africain de Namibie. Son influence a été importante lors de la négociation d'une proposition pour le règlement de l'indépendance. Dans une perspective similaire, se sont réunis, à la fin des années 1990, l'Australie, les Etats-Unis et le Japon pour faciliter l'accession à l'indépendance du Timor oriental. Par la suite, un « *quartet pour le Proche-Orient* » est créé en 2003 pour la recherche de solutions aux conflits du Proche-Orient. Il regroupe les Etats-Unis, l'ONU, la Russie et l'Union européenne. Sera également créé, à l'initiative de la Chine, le « *six party talks* » réunissant la Chine, la Corée du nord, la Corée du sud, les Etats-Unis, le Japon et la Russie afin de trouver une issue à la crise nucléaire nord-coréenne

⁴¹ SALMON (J.), (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p.222.

⁴² CARREAU (D.), JUILLARD (P.), *Droit international économique*, Paris, Dalloz, 3e édit., 2007, p. 12.

créée est un premier indice tendant à la consécration d'une personnalité juridique. Accessoirement, ses modalités d'organisation et de fonctionnement, prévues par la convention qui le constitue, penchent également pour sa qualification en tant qu'organisation internationale (B).

A- Un statut induit par le mode formel de création

L'existence des « G » tire sa source d'une habitude prise par quelques Etats de se réunir en petit groupe afin d'évoquer et traiter, entre eux, des questions données. Selon Alain Dejammet, la caractéristique principale de ces groupes est leur caractère oligarchique⁴³. La création du tout premier « G », le G5, – prédécesseur des G7, G8 et G20 – illustre assez bien cette donnée. En 1970, face aux difficultés rencontrées par les institutions financières internationales⁴⁴, un besoin pressant va se faire sentir : celui d'instituer de nouveaux moyens de collaboration interétatique, moins formalisés, plus effectifs, visant à instaurer des lignes d'action communes dans une perspective macroéconomique. Pour satisfaire ce besoin, un « groupe des cinq » composé des ministres des finances et des responsables des banques centrales de l'Allemagne, des Etats-Unis, de la France, du Japon et du Royaume-Uni est constitué⁴⁵. Devant l'inefficacité de ces réunions ministérielles à juguler la crise économique de l'époque, un dialogue « direct » entre les dirigeants de ces Etats s'est finalement mis en place sous l'impulsion du président français Valéry Giscard d'Estaing lors de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe qui se déroula à Helsinki du 30 juillet au 3 août 1975. Celui-ci lance alors l'idée d'une réunion réunissant les chefs d'Etat et de gouvernement du « groupe des cinq » lors d'un Sommet des affaires monétaires. Cette rencontre, tenue en novembre 1975, à Rambouillet eut pour objectif d'identifier les problèmes à résoudre et de fixer les directions à suivre à l'avenir eu égard à la stabilité de l'économie mondiale. Il s'agissait d'apporter un équilibre sur les marchés financiers et freiner les velléités d'inflation et de protectionnisme. Le succès des réunions du G5 a conduit à un élargissement de sa composition auquel se sont successivement associés le Canada, l'Italie, la Russie puis les pays émergents⁴⁶. Ces « G » constituent sans équivoque des réunions informelles traitant des questions économiques, sans charte, document, ni statut.

Par le biais du formalisme qui a nettement présidé à sa création, le G5 Sahel semble incontestablement se distinguer de ces « G » – suscités de manière quelque peu spontanée. Il doit en effet son existence à un traité plurilatéral (1) signé en 2014 par cinq pays du Sahel. Dans la foulée de sa création, ledit traité lui confère une personnalité juridique (2) afin d'atteindre les buts et objectifs assignés⁴⁷.

⁴³ DEJAMMET (A.), « Les « G » : G7, G8, G20 », *op.cit.*, p.512.

⁴⁴ SOREL (J.-M.), « L'évolution des institutions financières internationales : entre redéploiement et fragilité, une restructuration systémique en chantier », *AFDI*, vol. 52, 2006, p.491.

⁴⁵ De MÉNIL (G.), *Les sommets économiques : les politiques nationales à l'heure de l'interdépendance*, Paris, Economica, 1983, p.58.

⁴⁶ DELABIE (M. L.), « Gouvernance mondiale : G8 et G20 comme modes de coopération interétatiques informels », *op.cit.*, p.629. En plus des membres du G8, le G20 réunit l'Afrique du sud l'Arabie Saoudite, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, la Chine, la Corée du sud, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique, la Turquie et l'Union Européenne

⁴⁷ Convention portant création du G5 Sahel, Art. 4. Aux termes de la disposition, le G5 Sahel a pour objectif « (i) de garantir des conditions de développement et de sécurité dans l'espace des pays membres ; (ii) d'offrir un cadre stratégique d'intervention permettant d'améliorer les conditions de vie des populations ; (iii) d'allier le

1- La création par un traité plurilatéral

L'acte constitutif du G5 Sahel, intitulé « Convention portant création du G5 Sahel », présente les caractéristiques d'une convention internationale. Sans arborer *expressis verbis* la dénomination « traité », il n'en reste pas moins qu'il constitue un traité *stricto sensu*.

Dans la pratique internationale quel que soit la dénomination de l'acte constitutif des organisations internationales – Accord, Constitution, Pacte, Charte, Convention, Traité, Statut, Alliance, Acte etc. – le traité multilatéral⁴⁸ constitue généralement le fondement juridique de ces dernières⁴⁹. Sur cette question précise, la CIJ s'est prononcée à diverses occasions. D'abord, dans sa décision sur l'*affaire du Sud-ouest africain, exceptions préliminaires* du 21 décembre 1962 où elle rappelle que « *la terminologie n'est pas un élément déterminant quant au caractère d'un accord ou d'un engagement international* »⁵⁰. Ensuite, dans son arrêt *Bahreïn/Qatar* du 1^{er} juillet 1994 dans lequel elle insiste sur le fait qu'« *un accord international peut prendre des formes variées et se présenter sous des dénominations diverses* »⁵¹. Un tel point de vue est corroboré par la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités lui-même, dont l'article 2 définit le traité comme étant « *un accord international conclu par écrit entre Etats et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et*

développement et la sécurité, soutenus par la démocratie et la bonne gouvernance dans un cadre de coopération régionale et internationale mutuellement bénéfique et (iv) de promouvoir un développement régional inclusif et durable. ».

⁴⁸ Dans un premier avis, la CIJ a souligné qu'en en tant qu'organe judiciaire principal des Nations Unies, elle est fondée à exercer à l'égard d'un article de la Charte, « traité multilatéral », une fonction d'interprétation qui relève de l'exercice normal de ses attributions judiciaires, voy. Recueil CIJ, *Conditions de l'admission d'un État comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte)*, Avis consultatif, 28 mai 1948, p.61. Dans un second avis, la Cour précise que dans les affaires précédentes où elle a dû interpréter la Charte des Nations Unies, elle a suivi les principes et les règles applicables en général à l'interprétation des traités, étant donné qu'elle a reconnu que la Charte est un traité multilatéral, bien qu'elle présente certaines caractéristiques spéciales, voy. Recueil CIJ, *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2 de la Charte)*, Avis consultatif, 20 juillet 1962, p.157 ; voy. COT (J.-P.), PELLET (A.) (dir.), *La Charte des Nations unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 3^{ème} édit., tome 1 et 2, 2005, 3729 pages.

⁴⁹ Cf. COULEE (Fr.), « La fondation de l'organisation internationale », in LAGRANGE (E.), SOREL (J.-M.) (dir.), *Droit des organisations internationales, op.cit.*, pp.156-157. L'organisation internationale est fondée sur un traité constitutif conclu entre Etat. Cela signifie, *a priori*, qu'une institution créée sans que ne soit conclu un traité n'a pas le statut d'organisation internationale. Cette particularité fait toute l'ambiguïté de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) devenue par la suite Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). La forme conventionnelle a été volontairement écartée lors de la première Conférence. Ni la Conférence, ni l'Organisation ne sont construites à partir d'un traité constitutif et, aujourd'hui encore, cet acte nécessaire à l'établissement d'une organisation internationale fait défaut. Les Etats participent à la CSCE puis à l'OSCE mais ils ne sont pas membres, faute d'être parties à un traité constitutif. Cependant, la pérennité du processus et de l'action, l'existence d'organes permanents, l'adossement à des normes internes amènent à évoquer une « *non-organisation internationale* » qui est qualifiée tout au plus de « *soft organisation* », voy. DECAUX (E.), SUR (S.), *L'OSCE trente ans après l'Acte final d'Helsinki. Sécurité comparative et dimension humaine*, Paris, Pedone, 2008, p.215.

⁵⁰ Cf. Recueil CIJ, *Affaire du Sud-ouest africain, exceptions préliminaires*, Arrêt, 21 décembre 1962, p.331. Selon la Cour, dans la pratique des Etats et des organisations internationales, comme dans la jurisprudence des tribunaux internationaux, l'on retrouve des actes très variés auxquels le caractère de dispositions conventionnelles a été attribué.

⁵¹ Cf. Recueil CIJ, *Bahreïn/Qatar*, Arrêt, 1^{er} juillet 1994, p.120.

quelle que soit sa dénomination particulière »⁵².

La Convention de création du G5 Sahel est négociée en février 2014 à Nouakchott au cours d'une conférence internationale de haut niveau, dénommée « Sommet des chefs d'Etat du G5 du Sahel »⁵³, sur invitation du président mauritanien. La conférence fut consacrée à l'analyse de la dégradation de la situation sécuritaire dans le Sahel. Ont pris part à cette conférence, les chefs d'Etat respectifs du Burkina Faso, du Mali, de la Mauritanie, du Niger et du Tchad. Cette conférence s'est soldée par la conclusion d'un traité constitutif qui sera signé le 19 décembre 2014 par les chefs d'Etat. Il n'est entré en vigueur que près d'un an plus tard, soit le 18 novembre 2015.

Ce traité présente une double structure⁵⁴ à l'instar des traités constitutifs d'organisations internationales : un préambule et un dispositif. Le préambule constitue l'esprit général du traité. Il procède, au premier abord, à l'identification des parties prenantes en désignant celles-ci par le terme « *Les Etats parties* ». Au second abord, il énumère de manière exhaustive les motifs et les buts de la conclusion dudit traité. Ainsi l'on peut lire que « *Les Etats parties [...] réaffirment leur détermination à préserver l'intégrité territoriale des Etats et à mener, ensemble une action résolue en vue d'assurer la sécurité dans l'espace sahélien* ». Par ailleurs, ils s'engagent à « *[...] coopérer entre eux et de négocier en commun avec les partenaires techniques et financiers, publics et privés, pour trouver des solutions harmonieuses aux problèmes touchant à la sécurité et au développement des Etats du G5 Sahel* ».

Le dispositif ou corps du traité désigne l'ensemble des dispositions ayant un caractère juridiquement obligatoire. Il est composé d'une vingtaine de dispositions répartis en « articles de fond » et en « articles de procédure ». Les « articles de fond » ou clauses de droit matériel énoncent les droits et obligations du G5 Sahel et aménagent ses organes ainsi que leurs attributions. Ces clauses sont contenues dans les articles 1 à 16. Elles traitent des questions relatives à la création du G5 Sahel, aux objectifs poursuivis, aux organes et au patrimoine. De manière générale, ces articles témoignent de l'existence d'obligations juridiques, et pas seulement morales, dans la Convention. Cette existence constitue un critère essentiel d'identification du traité international tel qu'énoncé par l'article 2 de la Convention de Vienne : « *[..] régi par le droit international* ».

Les « articles de procédure » ou clauses de droit processuel aménagent les procédures à suivre, notamment pour la ratification, l'entrée en vigueur, la révision et la dissolution du traité. Ils constituent le dernier quatuor de dispositions. D'une part, ils définissent les procédures de ratification par les Etats signataires et les modalités d'entrée en vigueur du traité⁵⁵. D'autre part, ils aménagent les conditions de révision de la Convention et de dissolution du G5 sahel⁵⁶. Ces clauses finales confirment que nous sommes bien en présence

⁵² Cf. Convention de Vienne sur le droit des traités, Vienne, 1969, Art.2 al.1, a.

⁵³ aNamey.com, « Communiqué final du Sommet des Chefs d'Etat du G5 du Sahel : création d'un cadre institutionnel de coordination et de suivi de la coopération régionale dénommé G5 du Sahel », [<http://news.anamey.com/h/12236.html>]

⁵⁴ PETERS (A.), « L'acte constitutif de l'organisation internationale », in LAGRANGE (E.), SOREL (J.-M.) (dir.), *Droit des organisations internationales*, op.cit., pp.202-203.

⁵⁵ Convention portant création du G5 Sahel, Art. 18. « *La présente Convention entre en vigueur dès sa ratification par au moins trois Etats membres.* ».

⁵⁶ *Ibid.*, Art. 19 et 20. « *La présente Convention peut être modifiée par la Conférence des Chefs d'Etat à la demande d'un Etat membre* » ; « *Le G5 Sahel peut être dissout à la demande d'au moins trois Etats membres. La*

d'un traité de par les sujets mêmes qu'elles abordent : ratification, entrée en vigueur, dénonciation. De telles règles ne se conçoivent que dans un traité international.

Toutefois, il est à noter que le régime de retrait des Etats originaires et celui de l'admission d'Etats adhérents n'est pas aménagé par les clauses finales. L'absence de tels aménagements peut incliner à penser que le traité du G5 Sahel fut conclu uniquement au profit d'un nombre restreint de sujets internationaux. Il peut dès lors s'envisager comme un traité plurilatéral⁵⁷ c'est-à-dire « *un traité multilatéral qui, par la volonté expresse ou tacite des parties contractantes, suppose une participation limitée à certains Etats déterminés et une fore solidarité entre ceux-ci.* »⁵⁸.

Suivant ces considérations, le G5 Sahel arbore les apparats d'une « organisation fermée », c'est-à-dire une organisation dans laquelle l'admission de nouveaux Etats membres reste conditionnée à plusieurs exigences ou est quasi impossible à réaliser⁵⁹. Effectivement, les membres originaires ont en commun une dualité de caractéristiques – justifiant peu ou prou leur participation au traité constitutif. D'abord, ils partagent la même assise spatiale : le Sahel. Le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad sont tous géographiquement localisés dans le Sahel et forment précisément la « bande sahélienne ». Ensuite, ils sont d'une manière ou d'une autre concernés et/ou affectés par le phénomène d'insécurité au sahel, lié précisément à l'expansion des groupes terroristes et djihadistes et à la criminalité transfrontalière. Comme d'« organisation fermée », on peut aussi évoquer à titre exemplatif le cas de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) qui ne regroupe que treize pays producteurs et exportateurs de pétrole. Pour adhérer à cette organisation, le nouveau participant doit s'illustrer comme un producteur ou un exportateur de pétrole⁶⁰.

2- La consécration d'une personnalité juridique

La personnalité juridique est définie par le juge international comme la « *capacité d'être titulaire de droits et devoirs internationaux [...]* »⁶¹. Elle est reconnue aux sujets de droit internationaux que sont les Etats et les organisations internationales. Si la reconnaissance de cette personnalité aux premiers allait de soi – en tant que sujets principaux de droit international –, celle des seconds – sujets dérivés – fut moins aisée à établir.

En effet, la consécration de la personnalité juridique aux organisations internationales est le fruit d'une construction jurisprudentielle. En 1949, la CIJ a été saisie par

Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement prononce la dissolution à la majorité des Etats membres et arrête les modalités de dévolution des biens de l'organisation ».

⁵⁷ DEHAUSSY (J.), « Le problème de la classification des traités et le projet établi par la CDI des Nations Unies », in *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, Genève, Tribune de Genève, 1968, pp.305-326 ; VIRALLY (M.), « Sur la classification des traités », *Comunicazioni e studi*, vol. 12, 1969.

⁵⁸ SALMON (J.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p.839.

⁵⁹ CHRISTIAN (Ph.), « Une typologie des statuts de membres des organisations internationales », *Revue Québécoise de droit international*, vol.1, 1984. p.47.

⁶⁰ EL-SAYED (M.), *L'organisation des pays exportateurs de pétrole. Etude d'une organisation internationale pour la défense des intérêts privés des Etats*, Paris, LGDJ, 1967, p.131 ; FISCHER (G.), « L'Organisation des pays exportateurs de pétrole », *AFDI*, vol. 7, 1961, pp.167-168.

⁶¹ Recueil CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, op.cit., p.174.

l'Assemblée générale de l'ONU afin de répondre à la question de savoir si l'ONU – dont la Charte est muette sur ce point – avait qualité pour présenter contre le gouvernement responsable des dommages subis, une réclamation internationale en vue d'obtenir réparation. Selon la Cour, « [cette reconnaissance] n'équivaut pas à dire que l'organisation soit un Etat ; ce qu'elle n'est certainement pas, ou que sa personnalité juridique, ses droits et ses devoirs soient les mêmes que ceux d'un Etat. Cela signifie que l'organisation est un sujet de droit international, qu'elle a capacité à être titulaire de droits et devoirs internationaux et qu'elle a capacité à se prévaloir de ses droits par voie de réclamation internationale »⁶².

Les organisations internationales ne naissent pas par génération spontanée, leur apparition est toujours le résultat d'un acte juridique⁶³. C'est à celui-ci qu'il faut se référer afin d'envisager la question de leurs personnalités. A l'inverse du cas onusien, la personnalité juridique des organisations internationales contemporaines est le fruit d'une consécration conventionnelle⁶⁴. Sur la base d'un échantillonnage illustratif, le Pr. Pierre D'Argent fait remarquer qu'au cours des trente dernières années, les actes fondateurs d'organisations internationales ont, à la différence de ceux conclus dans la foulée de la seconde guerre mondiale, de plus en plus fréquemment contenu une clause relative à leur personnalité juridique⁶⁵. Une remarque qui est toute aussi opérante pour le cas précis du G5 Sahel. En effet, l'article 2 de son traité constitutif aménage expressément cette personnalité juridique en ces termes : « *Le G5 Sahel a une personnalité juridique et a, en particulier, la capacité de : -contracter, acquérir et aliéner des biens, meubles et immeubles ; - ester en justice.* »⁶⁶.

Cette reconnaissance expresse confère une capacité juridique au G5 Sahel. Il peut ainsi, tout comme l'ONU, conclure des traités, des contrats, ester en justice, acquérir un patrimoine mobilier et immobilier, faire tout acte juridique répondant à son objet et voir éventuellement sa responsabilité internationale être engagée. En pratique, le G5 Sahel s'est prévalu de cette personnalité à diverses occasions. En 2015, lors de l'ouverture de son siège à Nouakchott, Le G5 Sahel a procédé à la conclusion d'un Accord de siège avec la Mauritanie afin de fixer les modalités d'exercice de son Secrétariat Permanent⁶⁷. Un an plus tard, il a conclu deux protocoles d'accords avec des institutions spécialisées de l'ONU. Le premier est un Mémoire d'accord conclu avec l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes⁶⁸. Le second est un Protocole d'accord conclu avec le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets⁶⁹.

Par ailleurs, cette

⁶² *Ibid.*, p.174.

⁶³ COULEE (Fr.), « La fondation de l'organisation internationale », *op.cit.*, pp.156-158.

⁶⁴ De BAILLENX (J.-L.), NOUVEL (Y.), « La personnalité des organisations internationales au crible de son énonciation », *RGDIP*, n°3, 2012, pp.579-604.

⁶⁵ D'ARGENT (P.), « La personnalité juridique internationale de l'organisation internationale », in LAGRANGE (E.), SOREL (J.-M.) (dir.), *Droit des organisations internationales*, *op.cit.*, p.442.

⁶⁶ Convention portant création du G5 Sahel, *op.cit.* Art. 2.

⁶⁷ Accord de siège entre le Gouvernement de la République islamique de Mauritanie et le Secrétariat permanent du G5 Sahel, Nouakchott, 26 juin 2015.

⁶⁸ Mémoire d'accord entre l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et le G5 Sahel, 2016. Ce Mémoire d'accord a pour objet de fournir un cadre de coopération et de faciliter la collaboration entre les parties, sur une base non exclusive, dans des domaines d'intérêt commun : le leadership et les contributions des femmes aux efforts visant à renforcer la paix dans le Sahel.

⁶⁹ Protocole d'Accord entre le Secrétariat permanent du G5 Sahel le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), 2016. L'objet du Protocole est de fournir un cadre permettant d'identifier les

personnalité se vérifie aussi à travers les privilèges et immunités qui sont reconnus aux personnels du Secrétariat Permanent⁷⁰. Il s'agit, d'une part, des fonctionnaires et agents employés de manière continue, exclusive et permanente par l'organisation⁷¹. Ceux-ci ont un statut réglementaire et sont dans une situation contractuelle. D'autre part, il s'agit des experts et consultants chargés de missions officielles auprès du Secrétariat Permanent. Ils sont liés au Secrétariat par un contrat.

La personnalité juridique du G5 Sahel témoigne en outre de son autonomie vis-à-vis de ses Etats membres. Cette autonomie traduit clairement l'idée d'une « volonté propre » de l'organisation. Elle demeure consubstantielle à sa personnalité. Elle a d'ailleurs été considérée comme son expression la plus tangible. C'est ce qui ressort de l'Avis consultatif précité, lorsque la Cour a conclu que l'autonomie organisationnelle et décisionnelle de l'ONU était un signe incontestable de sa personnalité⁷².

Toutefois, cette personnalité juridique du G5 Sahel demeure fonctionnelle. Elle est régie en effet par un « principe de spécialité » suivant lequel ses Etats membres ne l'ont doté que de compétences d'attribution, dont les limites sont fonction des intérêts communs qu'il a pour mission de promouvoir. Ses compétences d'attribution résident dans le traité constitutif. Ils sont d'ordre normatif⁷³, territorial⁷⁴ et personnel⁷⁵. Nous l'aurons compris : le G5 Sahel ne peut pas tout faire et ne peut pas faire n'importe quoi. Il reste cantonné à des fonctions de sécurité et de développement. Il doit à ce titre garantir les conditions de développement et de sécurité dans le Sahel, offrir un cadre stratégique permettant d'améliorer les conditions de vies des populations, promouvoir un développement régional inclusif et durable.

Cette posture « encadrée » du G5 Sahel s'inscrit dans la droite ligne de la pratique internationale. Elle fut précédemment énoncée en 1926 par la défunte Cour Permanente de Justice Internationale (CPJI), dans l'affaire *Compétence de l'OIT pour réguler*

possibilités de coopération et de collaboration afin de mieux appuyer les efforts des pays membres du G5 Sahel dans la mise en œuvre des actions de sécurité et de développement durable dans le Sahel.

⁷⁰ Convention portant création du G5 Sahel, *op.cit.* Art. 15. « *Le pays qui abrite le siège accorde au Secrétariat Permanent, les privilèges, immunités et avantages octroyés aux organisations internationales.* » ; voy. Accord de siège entre le Gouvernement de la République islamique de Mauritanie et le Secrétariat permanent du G5 Sahel, *op.cit.*, Art. 17-25.

⁷¹ PINGEL (I.), « Les privilèges et immunités de l'organisation internationale », in LAGRANGE (E.), SOREL (J.-M.) (dir.), *Droit des organisations internationales*, *op.cit.*, pp.651-654.

⁷² Recueil CII, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, *op.cit.*, pp.178-179. Selon la Cour : « *La Charte ne s'est pas bornée à faire simplement de l'Organisation créée par elle un centre ou s'harmoniseraient les efforts des nations vers les fins communes définies par elle. Elle lui a donné des organes ; elle lui a assigné une mission propre. Elle a défini la position des Membres par rapport à l'organisation en leur prescrivant de lui donner pleine assistance dans toute action entreprise par elle, d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de Sécurité, en autorisant l'Assemblée générale à leur adresser des recommandations, en octroyant à l'Organisation une capacité juridique [...] a confirmé ce caractère d'une Organisation placée, à certains égards, en face de ses Membres, et qui, le cas échéant, a le devoir de rappeler à ceux-ci certaines obligations* ».

⁷³ Les compétences normatives sont celles qui autorisent à adopter les règles juridiques ou financières de portée générale ou individuelle.

⁷⁴ Le G5 Sahel n'exerce pas, à l'instar de ses Etats membres, des compétences territoriales. Il a juste un droit de réglementation et de contrôle étendu dans le périmètre de ses installations. Il en est ainsi des compétences relatives à son siège, lieu de son établissement.

⁷⁵ Il ne s'agit pas également d'une compétence fondée sur le lien de la nationalité qui rattache juridique une personne physique ou morale à un Etat mais d'un lien qui résulte de l'exercice d'une fonction publique. Les fonctionnaires et agents internationaux, bien que rattachés à leur Etat d'origine, dépendent du G5 Sahel, qui les emploie, pour tout ce qui touche à leurs activités professionnelles.

*accessoirement le travail personnel du patron*⁷⁶, et rappelée en 1996 par son héritière la CIJ dans l'affaire *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé*⁷⁷.

A côté de la personnalité juridique internationale, le G5 Sahel jouit par ailleurs d'une personnalité juridique interne. Cette dernière lui permet de jouir sur le territoire de chacun de ses membres d'une capacité juridique nécessaire à l'exercice de ses fonctions⁷⁸. Cette personnalité est aménagée par l'Accord de siège précité qui prévoit que « *le gouvernement reconnaît la personnalité juridique au Secrétariat permanent du G5 Sahel et sa pleine capacité : - à contracter ; - d'ester en justice ; - d'acquérir et d'aliéner des biens meubles et immeubles* »⁷⁹. Plus loin, il est stipulé que le Secrétariat permanent « *est autorisé à ouvrir et à gérer des comptes bancaires dans quelque devise que ce soit qu'il considère appropriée pour atteindre ses objectifs. Dans ce cadre, le Gouvernement accepte de fournir les autorisations adéquates conformément à sa législation nationale et aux droits internationaux pour le transfert des fonds nécessaires au fonctionnement normal du Secrétariat Permanent du G5 SAHEL* »⁸⁰.

Une fois la personnalité juridique consacrée, les membres du G5 Sahel procèdent à son institutionnalisation en le dotant d'une structure organisationnelle permanente. Cette donnée vient bien évidemment conforter la thèse de la qualité d'organisation internationale du G5 Sahel.

B- Un statut déduit de l'existence d'un échelonnement organique

Devant l'extension progressive du champ d'action des G8 et G20⁸¹, les réunions de leurs participants se sont pérennisées et se sont peu à peu structurées. En sus des réunions ministérielles, qui restent l'un des principaux modes d'action des « G », on observe une multiplication des réunions au sommet, mettant directement en scène les chefs d'Etat et de

⁷⁶ Cf. Recueil CIJ, *Compétence de l'OIT pour réguler accessoirement le travail personnel du patron*, Avis consultatif, Série B, n°13, 23 juillet 1926, p.18. « L'examen des dispositions du Traité montre que l'intention bien nette des Hautes Parties contractantes était de conférer à l'Organisation internationale du Travail des pouvoirs très étendus pour collaborer avec elles au sujet des mesures à prendre en vue d'assurer un régime de travail humain et la protection des travailleurs salariés. On ne saurait concevoir que leur but eût été d'empêcher l'Organisation internationale du Travail d'élaborer et de proposer des mesures essentielles à la réalisation de cette fin. L'Organisation, cependant, s'en trouverait empêchée si elle n'avait pas compétence pour proposer, afin de protéger les travailleurs salariés, une réglementation qui, pour atteindre son but, devrait nécessairement s'appliquer dans une certaine mesure au travail des patrons. Pareille limitation des pouvoirs de l'organisation internationale du Travail, nettement inconciliable d'ailleurs avec l'objet et la portée de la Partie XIII, aurait dû, si elle avait été envisagée, trouver son expression dans le Traité lui-même ».

⁷⁷ Recueil CIJ, *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé*, Avis consultatif, 08 juillet 1996, §.25, pp.78-79. « La Cour a à peine besoin de rappeler que les organisations internationales sont des sujets de droit international qui ne jouissent pas, à l'instar des Etats, de compétences générales. Les organisations internationales sont régies par le « principe de spécialité » ».

⁷⁸ COMBACAU (J), SUR (S.), *Droit international public*, Paris, LGDJ, 2019, p.758 ; MARTIN (J.-Ch.), « La personnalité juridique interne de l'organisation internationale », in LAGRANGE (E.), SOREL (J.-M.) (dir.), *Droit des organisations internationales, op.cit.*, pp.466-467.

⁷⁹ Accord de siège, *op.cit.*, Art. 1.

⁸⁰ *Ibid.*, Art. 10.

⁸¹ L'analyse des activités du G8 et du G20 montre que les réunions ministérielles se sont progressivement spécialisées, certaines associant les ministres des finances des Etats participants, d'autres les ministres de l'environnement, d'autres encore les ministres des affaires étrangères et les ministres du développement.

gouvernement des Etats participants. Selon la Pr. Delabie, ce phénomène témoigne aisément de leur « *quasi-institutionnalisation* »⁸². En plus de la préparation des réunions et des sommets, l'institutionnalisation progressive de ces groupes se manifeste aussi à travers l'instauration de mécanismes de suivi et de contrôle des activités⁸³.

A l'opposé des « G », l'armature du G5 Sahel fournit deux données majeures : d'une part, l'existence d'organes permanents et la classification de ces organes, d'autre part. Le G5 Sahel bénéficie effectivement d'une organisation structurelle permanente nécessaire à son bon fonctionnement. Une donnée qui tend à confirmer le statut d'organisation internationale qu'on lui prête⁸⁴. Il est aussi nanti non seulement d'organes principaux, établis par le traité constitutif, mais d'organes subsidiaires, pouvant être créés par les organes principaux. C'est dans ce sens que nous utilisons ici l'expression d'échelonnement organique, qui renvoie au double niveau de création d'organes.

Les organes principaux constituent la structure primaire ou originaire du G5 Sahel (1). La modification de leurs compositions, pouvoirs et fonctions requiert nécessairement une révision du traité constitutif. Les organes subsidiaires doivent quant à eux leur existence aux règles édictées par les organes principaux, postérieurement à l'entrée en vigueur du traité constitutif (2). Leur création permet à l'organisation de développer différentes fonctions et de s'adapter aux conjonctures internationales, dans la mesure où sa structure n'est pas figée.

1- L'aménagement organique initial : les organes principaux

Suivant la *summa division* classique de la nature institutionnelle des organisations internationales, les organes principaux de l'organisation sont scindés en deux catégories : les organes intergouvernementaux et les organes intégrés.

Les organes intergouvernementaux sont ceux composés des représentants ou plénipotentiaires des Etats membres. Ils expriment juridiquement la volonté de l'organisation mais politiquement les positions collectives des membres. Les Etats sont représentés par des membres permanents, par des parlementaires ou tout simplement par des diplomates⁸⁵.

Les organes intégrés sont composés des fonctionnaires et agents de l'organisation. Ceux-ci ne dépendent, dans l'exercice de leurs fonctions, que de l'organisation elle-même pour le compte de laquelle ils agissent⁸⁶. Ils doivent, en principe, conserver une totale

⁸² DELABIE (M. L.), « Gouvernance mondiale : G8 et G20 comme modes de coopération interétatiques informels », *op.cit.*, p.643.

⁸³ *Ibid.*, p.646. L'édition de « rapports d'étapes » sur les suites données aux mesures adoptées lors des sommets du G8 et du G20 favorise l'instauration d'un mécanisme de suivi des actions entreprises. Un suivi est aussi assuré par des rapports informatifs rédigés par le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et l'OCDE.

⁸⁴ BURGORGUE-LARSEN (L.), « La structure institutionnelle de l'organisation internationale », in LAGRANGE (E.), SOREL (J.-M.) (dir.), *Droit des organisations internationales*, *op.cit.*, p.375. La Pr. soutient de manière laconique que « *sans institution, point d'organisation* ». En effet, le droit commun institutionnel des organisations internationales induit l'existence d'une architecture institutionnelle garante d'un fonctionnement pérenne et efficace.

⁸⁵ *Ibid.*, pp.378-383.

⁸⁶ GESLIN (A.), « Les agents des organisations internationales », in LAGRANGE (E.), SOREL (J.-M.) (dir.), *Droit des organisations internationales*, *op.cit.*, pp.320-357. Selon la CIJ, un agent international est « *quiconque, fonctionnaire rémunéré ou non, employé à titre permanent ou non, [...] a été chargé par un organe de*

indépendance vis-à-vis des Etats membres⁸⁷. Cette indépendance s'explique à la lumière des règles de recrutement qui s'effectuent en fonction de leur qualification technique et non de leur appartenance nationale, sauf si l'on tient compte d'un critère de représentation géographique équitable.

L'article 6 du traité constitutif institue cinq organes principaux : la Conférence des chefs d'Etat, le Conseil des Ministres, le Secrétariat Permanent, le Comité de défense et de sécurité et les Comités nationaux. Pour la plupart d'entre eux, ces organes correspondent aux catégories énoncées même si toutefois un organe *sui generis* semble s'y soustraire.

Au nombre des organes de nature intergouvernemental, la Conférence des chefs d'Etat est l'instance qui réunit les cinq chefs d'Etat membres. Elle est envisagée comme l'organe suprême du G5 Sahel⁸⁸. En sa qualité d'organe de décision, « elle fixe les grandes orientations et les options stratégiques » et « assure la tutelle politique et la gestion des interfaces politiques de toutes les actions de développement et de sécurité des pays du G5 Sahel »⁸⁹. Elle se réunit en session ordinaire chaque année, comme ce fut le cas en juin 2020 à Nouakchott⁹⁰ ou encore en février 2019 à Ouagadougou⁹¹. Elle peut aussi se réunir en session extraordinaire sur convocation de son Président en exercice ou à la demande d'un ou plusieurs chefs d'Etat en tant que besoin comme on a pu le constater en décembre 2014⁹².

Par contre, les termes de la présidence en exercice ou de la présidence tournante de la Conférence sont insuffisamment aménagées. Elles sont énoncées, au demeurant, en des termes lapidaires : « [...] sur convocation du Président en exercice ou à la demande [...] ». Le traité constitutif fait en effet preuve d'un mutisme quant aux modalités d'une telle pratique⁹³. Elle sera par la suite règlementée par la Conférence elle-même qui se réserve le droit de désignation du président et fixe la durée du mandat à deux ans⁹⁴.

Le Conseil des ministres constitue l'« organe statutaire de mise en œuvre de la politique du G5 Sahel, telle que définie par la Conférence

l'organisation d'exercer ou d'aider à exercer l'une des fonctions de celle-ci. Bref, toute personne par qui l'organisation agit » (voy. Recueil CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, op.cit., p.177).

⁸⁷ NOLL BARBOZA (M.), « La déontologie des agents internationaux », in LAGRANGE (E.), SOREL (J.-M.) (dir.), *Droit des organisations internationales*, op.cit., pp.558-564.

⁸⁸ Convention portant création du G5 Sahel, op.cit. Art. 7 al.1.

⁸⁹ *Ibid.*, Art. 7 al.2.

⁹⁰ Communiqué final du Sommet de Nouakchott, Nouakchott, 30 juin 2020.

⁹¹ Communiqué final de la 5^{ème} Session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat, Ouagadougou, 15 février 2019.

⁹² Communiqué final du Sommet des chefs d'Etat du G5 Sahel, Nouakchott, 19 décembre 2014.

⁹³ MANGENOT (M.), « La présidence du Conseil : sociologie d'une institution de l'Union européenne », *Politique Européenne*, n°35, 2011, pp.7-28. La présidence tournante est un mode de fonctionnement, où le président de l'organisation est désigné temporairement, en fonction de critères relatifs à sa nationalité, son origine ou son territoire. Elle permet à des minorités d'accéder au pouvoir et de faire prévaloir leur point de vue. Elle évite par ailleurs les problèmes de susceptibilité et de jalousie entre les Etats, mais aussi règle les interminables négociations et blocages liés à la désignation du président. Elle conduit nonobstant à une forme d'instabilité en raison de la courte durée des mandats. Il peut devenir difficile de voir émerger une politique claire. Cette pratique est courante dans diverses organisations internationales, telles que l'ONU, l'UA, la CEDEAO etc. Le président en exercice joue un rôle significatif dans l'organisation des travaux de l'organisation internationale, notamment dans l'impulsion du processus de décision législatif et politique. Il a pour mission d'organiser et de présider les réunions, y compris les groupes de travail et d'élaborer des compromis.

⁹⁴ Communiqué final du Sommet ordinaire des chefs d'Etat du G5 Sahel, N'Djamena, 20 novembre 2015, p.4. « Les Chefs d'Etat [...] approuvent : la fixation de la durée des mandats de la présidence en exercice à deux (02) ans [...] ».

des chefs d'Etat »⁹⁵. Il assure le pilotage et l'impulsion stratégique de l'organisation. Ses missions sont de veiller à l'exécution des directives de la Conférence, de formuler des recommandations à l'intention de la Conférence sur toute action visant à la réalisation de ses objectifs, de nommer le Secrétaire Exécutif et les principaux responsables, d'établir et adopter son règlement intérieur, d'approuver l'organigramme et le statut du personnel du Secrétariat Exécutif, d'approuver les programmes de travail et le budget, de remplir toutes autres fonctions qui lui sont confiées par la Conférence des chefs d'Etat. Le Conseil des ministres est initialement composé des ministres chargés du développement⁹⁶, mais peut intégrer, selon les besoins, des ministres sectoriels à ses travaux⁹⁷. Par ailleurs, sa présidence est assurée par le ministre du pays assurant la présidence de la Conférence des chefs d'Etat. Il se réunit deux fois par an en session ordinaire mais peut également être convoqué en session extraordinaire. Ses décisions sont prises par consensus et sont notifiées par son président au Secrétaire Exécutif.

Le Comité de Défense et de Sécurité est l'organe regroupant « *les chefs d'Etat-major et les responsables dûment mandatés pour les questions de sécurité par les Etats membres* »⁹⁸. Organisé en termes évasifs par la Convention – une phrase seulement lui a consacré – un Règlement portant sur sa mission, sa composition et son fonctionnement a été adopté en décembre 2015 par le Conseil des ministres. Compte tenu de la spécificité et de la technicité inhérentes aux projets « Défense et Sécurité », le Comité se réunit en format « restreint Défense »⁹⁹, composé uniquement des chefs d'Etat-major généraux des Armées, ou « restreint Sécurité », rassemblant les Directeurs généraux de la Police Nationale.

A la suite des organes intergouvernementaux, le Secrétariat Exécutif fait figure d'organe intégré. Initialement dénommé « Secrétariat Permanent » par le traité constitutif, l'organe sera renommé « Secrétariat Exécutif » par la Conférence des chefs d'Etat, de manière unilatérale, au cours de sa session ordinaire de février 2020¹⁰⁰ – sans que le traité constitutif n'est préalablement été révisé selon la procédure aménagée par l'article 19¹⁰¹. Placé sous l'autorité du Conseil des ministres, le Secrétariat Exécutif est chargé d'exécuter les décisions dudit Conseil¹⁰². Ses membres jouissent des privilèges et immunités reconnus aux organisations internationales¹⁰³. Suivant ses Statuts, le Secrétariat Exécutif assure la gestion administrative, technique, logistique et financière du G5 Sahel¹⁰⁴. Il est aussi chargé d'assurer la gestion des interfaces stratégiques et opérationnels, du management opérationnel, de suivre et d'évaluer la stratégie de sécurité et de développement de l'organisation.

Cantonné aux activités administratives, le Secrétariat Exécutif s'illustre comme un organe intégré de

⁹⁵ Convention portant création du G5 Sahel, *op.cit.*, Art. 8 al.1.

⁹⁶ *Ibid.*, Art. 8 al.2.

⁹⁷ *Ibid.*, Art. 8 al.5.

⁹⁸ *Ibid.*, Art. 13.

⁹⁹ Communiqué final de la réunion du Comité de défense et de sécurité du G5 Sahel (format restreint Défense), Bamako, 26 mai 2016.

¹⁰⁰ Communiqué final de la 6^{ème} session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat, Nouakchott, 25 février 2020, §.25 (i).

¹⁰¹ Convention portant création du G5 Sahel, *op.cit.* Art.19.

¹⁰² *Ibid.*, Art.10. Le Secrétariat exécutif est placé dans une situation d'exécutant des décisions du Conseil des ministres, sous l'autorité duquel il est placé.

¹⁰³ *Ibid.*, Art.15 ; Accord de siège, *op.cit.*, Art.21

¹⁰⁴ Statuts du Secrétariat permanent du G5 Sahel, juillet 2015.

type administratif, c'est-à-dire « un organe composé d'agents indépendants agissant dans l'intérêt de l'organisation et dont les missions présentent, du moins à titre premier, un caractère « administratif » »¹⁰⁵. A ce titre, sa fonction première est de fournir un appui matériel nécessaire aux autres organes de l'organisation¹⁰⁶, ce qui n'exclut pas l'exercice de fonctions administratives plus autonomes¹⁰⁷. Considéré par le Pr. Michel Virally comme la « colonne vertébrale » de l'organisation internationale¹⁰⁸, l'organe administratif intégré en assure le fonctionnement continu. Son existence témoigne de l'autonomie et de la volonté propre de l'organisation.

Le Secrétariat Exécutif est dirigé par un Secrétaire Exécutif nommé par le Conseil des ministres pour un mandat de trois ans renouvelables une fois¹⁰⁹. Le poste de Secrétaire exécutif est occupé à tour de rôle par un ressortissant des quatre Etats membres n'abritant pas le siège. Pour l'occasion, le premier mandat fut confié à Najim Elhadj Mohamed, ressortissant nigérien, remplacé à mi-mandat par son compatriote Maman Sidikou¹¹⁰. Le Secrétaire Exécutif se présente, de par ses fonctions, comme le chef de l'administration du G5 Sahel à l'instar de ses homologues de l'ONU¹¹¹ et de l'UA¹¹². Dans la dimension d'ordre interne de ses fonctions, il assure « *le gouvernement des hommes [et] l'administration des choses* » selon l'expression du Pr. Alioune Sall¹¹³. Il s'érige comme le chef du personnel du G5 Sahel et jouit d'un pouvoir hiérarchique à cet effet. Par ailleurs, il doit assurer la préparation technique et matérielle des différentes instances du G5 Sahel. Dans la dimension d'ordre externe de ses fonctions, le Secrétaire exécutif jouit d'une visibilité internationale. Il incarne

¹⁰⁵ LATTY (F.), « L'organe administratif intégré de l'organisation internationale », in LAGRANGE (E.), SOREL (J.-M.) (dir.), *Droit des organisations internationales*, op.cit., p.492.

¹⁰⁶ SCHWOB (J.), *Les organes intégrés de caractère bureaucratiques dans les organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1987, 398 p. L'appui matériel de l'organe administratif intégré consiste en l'assistance administrative et en l'exécution des décisions des organes délibérants. Tout organe intégré a pour mission basique d'accomplir un certain nombre de tâches matérielles indispensables au bon fonctionnement de l'organisation, notamment à l'occasion des réunions de ses organes délibérants ou techniques. Il s'agit pêle-mêle de préparer les textes des réunions, de réserver et préparer les salles de réunion, d'envoyer les convocations, de diffuser l'ordre du jour, de prévoir la traduction des débats, éventuellement de réserver le transport et les chambres d'hôtel, de traduire et reprographier la documentation, de dresser les comptes rendus et procès-verbaux et de les diffuser, d'assurer la liaison d'une réunion à l'autre, de conserver les archives, etc. voy. JACOB (P.), « La mise en œuvre des normes et opérations de l'organisation internationale », in LAGRANGE (E.), SOREL (J.-M.) (dir.), *Droit des organisations internationales*, op.cit., pp. 861-890.

¹⁰⁷ ZANI (M.), « Les secrétariats internationaux des organisations internationales : étude comparative du statut du Directeur général du BIT et de celui des chefs exécutifs des autres administrations internationales », *Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques*, 2007, pp.79-107. Dans l'exercice de certaines fonctions administratives, le Secrétariat intervient de manière plus autonome. Il s'agit tout d'abord des fonctions administratives à caractère interne se rapportant aux tâches d'administration du siège de l'organisation : édicton de règlements et circulaire, entretien des locaux, sécurité des installations et du personnel, communication, restauration, ressources documentaires, etc. Il s'agit ensuite des fonctions administratives présentant une dimension externe telles que la représentation de l'organisation par le chef de l'organe intégré et la production régulière de rapports retraçant les activités de l'organisation.

¹⁰⁸ VIRALLY (M.), « Panorama du droit international contemporain », *RCADI*, vol.183, 1983, p.256.

¹⁰⁹ Communiqué final de la 6^{ème} session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat, op.cit., §.25 (ii).

¹¹⁰ Jeune Afrique, « Maman Sidikou remplace Najim Elhadj Mohamed », 2018, <https://www.jeuneafrique.com/529903/politique/g5-sahel-maman-sidikou-remplace-najim-elhadj-mohamed/>

¹¹¹ FLEISCHHAUER (C.-A.), « Le Secrétaire général des Nations Unies : sa position et son rôle », *Pouvoirs*, n°109, 2004, pp.75-87 ; VIRALLY (M.), « Le rôle politique du Secrétaire général de l'ONU », *AFDI*, 1958, pp.360-399.

¹¹² SALL (A.), « Le Secrétaire général de l'OUA et le Président de la Commission de l'Union Africaine : une étude comparative », *Revue juridique et politique des Etats francophones*, n°64, 2007, pp.443-485

¹¹³ *Ibid.*, p.449.

le G5 Sahel et traduit sa « volonté propre », laquelle constitue le critère même de l'organisation internationale¹¹⁴. C'est à ce titre qu'on a pu observer sa participation le 21 avril 2020 à l'une des réunions du Conseil de paix et de sécurité de L'UA et s'exprimer au nom et pour le compte du G5 Sahel¹¹⁵.

Les Comités nationaux de coordination des actions du G5 Sahel constituent le dernier organe du G5 Sahel. Les concernant, le traité constitutif invite les Etats membres à mettre en place, en leur sein, un Comité national de coordination composé d'experts nationaux des secteurs d'intervention du cadre de référence¹¹⁶. Ceux-ci, au nombre de cinq, sont placés sous la tutelle des ministres en charge du développement¹¹⁷ et sont « *les répondants du Secrétariat Exécutif* ». Les présidents de ces Comités sont les points focaux nationaux du G5 Sahel dans leur pays respectif. Les Comités ne sont ni interétatiques, car composés d'experts nationaux respectifs¹¹⁸, ni intégrés, car leurs membres ne sont pas des fonctionnaires ou agents du G5 Sahel. Leurs charges de fonctionnement sont d'ailleurs imputées du budget respectif de chaque Etat membre. Aussi, leurs experts bénéficient de prime et d'indemnité dont les modalités sont fixées par arrêté ministérielle.

2- L'aménagement organique subséquent : la création d'organes subsidiaires

A l'instar d'organisations internationales établies depuis longtemps, le G5 Sahel est touché à son tour par le phénomène de la multiplication des organes. Quoique jeune certes, il révèle tout de même un foisonnement institutionnel tenant à la création de nouveaux organes s'ajoutant à ceux préexistants. Techniquement, ce phénomène se manifeste à travers deux types de création. Dans le premier cas, la création institutionnelle concerne les organes principaux. Aménagés initialement par le traité constitutif, ces organes peuvent par la suite voir leur nombre évoluer à la suite d'une révision du traité¹¹⁹. Dans le second cas, la création institutionnelle résulte de l'utilisation par les organes principaux de leur capacité à créer des organes subsidiaires ou dérivés. Cette seconde modalité de création découle d'un acte de droit dérivé d'un organe principal et est prévue par le traité constitutif¹²⁰.

¹¹⁴ REUTER (P.), *Institutions internationales*, Paris, PUF, 1972, p.199.

¹¹⁵ Déclaration du Secrétaire exécutif du G5 Sahel, Ambassadeur Maman Sidikou, Réunion du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine, Addis Abeba, 21 avril 2020. https://admin.g5sahel.org/wp-content/uploads/2020/04/images_Docs_D%C3%A9claration_Amb_Sidikou_CPS_UA_20Avr20_vf.pdf

¹¹⁶ Décision fixant les missions des Comités nationaux de coordination et régissant leurs relations fonctionnelles avec le SP-G5S, 29 octobre 2018.

¹¹⁷ Convention portant création du G5 Sahel, Art.14.

¹¹⁸ Décret n°2015-1136/PRES-TRANS/PM/MEF portant création, attribution et organisation du Comité National de coordination des stratégies pour le Sahel et des actions du G5 Sahel, Burkina Faso, 07 octobre 2015, Art. 5,6,7 et 8 ; Décret n°2015-0709/PM-RM portant création du Comité National de coordination des actions du G5 Sahel au Mali, Mali, 06 novembre 2015, Art. 3, 4 et 5 ; Décret n°284-2015 portant création d'un Comité National de coordination des actions du G5 Sahel, Mauritanie, 08 décembre 2015, Art.4 et 5 ; Décret n°213/PR/PM/MPCI/2016 portant création d'un Comité National de coordination des actions du G5 Sahel, Tchad, 15 février 2016, Art.4.

¹¹⁹ BURGORGUE-LARSEN (L.), « La structure institutionnelle de l'organisation internationale », *op.cit.*, pp.392-393. Cependant, il faut noter que la création ultérieure d'organes principaux n'est pas toujours une option privilégiée par les Etats membre. Elle implique, en effet, normalement de passer par une révision du traité constitutif, chose qui, en général, n'est guère aisée à effectuer surtout dans le cadre d'organisations universelles.

¹²⁰ Charte de l'ONU, San Francisco, 26 juin 1945. La Charte autorise l'Assemblée général (art. 22), le Conseil de sécurité (art.29) et le Conseil économique et social (art. 68) à créer des organes subsidiaires qu'ils jugent

Suivant son *modus operandi* de création institutionnelle, le G5 Sahel semble avoir privilégiée la seconde modalité. Dès 2015, la Conférence des chefs d'Etat procède successivement à la création de nouveaux organes. Ceux-ci au nombre de six arborent des dénominations diverses notamment : Force conjointe du G5 Sahel, Centre Sahélien d'Analyse des Menaces et d'Alerte Précoce, Collège de Défense, Collège Sahélien de Sécurité, de l'Académie Régionale de Police et du Centre de fusion des renseignements. Ils sont respectivement spécialisés dans des domaines précis : la sécurité, le renseignement et la formation. La Conférence des chefs d'Etat a pu agir ainsi en raison de sa qualité d'« organe suprême » de l'organisation. Elle l'a faite au cours de ses sessions ordinaire et extraordinaire. En effet, c'est durant son sommet de novembre 2015¹²¹ qu'elle a créé l'Ecole régionale de guerre basé en Mauritanie¹²² et la Force conjointe¹²³. C'est par contre en 2018 et 2019 qu'elle décida de créer l'Agence Régionale de Police¹²⁴ au Tchad et le Centre Sahélien d'Analyse des Menaces et d'Alerte Précoce¹²⁵ à Ouagadougou.

Pour la Pr. Laurence Burgorgue-Larsen, l'ébullition institutionnel qui a court au sein

nécessaires « à l'exercice de leurs fonctions ». L'article 7 de la Charte érige même cette capacité en principe général de fonctionnement en stipulant que : « *les organes subsidiaires qui se révéleraient nécessaires pourront être créés conformément à la présente Charte* ».

¹²¹ Communiqué final du Sommet ordinaire des chefs d'Etat du G5 Sahel, N'Djamena, 20 novembre 2015.

¹²² Le Collège de Défense du G5 Sahel a pour mission de former les chefs militaires des armées, des gendarmeries et des gardes nationales ou nomades dans l'ensemble de leurs responsabilités, interarmées et interministérielles. Il est aussi chargé de préparer les officiers supérieurs à assumer des responsabilités élevées. Le Collège relève du Comité de Défense et de Sécurité par l'intermédiaire du Bureau Défense et Sécurité du Secrétariat Exécutif du G5 Sahel qui exerce sa tutelle à travers le Conseil d'Administration (*voy.* <http://www.cdg5s.org/fr>).

¹²³ Résolution n°00-01/2017 relative à la création d'une Force conjointe du G5 Sahel. La Force conjointe a pour objectif principal de lutter contre les groupes terroristes et djihadistes opérant sur le territoire des Etats membres. Elle est composée globalement de 5000 militaires, gendarmes et policiers et compte sept bataillons de 650 hommes répartis sur trois différents zones appelés fuseaux : le « fuseau Ouest » correspondant à la Mauritanie et au Mali ; le « fuseau Centre » correspondant au Mali, au Burkina Faso et au Niger ; le « fuseau Est » correspondant au Niger et au Tchad. Elle opère sur une zone s'étirant sur 50 kilomètres des deux côtés de la ligne frontalière séparant deux Etats membres. Cette distance correspondant aux droits de poursuite qu'auront les bataillons au sein de chaque fuseau pour mener des opérations conjointes ou effectuer des opérations d'opportunités en fonction de la menace. Sa création est validée par le Conseil de sécurité de l'ONU (*voy.* VILANI (U.), « Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix », *RCADI*, vol.290, 2001, pp.225-436) qui précise toutefois qu'il incombe aux Etats du G5 Sahel de donner à la Force les ressources dont elle a besoin – rejetant ainsi les demandes de financement alloué par l'ONU telles qu'exprimées par les Etats membres (*voy.* TEHINDRAZANARIVELO (D.), « Les relations entre l'Union Africaine et l'Organisation des Nations Unies : la question du financement des opérations régionales de maintien de la paix », *Annuaire Africain de Droit International*, vol.20, 2014, pp.55-83). Par ailleurs, le Conseil rappelle que les opérations de la Force conjointe devront être menées dans le plein respect du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'homme et du droit international des réfugiés.

¹²⁴ Communiqué final du Sommet ordinaire des chefs d'Etat du G5 Sahel, Niamey, 06 février 2018. L'Agence Régionale de Police est l'une des structures majeures de l'architecture du G5 Sahel. Elle vise à former des cadres supérieurs des Polices du G5 Sahel et à les outiller des compétences nouvelles et d'expertises pointues afin de relever le défi de la lutte contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et du développement économique par la sécurité.

¹²⁵ Communiqué final de la 5^{ème} session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat, Ouagadougou, 05 février 2019. Le Centre Sahélien d'Analyse des Menaces et d'Alerte Précoce (CSAMAP) est un démembrement du dispositif sécuritaire du G5 Sahel. Il est aussi placé sous la tutelle de l'Expert Défense et Sécurité du Secrétariat Permanent. Il a pour mission de contribuer aux efforts déployés tant par les pays du Sahel que par les différentes organisations internationales et les partenaires bilatéraux pour garantir la paix et la sécurité¹²⁵. Cette contribution comprend le déploiement d'activités pouvant permettre d'identifier les divers risques et menaces ainsi que les conflits armés éventuels qui pourraient se propager dans l'espace géographique du G5 Sahel et son voisinage, d'anticiper et d'alerter sur les situations qui pourraient constituer des menaces potentielles.

des organisations internationales peut traduire la marque de la bonne santé de ces dernières – incarnant une capacité d’adaptation aux multiples contraintes pesant sur elles. Elle peut à l’inverse être symptomatique de leur état pathologique dans la mesure où il peut y avoir dans ce foisonnement la marque d’une prolifération malsaine, révélatrice d’une fuite en avant institutionnelle¹²⁶. Dans le cas concret du G5 Sahel, la sophistication de sa structure institutionnelle illustre la volonté des Etats membres de renforcer son efficacité, d’accroître sa légitimité et d’approfondir ses objectifs. Elle dénote de sa vitalité dans la mesure où chaque nouvel organe a correspondu à un moment précis du processus où il a fallu répondre à des nécessités nouvelles. Il s’agit en l’occurrence de combattre les terroristes et djihadistes sur le terrain, de former des personnels militaires et policiers qualifiés et de disposer d’informations fiables pour une meilleure prise de décisions.

Au regard de ce qui précède, il est d’évidence que le G5 Sahel remplit les critères d’identification de l’organisation internationale. Dans son fonctionnement tout comme dans le déploiement de ses activités. Il agit *ipso jure* comme une organisation internationale. L’analyse de ses modalités de fonctionnement permet dans une seconde mesure d’entrevoir des indices de sa catégorisation parmi ses semblables.

II. Le G5 Sahel dans la typologie des organisations internationales : l’assignation d’une fonction de coopération

L’étude de la nature juridique des organisations internationales met en relief une *summa divisio* classique – portée par la doctrine – qui établit une dualité de types d’organisations¹²⁷. D’un côté les organisations de coopération qui « *visent à résoudre des problèmes d’intérêts communs, chaque Etat restant souverain, gardant son indépendance d’action et de décision. Le but est surtout la coordination de programmes et des politiques communes générales et sectorielles* »¹²⁸. Il s’agit à titre illustratif, et pour rester dans le contexte africain, de regroupements comme l’Organisation pour la mise en valeur du Fleuve Sénégal (OMVS), de l’Union du Fleuve Mano, de l’Autorité du Bassin du Niger etc.

De l’autre, les organisations d’intégration qui « *visent à terme une fusion ou une harmonisation des législations entre Etats membres qui peuvent constituer soit une Union douanière [...]; soit une Zone de libre-échange [...]; soit un marché commun [...]* »¹²⁹. Elles ambitionnent de créer un ensemble intégré. Relèvent de cette dernière

¹²⁶ BURGORGUE-LARSEN (L.), « La structure institutionnelle de l’organisation internationale », *op.cit.*, p.392. Le phénomène créatif, surtout s’il est répétitif et rapproché dans le temps, peut en effet porter au grand jour l’incapacité de l’organisation dans son ensemble à se stabiliser et à répondre efficacement aux missions pour lesquelles elle a été créée (voy. VENTURA (D.), *Les asymétries entre l’UE et le MERCOSUR*, Paris, L’Harmattan, 2003, 551 pages).

¹²⁷ LAGRANGE (E.), « La catégorie « organisation internationale » », *op.cit.*, pp.54-55 ; GONIDEC (P. F.), *Les organisations internationales africaines : études comparative*, Paris, L’Harmattan, 1987, pp.53-54.

¹²⁸ TALL (S. N.), *Droit des organisations internationales africaines*, *op.cit.*, p.39. La coopération est envisagée comme un mode des relations internationales qui implique la mise en œuvre d’une politique (donc d’une stratégie et d’une tactique) poursuivie pendant une certaine durée de temps et destinée à rendre plus intime, grâce à des mécanismes permanents, les relations internationales dans un ou plusieurs domaines déterminés, sans mettre en cause l’indépendance des unités concernées.

¹²⁹ *Ibid.*, p.42.

catégorie notamment la CEDEAO¹³⁰, l'UEMOA¹³¹, la CEN-SAD¹³² etc.

Le G5 Sahel en tant qu'organisation internationale relève indubitablement de l'une des deux typologies. Comme tel, son identification impose de se référer principalement à son droit primaire. Sur la question de sa typologie, le traité constitutif est assez prolix. Il fournit en effet des éléments notables de caractérisation. Il identifie en effet l'organisation comme « un cadre institutionnel de coordination et de suivi de la coopération régionale ». En se fondant sur cette donnée, il peut être emmené à penser que le G5 Sahel ne poursuit aucune ambition intégrationniste à proprement parler. Ce sentiment se confirme lorsqu'on s'attarde sur son préambule qui est à l'avenant. Il stipule sans équivoque une fonction de coopération¹³³ : il affirme, d'une part, la volonté commune des Etats membres d'employer uniquement le G5 Sahel comme un cadre de coopération (A) et, d'autre part, comme un cadre unitaire de négociation avec les partenaires techniques et financiers (B).

A- Un cadre de coopération entre les Etats membres

Prima facie le traité constitutif n'envisage pas l'institution entre les Etats membres d'une Union douanière¹³⁴ ou d'un Marché commun¹³⁵ – ce qui présage d'emblée d'une absence de velléités intégrationnistes. Cette donnée pourrait logiquement s'expliquer par le fait que les Etats membres soient déjà engagés dans des processus d'intégration menés par des organisations d'intégration *stricto sensu* telles que la CEDEAO¹³⁶, la CEMAC¹³⁷ et l'UMA¹³⁸. Il n'est donc point besoin d'initier à nouveau une dynamique d'intégration. Dès lors, le G5 Sahel ne pouvait qu'être dédiée à autre chose.

¹³⁰ CEDEAO, Traité révisé, Cotonou, 23 juillet 1993, Art.3 §.1. « *La Communauté vise à promouvoir la coopération et l'intégration dans la perspective d'une Union économique de l'Afrique de l'Ouest en vue d'élever le niveau de vie de ses peuples, de maintenir et d'accroître la stabilité économique, de renforcer les relations entre les Etats Membres et de contribuer au progrès et au développement du continent africain* ».

¹³¹ UEMOA, Traité modifié de l'UEMOA, 29 janvier 2003, Art.4 al. c. « Sans préjudice des objectifs définis dans le Traité de l'UMOA, l'Union poursuit, dans les conditions établies par le présent Traité, la réalisation des objectifs ci-après : [...] créer entre les Etats membres un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et le droit d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante ou salariée, ainsi que sur un tarif extérieur commun et une politique commerciale commune ».

¹³² Créée le 04 février 1998 à Tripoli, la CEN-SAD réunit près d'une trentaine d'Etats (Bénin, Burkina Faso, République centrafricaine, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Égypte, Érythrée, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Liberia, Libye, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tchad, Togo, Tunisie). Elle vise à terme la constitution d'une Union monétaire et économique dont la réalisation passe par la mise en place d'une union économique globale.

¹³³ Paragraphe 9 du Préambule de la Convention de création du G5 Sahel.

¹³⁴ L'Union douanière est une forme d'intégration dans laquelle les Etats éliminent dans leurs rapports mutuels les restrictions tarifaires et non tarifaires à leurs échanges commerciaux et d'autre part, instituent un tarif extérieur commun (TEC) comme une protection commune tarifaire.

¹³⁵ Le Marché commun est une forme avancée d'intégration qui intervient à la suite de l'Union douanière. D'abord, les Etats éliminent dans leurs rapports mutuels les restrictions tarifaires et non tarifaires ; ensuite ils instituent une protection commune tarifaire et non tarifaire dans leurs rapports commerciaux avec les Etats tiers (TEC) ; enfin suppriment toutes restrictions à la libre circulation des autres facteurs économiques et tendent à créer un milieu économique homogène.

¹³⁶ CEDEAO, Traité révisé, Cotonou, 23 juillet 1993. Le Burkina Faso, le Mali et le Niger sont des Etats membres.

¹³⁷ Traité de la CEMAC, N'Djamena, 16 mars 1994. Le Tchad est un Etat membre

¹³⁸ Traité de l'UMA, Marrakech, 17 février 1989. Les Etats membres sont l'Algérie, la Libye, le Maroc, la Tunisie et la Mauritanie.

Outre les stipulations du traité constitutif lui-même, la thèse suivant laquelle le G5 Sahel se rattache à la catégorie des organisations de coopération peut s'appuyer, sur deux séries de considérations : l'organisation des rapports entre les organes (1) et l'aménagement du pouvoir de décision (2).

1- L'organisation des rapports entre les organes

L'organigramme du G5 Sahel témoigne de la verticalité qui prévaut dans les rapports entre les organes principaux de l'organisation. D'une part, il traduit l'idée d'une hiérarchisation de ces organes¹³⁹ : au sommet de la pyramide trône la Conférence des chefs d'Etat suivie du Conseil des ministres à l'étage inférieur. A la base se situent le Secrétariat Exécutif, le Comité de défense et les Comités nationaux de coordination. D'autre part, ce schéma d'organisation établit incidemment des rapports de type hiérarchique entre les organes. Il fait sans équivoque la part belle aux organes intergouvernementaux en aménageant leur prééminence sur l'organe intégré, relégué au rang d'exécutant des *desiderata* de ces derniers. Comme on peut le constater, les Etats membres rechignent à se dépouiller de leurs prérogatives de souveraineté au profit de l'entité qu'ils créent. Même en se joignant à un ensemble, ces Etats veillent toujours à garder la haute main sur son fonctionnement, à ne jamais « *se présenter nus à la porte de l'organisation* »¹⁴⁰.

Dans le cadre des rapports entre la Conférence des chefs d'Etat et le Secrétariat Exécutif, la prééminence du premier organe sur le second est perceptible à divers égards. D'abord, au niveau de la désignation du « chef du Secrétariat Exécutif ». A ce sujet, bien que la décision de nomination du Secrétaire Exécutif émane du Conseil des ministres, cette nomination est entérinée par la Conférence. C'est donc les Etats membres qui, en dernier ressort, procède à la validation de la nomination du chef de l'organe intégré. A titre illustratif, la Conférence a entériné respectivement la désignation des sieurs Elhadj Mohamed Najim et Maman Sambo Sidikou en qualité de Secrétaires Permanent, puis Exécutif de l'organisation en 2014¹⁴¹ et en 2018¹⁴². Ensuite, au niveau hiérarchique le même traité constitutif subordonne le Secrétariat Exécutif au Conseil des ministres – qui est lui-même le subordonné de la Conférence des chefs d'Etat. Le Secrétariat Exécutif est donc chapeauté à un double degré par la Conférence puis par le Conseil.

Au titre des rapports entre le Conseil des ministres et le Secrétariat Exécutif, la subordination de l'organe administratif intégré vis-à-vis de l'organe ministériel est encore plus nette. Le Secrétariat Exécutif est en effet chargé « *d'appliquer les décisions* » de l'instance ministérielle et de lui « *rendre compte* »¹⁴³. Même en tant qu'organe autonome, ses marges de manœuvre restent

¹³⁹ Organigramme du G5 Sahel, <https://www.g5sahel.org/documentations/organigramme>

¹⁴⁰ Propos du Général Charles de Gaulle, au sujet de l'admission du Royaume-Uni dans la CEE, cité par SALL (A), « Le Secrétaire général de l'OUA et le Président de la Commission de l'Union Africaine : une étude comparative », *op.cit.* p.447.

¹⁴¹ Communiqué final, 19 décembre 2014, *op.cit.* §.5.

¹⁴² Communiqué final du 4^{ème} Sommet de la Conférence des chefs d'Etat du G5 Sahel, Bamako, 06 février 2018, §.16.

¹⁴³ Statuts du Secrétariat Permanent, juillet 2015

éminemment réduites. La compétence normative qui lui est reconnue est loin d'être inconditionnée. Aussi bien l'élaboration d'un certain nombre de textes nécessaires à la vie de l'organisation, qui lui est confiée, est-elle encadrée. Ces actes doivent en effet faire l'objet d'une approbation par le Conseil de ministres. Il s'agit notamment de l'organigramme de l'organisation, du Statut du personnel du Secrétariat¹⁴⁴, des programmes de travail, du budget de l'organisation¹⁴⁵ et du plan de financement des activités de l'organisation.

Cette subordination substantielle du Secrétariat s'accroît davantage lorsque le Conseil des ministres ne reconnaît pas au Secrétaire Exécutif le « *treaty making power* », c'est-à-dire le droit d'engager internationalement les Etats membres. A ce sujet, deux exemples quasi similaires peuvent être évoqués.

Le premier a trait à la signature du Protocole d'Accord entre l'ex-Secrétariat Permanent et le Bureau des Nations Unies pour les Services d'appui aux Projets (UNOPS). Ce Protocole d'Accord fut négocié et conclu pour une durée de deux ans, par Elhadj Mohamed Najim, Secrétaire Permanent de l'époque, en vue de fournir un cadre de coopération et de faciliter la coopération entre les deux parties. L'objectif était d'offrir un cadre permettant d'identifier des possibilités de coopération et de collaboration entre les deux entités afin de mieux appuyer les efforts du G5 Sahel dans la mise en œuvre des actions de sécurité et de développement durables. Cependant, en août 2016 au moment de la signature dudit Protocole – pourtant intitulé « Protocole d'Accord entre le Secrétariat Permanent du G5 Sahel et le Bureau des Nations Unies pour les Services d'appui aux Projets (UNOPS) » – le Secrétaire Exécutif va se faire éclipser par la Présidente du Conseil des Ministres¹⁴⁶.

Le second se rapporte dans le même cas de figure à la signature du Mémoire d'Accord entre l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU FEMMES) et le même ex-Secrétariat Permanent, conclu pour une durée d'un an. Là encore, le Secrétaire Exécutif ne sera pas autorisé à engager le G5 Sahel à travers sa signature. L'honneur revint une fois encore à la Présidente du Conseil¹⁴⁷.

Le Secrétaire Exécutif n'aurait donc que le pouvoir de négocier des accords internationaux, l'engagement même du G5 Sahel étant du ressort des organes intergouvernementaux. Sur la question, le Pr. Sall estime qu'une telle situation va de soi dans la mesure où « *un engagement international est, nécessairement, générateur d'un coût, de quelque nature qu'il soit. Or ce coût, ce sont les Etats qui, fatalement, le supportent. Les dissocier de processus ou de procédures impliquant des charges pour eux ne serait pas tout à fait raisonnable* »¹⁴⁸. Bien qu'autonome, le Secrétariat Exécutif n'en demeure pas moins un organe essentiellement subordonné aux organes intergouvernementaux et insusceptible, dès lors, de s'émanciper et partant d'agir sans leur aval.

A la réalité, la prééminence des organes intergouvernementaux sur le Secrétariat reste une donnée fondamentale du droit de ces organisations. Une telle main mise se justifie par le fait, constant et irrécusable, que les organisations internationales « *sont dotées par les Etats qui les créent de compétences d'attribution dont les limites sont fonction*

¹⁴⁴ Convention de création, Art. 8 al.3, V.

¹⁴⁵ *Ibid.*, Art. 8 al.3, VI.

¹⁴⁶ Protocole d'Accord, *op.cit.*

¹⁴⁷ Mémoire d'accord, *op.cit.*

¹⁴⁸ SALL (A), « Le Secrétaire général de l'OUA et le Président de la Commission de l'Union Africaine : une étude comparative », *op.cit.* p.455.

des intérêts communs que ceux-ci leur donnent pour mission de promouvoir »¹⁴⁹, ainsi que l'a rappelé la CIJ dans son Avis sur la *Licéité de l'emploi de l'arme nucléaire*¹⁵⁰.

2- L'aménagement du pouvoir de décision

Les Etats membres occupent une place de choix dans la distribution du pouvoir au G5 Sahel. Ces derniers se sont arrogés, par le biais des organes intergouvernementaux, le pouvoir de décision au détriment de l'organe intégré. A cet effet, la Conférence des Chefs d'Etat est hissé derechef au premier rang des bénéficiaires du pouvoir décisionnel. En sa qualité d'« *organe suprême* » de l'organisation, la Conférence des Chefs d'Etat est érigé dans l'organigramme du G5 Sahel comme « *l'organe de décision* ». Elle définit à ce titre les grandes orientations et les options stratégiques de l'organisation. Ses *desiderata* sont mis en œuvre par son auxiliaire – deuxième bénéficiaire de l'*imperium* – qui veille à leur bonne exécution. Il est reconnu en effet au Conseil des ministres une compétence minimale d'attribution avec les prérogatives y afférentes en vue d'intervenir en amont pour la préparation des réunions et décisions de la Conférence et en aval pour l'exécution de ces décisions.

Au sein de ces organes, les décisions sont prises suivant un mode de scrutin classique en droit international : le consensus¹⁵¹. Le consensus est « *un système de décision sans vote où le silence général témoigne de l'absence d'objection dirimante de la part des Etats membres et autorise l'adoption du texte* »¹⁵². En tant que mode décisionnel déformalisé, en dehors de tout scrutin et en l'absence d'objection formelle rédhibitoire par un participant au processus décisionnel, le consensus traduit un accord général entre les Etats membres leur permettant d'obvier à certaines divergences de points de vue sur des aspects précis et délimités¹⁵³. Sur le plan juridique, une décision adoptée par consensus a la même valeur que si un vote était intervenu. Le recours au consensus permet de neutraliser les effets d'un système majoritaire alors que l'adoption d'un texte par un organe par le biais de l'unanimité, fait prédominer les impacts diplomatiques. Pour le Pr. Tall, le consensus demeure un mode de scrutin généralement employé par « *[...] les organisations qui entendent seulement coopérer sans abandon de souveraineté* »¹⁵⁴.

Aménagé expressément par le traité constitutif comme mode décisionnel du Conseil des ministres¹⁵⁵, le consensus est aussi employé par la Conférence des chefs d'Etat qui prend ses décisions sans recourir à un

¹⁴⁹ *Ibid.*, p.456.

¹⁵⁰ Recueil CIJ, *Licéité de l'emploi de l'arme nucléaire*, Avis consultatif, 8 juillet 1996.

¹⁵¹ DUPUY (P.-M.), KERBAT (Y.), *Droit international public, op.cit.*, pp.205-206 ; CASSAN (H.), « Le consensus dans la pratique des Nations Unies », *AFDI*, vol. 20, 1974, pp.456-485. A partir des années soixante, marquée par un contexte d'antagonisme entre Etats, la pratique du « consensus » va se développer en marge des textes dans divers organes délibérants des Nations Unies, puis au sein de certains de leurs organes subsidiaires et de diverses conférences internationales dont notamment la troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. En 1994, l'Organisation mondiale du commerce aménage formellement le consensus comme « *pratique de prise de décision [...]* » à l'article IX de l'Accord de Marrakech.

¹⁵² DAILLIER (P.), FORTEAU (M.), PELLET (A.), *Droit international public*, Paris, LGDJ, 8^{ème} édit., 2002, p.

¹⁵³ D'ASPREMONT (J.), « La composition des organes et le processus décisionnel », in LAGRANGE (E.), SOREL (J.-M.) (*Sous la dir.*), *Droit des organisations internationales, op.cit.*, pp.424-425.

¹⁵⁴ TALL (S. N.), *Droit des organisations internationales africaines, op.cit.*, p.242.

¹⁵⁵ Convention de création, Art. 9 al.2.

processus de votation formel tel que la majorité ou l'unanimité. Sur le fondement d'un accord général entre Etats membres, différentes décisions ont été prises par la Conférence. A titre d'illustration, l'on peut évoquer principalement les décisions de création des organes subsidiaires, mais accessoirement celles adoptées sur des questions connexes. Il s'agit notamment de la décision portant création d'une compagnie aérienne régionale entre les pays du G5 Sahel, de celle relative à la construction d'une ligne de chemin de fer¹⁵⁶ reliant les cinq Etats membres et celle instituant une suppression des visas entre ces derniers¹⁵⁷. Etant donné que ce consensus reflète un accord général entre les Etats membres et traduit une totale adéquation entre leurs aspirations, l'on constate que le G5 Sahel ne dispose pas d'un pouvoir normatif contraignant à l'égard de ses Etats membres comme on peut le constater généralement dans les organisations internationales de coopération. Il ne peut pas non plus édicter de sanctions contre un Etat membre à l'instar de celles décidées par exemple par la CEDEAO le 18 août 2020 contre le Mali¹⁵⁸, à la suite d'un changement anticonstitutionnel de régime.

Ces différentes considérations d'ordre institutionnel sont de nature à faire du G5 sahel une organisation de coopération. De toutes les façons, il ne pouvait en être autrement dans la mesure où un agrégat de facteurs prédestinaient le G5 Sahel à se cantonner uniquement à la coopération. En effet, l'organisation traite très clairement de matières relevant directement de la sécurité des Etats membres et de leurs défenses nationales. Or, c'est là un secteur symbolique de la souveraineté. On l'imagine difficilement faire l'objet de transfert de compétences ou de délégation à une structure supranationale ou internationale¹⁵⁹. Les Etats gardent en effet la haute main sur leurs armées et leur sécurité nationale. Par ailleurs, le G5 Sahel s'inscrit également dans un but principal précis : celui de la lutte contre le terrorisme et la sécurisation d'un espace brutalement soumis à des groupes de rebelles. Il s'agit là d'un objectif topique et d'une ambition limitée dans le temps. On pourrait presque parler d'« organisation *ad hoc* » comme on parle de « juridiction *ad hoc* »¹⁶⁰. Un point qui confirme les propos de Nicolas Desgrais qui soutenait que le G5 Sahel était « *une organisation régionale ad hoc* »¹⁶¹.

¹⁵⁶ Le projet du chemin de fer du G5 Sahel dénommé « *le Transsahélien* » devrait à terme relier la Mauritanie, le Mali, le Burkina Faso, le Niger et le Tchad. Long d'une distance de 5.000 km, le tracé sommaire du chemin de fer tient compte des sections de rails déjà existant dans certains pays. Sa réalisation contribuera à améliorer l'accessibilité des pays de l'hinterland, à offrir des débouchées aux importantes potentialités minières et agropastorales non encore exploitées de la zone d'influence du projet. Il est encore au stade de l'étude de faisabilité.

¹⁵⁷ Communiqué final, 20 novembre 2015, *op.cit.*

¹⁵⁸ CEDEAO, Communiqué sur la situation au Mali, 18 août 2020, §.2, e). Suite à l'arrestation de l'ancien président malien Ibrahim Boubacar Kéita et au renversement de son gouvernement par l'armée, La CEDEAO a décidé de suspendre le Mali « *de tous les organes de décision de la CEDEAO avec effet immédiat, conformément au Protocole additionnel sur la Démocratie et la Bonne gouvernance et ce, jusqu'au rétablissement effectif de l'ordre constitutionnel* ».

¹⁵⁹ CARRILLO-SALCEDO (J.-A.), « Droit international et souveraineté des Etats », *RCADI*, vol. 257, 1996, p.53.

¹⁶⁰ SOREL (J.-M.), « Les tribunaux pénaux internationaux. Ombre et lumière d'une récente grande ambition », *Revue Tiers Monde*, n°205, 2011, pp.29-46 ; PAZARTZIS (Ph.), « Tribunaux pénaux internationalisés : une nouvelle approche de la justice pénale (internationale ?) », *AFDI*, vol. 49, 2003, pp.641-661.

¹⁶¹ DESGRAIS (N.), « Emergence d'un régionalisme à vocation antiterroriste au Sahel. Vers une nouvelle gouvernance africaine de la paix et de la sécurité », *op.cit.* pp.606-607.

B- Un cadre unitaire de négociation pour les Etats membres

En 2014, la contestation du leadership de l'UA et de la primauté de son APSA dans la lutte contre le terrorisme dans la région du sahel ont constitué des raisons fondamentales – certes inavouées – de la création du G5 Sahel. Il s'agissait pour les initiateurs de la nouvelle organisation de créer un nouveau cadre institutionnel qui devienne très vite un entonnoir pour la mise en œuvre des nombreux « plans sahel » élaborés par les partenaires techniques et financiers. A terme, il envisageait devenir un canal privilégié de réception de l'aide internationale en matière de lutte contre le terrorisme¹⁶². En effet, compte tenu de la recherche par les pays occidentaux d'alliés sécuritaires dans le sahel, l'ambition de créer un cadre unitaire consacré à la discussion et à la négociation sur les questions de défense et de sécurité est très vite apparue comme une initiative salubre à encourager.

La posture proactive du G5 Sahel, employé dès le début comme réceptacle du soutien international à la lutte contre le terrorisme, se traduit comme la consécration d'une volonté des partenaires internationaux. Les Etats et organisations qui financent la lutte contre le terrorisme souhaitent recourir à une négociation de groupe, avoir pour interlocuteur un groupe d'Etats plutôt que les Etats pris individuellement. Ce n'est pas seulement la lutte contre le terrorisme qui exige que les Etats se coalisent, c'est aussi le financement adéquat de cette lutte qui requiert que les Etats aspirant à un tel soutien se présentent de façon groupusculaire et non de façon séparée ou dispersée¹⁶³.

La participation très fréquente aux réunions du G5 Sahel des partenaires techniques et financiers tels que les organisations africaines (1) et les organismes occidentaux (2) illustre assez clairement cette nécessité de recourir à un cadre unitaire de discussion.

1- Les relations avec les organisations africaines

La CEDEAO, en tant qu'organisation regroupant la plupart des Etats de l'Afrique de l'Ouest – dont trois du G5 Sahel –, n'est pas en reste de la mobilisation souhaitée par le G5 Sahel. Elle prend d'ailleurs très au sérieux la prolifération des menaces climatiques et sécuritaires dans son espace. Lors d'un Sommet tenu en 2019 à Ouagadougou, ses dirigeants, après avoir réaffirmé leurs vives préoccupations vis-à-vis de la montée du terrorisme et du djihadisme, ont décidé de contribuer financièrement et de manière urgente aux efforts communautaires de lutte contre le terrorisme en mobilisant la somme d'un milliard de dollars américains¹⁶⁴.

Cette somme qui fait appel uniquement à des ressources internes sera versée dans un « pot commun » qui servira notamment à renforcer les capacités opérationnelles des armées nationales ainsi que des forces conjointes. Selon les propos du président nigérien,

¹⁶² *Ibid.*, pp.611.

¹⁶³ BOEKE (S.), CHAUZAL (G.), « Le G5 Sahel : une avancée de la coopération régionale pour la paix et la sécurité ? », *op.cit.*, p.571.

¹⁶⁴ Communiqué final du Sommet extraordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO sur le terrorisme, Ouagadougou, 14 septembre 2019, §.42.

Mahamadou Issoufou, ces forces conjointes bénéficieront de ce financement car « *dans l'immédiat, ce sont elles, [la force conjointe du G5 Sahel et la Force multinationale mixte du Bassin du lac Tchad] qui sont sur le terrain* ».

L'UEMOA n'est pas en marge de la mobilisation et du soutien au G5 Sahel. Suivant une double approche, elle soutient d'une part le G5 Sahel et les Etats membres du G5 Sahel d'autre part, qui sont respectivement membres de l'UEMOA. Dans le cadre de son soutien au G5 Sahel, l'UEMOA finance à hauteur d'un milliard de FCFA son Projet d'Aménagement Territorial Intégré (PATI)¹⁶⁵ issue du Programme d'Investissement Prioritaire du G5 Sahel. Ce projet, qui doit durer un an, cible l'économie pastorale et la santé des populations (résidentes, déplacées et réfugiées), aide au renforcement de la chaîne de valeur de l'économie pastorale au moyen d'infrastructures bénéficiant aux acteurs des filières concernées. Ce Projet d'Aménagement Territorial Intégré est une initiative pilote de coopération transfrontalière entre les municipalités des régions du Sahel (Burkina Faso), de Tombouctou (Mali) et de Tillabéri (Niger), une zone qui abrite 30% du Cheptel et où vivent 5,5 millions d'habitants.

Dans le cadre du soutien aux Etats membres, l'Union a décidé de débloquer la somme de cent millions de dollars américains en faveur du Burkina Faso, du Mali et du Niger, comme appui immédiat à la lutte contre le terrorisme au Sahel. Afin de contribuer de façon urgente au financement de la lutte contre le terrorisme dans l'espace communautaire « *la conférence a décidé une contribution immédiate de 100 millions de dollars US aux trois membres de la ligne de front du G5 Sahel* »¹⁶⁶. Cette contribution fait partie d'un engagement total de cinq cent millions de dollars précédemment annoncés par l'Union en octobre 2019. Cette contribution s'inscrit également dans le cadre de l'engagement pris par l'Union à participer à hauteur de cinq cent millions de dollars au financement du plan d'action de la CEDEAO pour lutter contre le terrorisme dans l'espace CEDEAO sur la période 2020-2024. La conférence des chefs d'Etat et de gouvernement a aussi décidé de la mise en place d'un fonds régional pour la lutte contre l'insécurité.

L'UA pour sa part a décidé, lors de son sommet du 09 février 2020, de l'envoi de 3.000 soldats au Sahel. Cette décision de l'organisation continentale sonne comme un signal militaire et surtout politique qui illustre que les Etats africains entendent de moins en moins sous-traiter à d'autres organisations internationales ou à d'autres pays non africains la question de la lutte contre le terrorisme. Compte tenu de la progression et la complexité des menaces sécuritaires, cette décision constitue une avancée notable sur le chemin d'une plus grande collaboration entre organisations africaines de coopération. Plus que jamais, la résolution du problème de la dégradation de la sécurité dans le Sahel est au cœur de l'agenda de l'UA. Ces 3.000 hommes seront *a priori* déployés pour une période de six mois¹⁶⁷, même si les modalités d'un tel

¹⁶⁵ Secrétariat Permanent du G5 Sahel, « Programme d'Aménagement Territorial Intégré (PATI), dans la zone du fuseau centre du G5 Sahel », consulté en ligne le 03.08.2020 à 11H49 : <https://www.g5sahel.org/article/programme-d-amenagement-territorial-integre-pati-dans-la-zone-du-fuseau-centre-du-g5sahel>.

¹⁶⁶ Communiqué final de la session extraordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'UEMOA, Dakar, 03 décembre 2019, §.9.

¹⁶⁷ DIAWARA (M.), « Sahel : l'Union africaine descend plus fort dans l'arène », : https://www.lepoint.fr/afrique/sahel-l-union-africaine-descend-plus-fort-dans-l-arene-27-02-2020-2364842_3826.php

déploiement restent encore à préciser au regard du fait que, d'une part, aucun pays ne s'est encore officiellement dit prêt à envoyer des troupes et, d'autre part, le mode de financement du projet n'est pas encore connu. Néanmoins, les Etats membres ont été invités à faire des offres de contribution.

2- Les relations avec les organismes occidentaux

Plusieurs initiatives en faveur du Sahel sont menées par les partenaires occidentaux en étroite collaboration avec le G5 Sahel. La première initiative, dénommée « Alliance Sahel », est lancée en juillet 2017 par la France, l'Allemagne et l'Union Européenne, accompagnées de la Banque mondiale, de la Banque africaine de développement et du PNUD. Il s'agit d'une plate-forme de coopération internationale pour intervenir au Sahel. Son but est d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement dans la zone et d'être l'interlocuteur du G5 Sahel sur les questions de développement. Depuis son lancement, l'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Danemark ont rejoint le mouvement. Ayant un objectif de stabilisation et de développement global de la région, l'Alliance Sahel finance et coordonne avec les pays du G5 Sahel plus d'une centaine de projets d'un montant global de onze milliards d'euros pour répondre aux défis sécuritaires, démographiques, économiques et sociaux.

La seconde initiative, plus récente, est intitulée « Coalition pour le Sahel ». Elle a été annoncée le 13 janvier 2020, à l'occasion du Sommet de Pau, par les chefs d'Etats de la France et du G5 Sahel en présence du Secrétaire général de l'ONU, du président du Conseil européen, du Haut représentant de l'UE, du président de la Commission de l'UA et de la Secrétaire générale de l'Organisation Internationale de la Francophonie. Cette initiative vise à faciliter la coordination et les interactions entre les différents volets de l'action internationale en faveur des Etats du G5 Sahel¹⁶⁸. Elle repose sur différents piliers : la lutte contre les groupes armés terroristes, le renforcement des capacités des forces armées nationales, l'appui au retour de l'Etat et la coordination des acteurs du développement.

Le pilier consacré à la lutte contre les groupes armés terroristes consiste à lutter contre les groupes armés terroristes par le biais d'une coordination des efforts menés sur le terrain par les armées nationales des Etats membres du G5 Sahel, la Force conjointe et leurs partenaires onusien (MINUSMA) et français (Force Barkhane). Plus récemment, ce pilier a enregistré le déploiement d'une Force européenne dénommée la *Task Force Takuba*¹⁶⁹. Sur invitation des présidents du Mali et du Niger, plusieurs pays européens, parmi lesquels l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Estonie, la France, la Norvège, les Pays-Bas, etc., ont convenus le 27 mars 2020 de mettre sur pied une Force opérationnelle pour assister les forces armées maliennes dans la lutte contre les groupes terroristes et appuyer les efforts actuellement déployés par l'opération Barkhane et la Force conjointe du G5 Sahel. Principalement composée de forces spéciales européennes, la *Task Force* est placée sous le commandement de l'opération française Barkhane. Elle conseillera, assistera et accompagnera les forces armées maliennes, en coordination avec les partenaires du G5 Sahel.

¹⁶⁸ Coalition Sahel, consulté en ligne le 04.08.2020 à 18H16 : <https://www.coalition-sahel.org/>

¹⁶⁹ Communiqué Task Force Takuba, 27 mars 2020. https://www.defense.gouv.fr/salle-de-presse/communiqués/communiqué_task-force-takuba-reunion-ministerielle-de-lancement

Le pilier dédié au renforcement des capacités des forces armées nationales vise à identifier les besoins en matière de sécurité et d'accroître les efforts en matière de défense et de sécurité intérieure dans le cadre du Partenariat pour la Sécurité et la Stabilité au Sahel (P3S), initié en août 2019 par la France et l'Allemagne lors du sommet du G7¹⁷⁰. Il permet la coordination de toutes les actions de renforcement des capacités de défense des pays du G5 Sahel, notamment l'ensemble des offres de formation et d'équipements au profit des forces armées nationales et de la force conjointe. Le Partenariat vise également à élargir le périmètre d'activité du G5 Sahel, en permettant de réengager dans l'aspect sécuritaire les Etats membres de la CEDEAO, dont la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Sénégal¹⁷¹.

Le pilier consacré à l'appui au retour de l'Etat tente de coordonner l'ensemble des offres de formation et d'équipement au profit des forces de sécurité intérieure nationales (police, gendarmerie, garde nationale) et des prévôts de la Force conjointe du G5 Sahel. Le but est d'appuyer le renforcement de l'Etat dans sa dimension régaliennne. Le renforcement de la présence de l'Etat nécessite également de reconstruire des capacités judiciaires et une administration territoriale des pays du G5, en agissant prioritairement dans les zones les plus fragilisées.

Le pilier réservé à la coordination des acteurs du développement a pour objectif de répondre aux défis d'emploi, d'éducation, de santé et d'infrastructures dans les Etats membres du G5 Sahel. La mission de ce pilier consiste aussi à appuyer le retour des services de l'Etat et la décentralisation afin de renforcer le lien de confiance entre les autorités publiques et les populations.

Conclusion :

L'examen du G5 Sahel à l'aune de la théorie des organisations internationales est riche d'enseignements à plusieurs égards. Au premier abord, il révèle très nettement le singularisme du G5 Sahel vis-à-vis de ses homonymes les « G ». Substantiellement, il présente en effet les caractéristiques d'une organisation internationale. Ce constat se fonde, d'une part, sur le formalisme qui a présidé à sa création. Manifestement ses Etats membres ont préféré conclure une convention internationale en vue de juguler l'informalité qui gouverne traditionnellement les « G ». Il s'agissait très clairement pour ces Etats de conférer à leur création une existence formelle et, partant, de le doter d'une capacité internationale d'action en vue de réaliser les objectifs prescrits¹⁷².

D'autre part, il se fonde sur l'existence d'une architecture organique stable et autonome. Le G5 Sahel jouit effectivement d'un échelonnement organique dual, constitué initialement par des organes principaux et subséquentement par des organes subsidiaires. Par ailleurs, la permanence de son Secrétariat Exécutif lui vaut de bénéficier, à l'instar de bien d'autres organisations internationales, d'une structure intégrée chargée de la gestion

¹⁷⁰ Sommet du G7, Biarritz, 25-27 août 2019.

¹⁷¹ Sommet du G7 : un nouveau partenariat pour la sécurité et la stabilité au sahel : <https://www.observatoire-boutros-ghali.org/actualit%C3%A9s/sommet-du-g7%C2%A0-un-nouveau-partenariat-pour-la-s%C3%A9curit%C3%A9-et-la-stabilit%C3%A9-au-sahel>

¹⁷² BOEKE (S.), CHAUZAL (G.), « Le G5 Sahel : une avancée de la coopération régionale pour la paix et la sécurité ? », *op.cit.*, p.571.

administrative continue – nécessaire à sa bonne marche – et de la mise en œuvre des décisions arrêtées par les instances intergouvernementales.

Au second abord, les rapports entretenus entre les organes intergouvernementaux et l'organe intégré offrent des éclairages sur la caractérisation du G5 Sahel en tant qu'organisation internationale. Suivant ces rapports, le G5 Sahel s'illustre sans équivoque au rang des organisations internationales de coopération. A cet effet, les marges de manœuvre de l'organe intégré demeurent très réduites, voire inexistantes, du fait de sa dépendance *de jure* aux Etats membres et de la prééminence de ces derniers dans la dévolution du pouvoir décisionnel. En donnant vie au G5 Sahel, l'objectif des Etats membres était certainement de se retrouver dans une structure formelle en vue de discuter et coopérer sur des sujets d'intérêt commun. A la réalité, il ne pouvait qu'en être ainsi dans la mesure où, premièrement, l'objet principal poursuivi par le G5 Sahel, celui de la lutte contre le terrorisme et la sécurisation du Sahel, brille par son caractère topique. Deuxièmement, en traitant spécifiquement des questions relatives à la sécurité et à la défense nationale des Etats du Sahel – qui constituent des pans de la souveraineté de l'Etat – le G5 Sahel s'immisçait très clairement dans le domaine réservé de ses Etats membres et un transfert de compétence n'était qu'à exclure¹⁷³.

En plus de servir d'enceinte de coopération aux Etats, le G5 Sahel offre également aux partenaires techniques et financiers un cadre unitaire de négociation. Employé dans cette perspective, le G5 Sahel se présente comme un interlocuteur d'autres instances internationales, tels que l'ONU, l'UEMOA, l'UA, l'UE, fortement impliquées dans la lutte contre le terrorisme au Sahel. Il s'agit finalement pour le G5 Sahel d'exercer un leadership régional dans la lutte contre le terrorisme, en permettant à ses partenaires internationaux de bénéficier d'une négociation de groupe avec ses membres, impactés principalement par les menaces sécuritaires.

¹⁷³ BAL (L.), *Le mythe de la souveraineté en Droit international. La souveraineté des Etats à l'épreuve des mutations de l'ordre juridique international*, Thèse, Strasbourg, Université de Strasbourg, 2012, p.17.