

NOTE D'ORIENTATION

LE SOUDAN: UNE TRAGÉDIE AFRICAINE QUI EXIGE UN SURSAUT COLLECTIF

AMANI AFRICA

Media and Research Services

Saïd Djinnit et El-Ghassim Wane

FÉVRIER

2 0 2 6



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
EXPÉRIENCES PASSÉES ET DÉFIS PRÉSENTS.....	1
POUR UNE ACTION AFRICAINE PLUS DÉCISIVE.....	4
RÉAFFIRMER L'ESSENCE ET LA VOCATION DE L'UNION AFRICAINE.....	11

INTRODUCTION

Le Soudan est aujourd’hui l'épicentre de l'un des conflits les plus meurtriers au monde et de l'une de ses pires crises humanitaires. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : depuis 2023, plus de [150 000](#) personnes ont perdu la vie du fait des violences perpétrées par les belligérants et d'autres causes connexes ; environ 7,3 millions ont été nouvellement déplacées à l'intérieur du pays – s'ajoutant aux 2,3 qui l'avaient déjà été avant le déclenchement du conflit actuel, ce qui porte le chiffre total des déplacées à 9,6 millions ; 4,3 millions ont trouvé refuge dans les États voisins ; et plus de 30 millions de personnes – soit les deux tiers de la population – dépendent désormais de l'aide humanitaire ([ici](#)). Les atrocités commises dépassent l'entendement. La bataille pour le contrôle d'El-Fasher – sa chute aux mains des Forces de soutien rapide (FSR) et les récits insoutenables qui ont suivi – a ravivé les échos les plus sombres d'une tragédie antérieure : la politique de la terre brûlée pratiquée au Darfour en réaction à la rébellion armée qui y éclata en 2003. La crainte est aujourd’hui vive de voir ce qui s'est déroulé dans cette localité se reproduire ailleurs.

Telle n'est pas la trajectoire qu'avaient espérée les Soudanais en avril 2019. Leur révolution, amorcée cinq mois plus tôt par une vague de mobilisations populaires, avait capté l'attention du monde et inspiré des millions de personnes à travers le continent. Celle-ci avait mis un terme à trois décennies de pouvoir du Parti du Congrès national (NCP), dans un contexte marqué par des conflits dévastateurs au Soudan méridional, devenu indépendant depuis, dans les 'Deux Zones' du Nil Bleu et du Kordofan méridional et, bien sûr, au Darfour. Aujourd’hui, alors que le Soudan

se délite, il est légitime de s'interroger sur ce qui a fait dérailler cet espoir, sur les responsabilités des uns et des autres et sur ce qui aurait pu être fait autrement. Mais ce débat doit être remis à plus tard. L'urgence, à cet instant, est d'arrêter les violences et d'offrir au peuple soudanais le répit dont il a si cruellement besoin.

EXPÉRIENCES PASSÉES ET DÉFIS PRÉSENTS

Pour éclairer les options qui s'offrent, il est utile de se replonger dans la réflexion conduite par le Groupe de haut niveau de l'UA sur le Darfour (GUAD), mis en place en 2008. Dans son rapport d'octobre 2009 – intitulé '[Darfour : la quête de la paix, de la justice et de la réconciliation](#)' – soumis à la réunion du Conseil de paix et de sécurité (CPS) tenue à Abuja, au Nigeria, le Groupe rappelait que l'Afrique avait, la première, pris l'initiative d'assumer la responsabilité de la paix et de la protection au Darfour, et ce en organisant des négociations en vue d'un cessez-le-feu et d'un accord de paix, en déployant des forces de maintien de la paix et en exigeant que les auteurs d'exactions rendent compte de leurs actes. Il concluait en ces termes : « Lorsque l'attention de la communauté internationale se portera ailleurs, l'Afrique restera toujours engagée ... Il ne peut en être autrement, car la crise du Darfour est aussi une crise africaine ».

La réalité, aujourd’hui, est que la communauté internationale n'a pas complètement tourné le dos au Soudan : le Conseil de sécurité des Nations unies débat régulièrement de la situation et plusieurs initiatives diplomatiques ont été engagées. Mais sa réponse demeure tragiquement insuffisante : à titre d'exemple, seulement 36,3% des 4,2

milliards de dollars requis dans le cadre du Plan de réponse humanitaire des Nations unies pour 2025 et à peine 25% des 1,8 milliards de dollars nécessaires pour venir en aide aux populations réfugiées dans les pays voisins ont été mobilisés ([ici](#)). Pour autant, l'essentiel du message du Groupe reste d'une brûlante actualité : indépendamment de la posture des autres membres de la communauté internationale – qu'elle s'inscrive dans le registre de l'action ou dans celui de l'inaction – l'Afrique porte une responsabilité particulière – morale, politique et stratégique – qu'aucun autre acteur ne peut assumer à sa place. La situation au Soudan est profondément alarmante et ne devrait laisser aucun Africain indifférent ; aucun Africain au fait de ce qui s'y déroule ne peut rester silencieux face à une telle tragédie.

En 2004 (et dans les années qui ont suivi), aux côtés de collègues du Département Paix et Sécurité et sous l'autorité du Président de la Commission de l'UA de l'époque, Alpha Oumar Konaré, nous avons tous les deux contribué à l'effort collectif visant à façonner la réponse de l'UA aux atrocités qui se déroulaient au Darfour. Ce fut un moment fondateur dans les premiers pas de l'UA : l'Union avait été portée sur les fonts baptismaux en juillet 2002, et le Protocole portant création du Conseil de paix et de sécurité était entré en vigueur dix-huit mois plus tard. Dans la Déclaration d'engagement en faveur de la paix et de la sécurité en Afrique, adoptée lors du lancement du CPS en mai 2004 à Addis Abeba, les dirigeants africains avaient affirmé que l'Afrique ne se déroberait plus jamais à ses responsabilités ; qu'elle s'exprimerait toujours la première et agirait avec promptitude ; et qu'elle serait la première à condamner et la première à intervenir

lorsque de graves violations des droits humains surviendraient.

La Commission s'est appuyée sur cet élan initial pour, dans toute la mesure du possible, imprimer célérité et efficacité à l'action de l'UA au Darfour. Elle a œuvré avec le Tchad pour obtenir un cessez-le-feu humanitaire le 8 avril 2004 et, dès la fin du mois de mai, en négociait les modalités opérationnelles. Le 9 juin, l'UA a déployé ses premiers observateurs militaires au Darfour – une mission qui allait ensuite croître en effectifs jusqu'à compter environ 8 000 personnels en uniforme et que la Commission a dû gérer dans des conditions exceptionnellement difficiles, avec une expérience préalable limitée et de lourdes contraintes financières et logistiques, avant qu'elle ne se mue, en décembre 2007, en une opération conjointe UA–Nations unies (MINUAD). Les 20 et 21 juin, le Président de la Commission s'est rendu à Khartoum, dans plusieurs localités du Darfour et dans un camp de réfugiés à l'est du Tchad afin d'évaluer la situation sur place. Parallèlement, la Commission a lancé un site internet public permettant de documenter les violations du cessez-le-feu et les exactions perpétrées – une démarche précoce en faveur de la redevabilité.

Sur le plan politique, les efforts de l'UA ont été tout aussi soutenus, quoique souvent frustrants. En juillet 2004, la Commission a initié un processus qui a débouché sur l'Accord de paix d'Abuja de 2006 – malheureusement jamais mis en œuvre. Les initiatives ultérieures menées par des envoyés de l'UA et des Nations unies en 2007–2008 ont connu un sort comparable, tout comme le Document de Doha pour la Paix au Darfour de 2011, facilité par un médiateur conjoint UA–

Nations unies. En juillet 2008, à la suite du dépôt par le Procureur de la Cour pénale internationale (CPI) d'une requête aux fins de délivrance d'un mandat d'arrêt à l'encontre du Président Omar Hassan al-Bashir, le CPS, sur recommandation de la Commission, a approuvé la création d'un Groupe de haut niveau sur le Darfour chargé d'examiner la situation et de formuler des recommandations sur les moyens de concilier l'impératif de reddition des comptes et de lutte contre l'impunité, d'un côté, et celui de la réconciliation et de l'apaisement, de l'autre. Le GUAD, transformé en un Groupe de mise en œuvre de haut niveau (AUHIP pour l'acronyme anglais), devait par la suite, de concert avec la Commission et avec l'appui de plusieurs partenaires, dont les Nations unies, mener ce qui sans doute reste à ce jour l'effort de médiation le plus ambitieux jamais entrepris par l'UA. Celui-ci a porté non seulement sur le Darfour, mais aussi sur les défis plus larges de la transformation démocratique du Soudan et sur ses relations complexes avec le Soudan du Sud. Cette mobilisation s'est doublée d'une attention soutenue au niveau du CPS : selon les données compilées par [Amani Africa](#), entre 2004 et la mi-2003, le Soudan a été la question la plus fréquemment examinée par le CPS.

L'action de l'UA n'a pas été exempte d'insuffisances – loin s'en faut. Il est également indéniable que d'autres mesures auraient pu être prises pour arriver à des résultats plus tangibles pour les populations soudanaises. Pour autant, l'engagement de l'Organisation, aux côtés d'autres acteurs, n'a pas été vain : il a, dans une certaine mesure, contribué à soulager les souffrances des civils, tout en accompagnant la recherche d'une solution politique pour le Darfour et, plus globalement, les efforts visant

à s'attaquer aux causes structurelles de l'instabilité chronique qui afflige l'État soudanais depuis sa création. La tâche était tout sauf aisée. L'Organisation s'est heurtée à des obstacles constants – de la part du gouvernement et des mouvements armés, sans parler, comme indiqué plus haut, des contraintes financières et capacitaires chroniques qui ont entravé le déploiement et le fonctionnement de la Mission de l'UA au Soudan (AMIS pour l'acronyme anglais). Une leçon s'est néanmoins imposée avec clarté : même dans un environnement fortement contraint, il existe toujours une certaine marge d'action ; et pour en tirer le meilleur parti possible, l'UA se doit de faire preuve de persévérance et de mobiliser pleinement ses propres outils, tant normatifs que politiques, afin de créer des points d'entrée et de surmonter les résistances.

Le contexte actuel est différent. La Commission de l'UA et le CPS lui-même font maintenant face à un environnement encore plus complexe, marqué notamment par l'implication massive d'acteurs non africains et par des rivalités géopolitiques et autres qui réduisent d'autant la marge de manœuvre de l'Union. À leur crédit, tant la Commission que le CPS ont multiplié les prises de position fortes et investi des efforts considérables au Soudan : mise en place du Mécanisme élargi pour la résolution de la crise soudanaise, adoption d'une Feuille de route, déploiement d'un Panel de haut niveau sur le Soudan conduit par Mohammed Ibn Chambas, création d'un Comité présidentiel ad hoc du CPS, et plaidoyer constant en faveur d'un cessez-le-feu humanitaire et d'un dialogue politique inclusif. Mais le Soudan s'effondre sous nos yeux, et son peuple ne peut supporter davantage

d'épreuves. L'UA devrait donc renforcer son engagement, en faisant un usage plus effectif des outils dont elle dispose déjà. À cet égard, les Africains ont non seulement le devoir de soutenir les efforts de l'Union, mais aussi celui d'avancer des idées susceptibles de renforcer son action dans un environnement exceptionnellement contraint.

POUR UNE ACTION AFRICAINE PLUS DÉCISIVE

Le calvaire du Soudan ne prendra pas fin de lui-même. Il exige du leadership – un leadership africain. C'est dans cet esprit que les propositions ci-après (pour l'essentiel, des modalités pratiques de mise en œuvre de décisions déjà adoptées) pourraient être envisagées. Il s'agit, ce faisant, de renforcer l'action de l'UA en faveur d'une cessation rapide des hostilités – une étape susceptible d'ouvrir la voie à un processus politique placé sous l'égide des Nations unies, de l'UA, de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et de la Ligue des États arabes et fondé sur le respect de l'unité, de l'intégrité territoriale et de la souveraineté du Soudan ainsi que sur la réalisation des aspirations de son peuple à la démocratie et à une gouvernance vertueuse. Ces propositions partent du principe que l'action de l'UA devrait viser à renforcer les initiatives déjà en cours, conduites par les Nations unies – dont l'Envoyé personnel, Ramtane Lamamra, a convoqué des pourparlers indirects en juillet 2024 et a, depuis, continué d'encourager les parties à œuvrer en faveur d'une désescalade – ainsi que par le Quad, y compris les efforts récents des États-Unis et de l'Arabie saoudite pour obtenir une trêve humanitaire. L'objectif est simple : accroître la pression sur les

belligérants et susciter la coopération nécessaire pour mettre fin aux combats ainsi qu'aux attaques contre les civils et les infrastructures civiles.

a) **Comme point de départ, le CPS pourrait se prononcer formellement sur la question de savoir si le seuil prévu à l'article 4(h) de l'Acte constitutif de l'UA a été atteint.** L'article 4(h) consacre le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre en cas de génocide, de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité. Ces conditions ne sont pas cumulatives : chacune, dès lors qu'elle est matériellement établie, constitue un fondement juridique suffisant permettant l'intervention. Au regard des faits, le Soudan – à tout le moins – a franchi le cap des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.

Le [rapport](#) de juillet 2025 de la Mission virtuelle conjointe d'établissement des faits sur la situation des droits de l'homme au Soudan, menée par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) en collaboration avec la Commission de l'UA, décrit un conflit marqué par des violations massives et systématiques : attaques indiscriminées contre les civils et les infrastructures civiles ; arrestations arbitraires, actes de torture et exécutions extrajudiciaires ; violences sexuelles généralisées ; meurtre et recrutement d'enfants ; pillages à grande échelle ; et entraves délibérées à l'acheminement de l'aide humanitaire. La Mission met également en évidence une dynamique de violences à caractère ethnique et un « mépris flagrant pour la vie », en violation du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, ainsi que des principes fondamentaux de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et de

l'Acte constitutif de l'UA. Sa conclusion est sans ambiguïté : le peuple soudanais porte le fardeau de cette guerre, et il continuera d'en être ainsi aussi longtemps que le processus politique, doublé d'un effort résolu contre l'impunité, ne sera pas relancé avec l'urgence requise. Le CPS lui-même a, à plusieurs reprises, exprimé sa profonde préoccupation, notamment dans son communiqué du [21 juin 2024](#), ainsi que dans ceux des [4 août, 28 octobre](#) et [16 décembre 2025](#).

Une qualification par le CPS au titre de l'article 4(h), arrêtée à l'issue de consultations avec l'ensemble des parties prenantes concernées, ne relèverait pas d'un simple exercice procédural. Elle signifierait que la situation revêt une exceptionnelle gravité, que l'UA et ses États membres ne peuvent la traiter comme une crise ordinaire, et que le CPS reconnaît tout à la fois les obligations juridiques et l'urgence morale découlant de l'Acte constitutif.

Sur le plan juridique, une telle qualification activerait le droit – et, à vrai dire, le devoir – d'intervention de l'Union, y compris par le déploiement d'une force pour mettre un terme aux crimes de masse, sous réserve d'une autorisation de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement. Dans la pratique, toutefois, l'UA ne dispose pas, à ce stade, des capacités logistiques et financières nécessaires pour conduire une telle opération, sans même évoquer les autres difficultés connexes, et il est peu probable que cet état de fait évolue sensiblement à court et moyen termes. Le décalage est donc réel. Mais doit-il pour autant empêcher le CPS de procéder à cette qualification ?

En réalité, reconnaître que le seuil de l'article 4(h) est franchi aurait une portée politique majeure : outre le signal d'alarme qui serait lancé, une telle décision aiderait à une plus grande prise de conscience par l'ensemble des États membres de la gravité de la crise, renforcerait la position de l'Union sur le terrain diplomatique, et indiquerait aux parties – comme aux acteurs extérieurs, au demeurant – que l'Afrique juge le statu quo inacceptable. Ce serait aussi réaffirmer un principe qui est au cœur de la vision fondatrice de l'Union : les crimes de masse commis sur le continent appellent une réponse africaine, même lorsque les moyens d'action demeurent limités.

b) ***Dans ce contexte, la mise en place d'un mécanisme de suivi à distance répondrait à la nécessité de rendre compte de l'évolution de la situation sur le terrain, de recenser les attaques contre les civils et, chaque fois que possible, d'en identifier les auteurs.***

Un tel mécanisme s'inscrirait dans le prolongement des décisions pertinentes du CPS, notamment son communiqué du 16 décembre appelant à intensifier les efforts de documentation des atrocités au Soudan. Il ne nécessiterait pas une opération lourde ni coûteuse. En pratique, il s'appuierait sur les structures existantes de l'UA, agissant de manière coordonnée : la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, le Bureau de l'Envoyé spécial pour la prévention du génocide et d'autres atrocités de masse, le Comité d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant, ainsi que le Bureau de l'Envoyée spéciale pour les femmes, la paix et la sécurité.

Fort d'un mandat du CPS, ce mécanisme fonctionnerait comme une structure indépendante, produisant des rapports

bimensuels ou mensuels à l'intention de cette instance, tout en alimentant la Commission en informations. Cette indépendance est essentielle : elle garantit la crédibilité du dispositif, le protège des interférences politiques, et met les efforts de médiation conduits par la Commission et le Panel de haut niveau, ainsi que ceux de l'IGAD, à l'abri d'éventuelles réactions hostiles des parties. En cela, ce mécanisme diffère du dispositif envisagé par le CPS dans son communiqué du 21 juin 2024, qui fait référence à des organes compétents de l'Union – sans les nommer spécifiquement – chargés de suivre la situation et de rendre compte des crimes commis, en collaboration avec le Panel de haut niveau sur le Soudan et l'IGAD.

Les rapports du mécanisme proposé seraient rendus publics, instaurant un minimum de redevabilité, contribuant à prévenir de nouveaux abus, et donnant une visibilité continentale et internationale au vécu des victimes. Ils fourniraient également au CPS des informations faisant autorité pour éclairer ses décisions, tout en permettant à la Commission de s'appuyer sur des constats vérifiés dans ses interactions avec les belligérants et les autres parties prenantes.

c) **Parallèlement à la mise en place du mécanisme susmentionné, il serait opportun d'accorder une attention renouvelée au déploiement d'une mission de protection au Soudan.** Le CPS, notamment dans son communiqué du 28 octobre, a demandé que des options soient élaborées à cet effet. Il est plus que temps de les préciser, avec l'appui des Nations unies, qui disposent d'une expérience et d'une expertise inégalées en matière de maintien de

la paix. Une telle mission pourrait, de manière progressive, combiner plusieurs des modèles déjà recensés dans l'[Étude indépendante](#) d'octobre 2024 sur 'l'avenir du maintien de la paix, nouveaux modèles et capacités connexes', faite à la demande du Département des opérations de paix des Nations unies dans le cadre de la Conférence ministérielle sur le maintien de la paix tenue à Berlin en mai 2025 : protection des civils ; suivi et observation de cessez-le-feu ; appui à des mécanismes de redevabilité ; action anti-mines et neutralisation d'engins explosifs ; accompagnement humanitaire ; protection de patrimoines culturels, de ressources naturelles et d'infrastructures critiques ; gestion des frontières ; sécurité urbaine, entre autres.

Pour conférer plus de crédibilité à cette démarche, la Commission de l'UA constituerait une équipe d'experts conduite par une personnalité de haut niveau, aux fins de consulter l'ensemble des acteurs concernés – le Gouvernement du Soudan, les FSR et l'opposition civile – ainsi que les pays de la région, les membres du Conseil de sécurité, le Secrétariat des Nations unies et d'autres partenaires clés, et de rendre compte au CPS. Ces consultations permettraient de jauger ce qui serait envisageable sur les plans politique et opérationnel dans les conditions actuelles. Elles offrirraient également une appréciation plus précise de la volonté des parties de coopérer – un élément déterminant lorsque le CPS aura à se pencher sur les mécanismes de redevabilité pour les crimes perpétrés depuis le déclenchement de la guerre (nous y reviendrons plus loin). À ce titre, elles constitueraient un levier supplémentaire pour accroître la pression sur les belligérants. L'UA, en étroite coordination avec les Nations unies,

pourrait également examiner comment les dispositifs prévus par la résolution 2719 du Conseil de sécurité appuieraient un effort de protection conduit sous leadership africain.

d) *L'UA, par le biais du CPS, pourrait renforcer l'efficacité de son action en mettant en place une Commission d'enquête indépendante de haut niveau.* Un tel organe serait modelé sur la [Commission d'enquête sur le Soudan du Sud](#) créée par le CPS en 2013, sur proposition de la Commission, et dont le [rapport](#) a été soumis en octobre 2015. Son mandat serait sans ambiguïté : mener une enquête approfondie sur les violations commises depuis le début de la guerre – attaques contre les civils et les infrastructures civiles, violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, ainsi que d'autres actes susceptibles de constituer des crimes de masse – en s'appuyant, entre autres, sur les constats du mécanisme de suivi mentionné plus haut. La Commission d'enquête proposerait également des options en matière de redevabilité, en mobilisant l'ensemble des instruments pertinents de l'UA, y compris la [Politique de justice transitionnelle](#) adoptée en 2019, et dans le plein respect de l'impératif de lutte contre l'impunité tel que stipulé par l'Acte constitutif.

Dans ce contexte, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UA pourrait signaler, par avance, qu'elle est disposée – à titre exceptionnel – à conférer à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, créée en 1998 et dont le siège se trouve à Arusha, une compétence temporaire pour traduire en justice les personnes présumées responsables de crimes de masse, telles qu'identifiées par

la Commission d'enquête. En pratique, cela reviendrait à permettre à la Cour d'Arusha, à titre exceptionnel, d'assumer le rôle envisagé pour la Cour africaine de justice et des droits de l'homme au titre du Protocole de Malabo de 2014, bien que cette juridiction ne soit pas encore opérationnelle en raison d'un nombre insuffisant de ratifications. Cette approche n'est pas sans précédent. En février 2010, en attendant l'entrée en vigueur de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de 2007, la Conférence a incorporé dans le cadre normatif de l'Union relatif aux changements anticonstitutionnels de gouvernement deux dispositions essentielles de cette Charte : l'interdiction faite à leurs auteurs de participer aux élections destinées à rétablir l'ordre constitutionnel, et l'imposition de sanctions à tout État membre reconnu coupable d'avoir instigué de tels changements dans un autre État.

L'extension de la compétence de la Cour d'Arusha ne signifierait pas, par elle-même, que des poursuites pénales s'ensuivront nécessairement. En fait, elle constituerait un instrument de dissuasion crédible. Si les parties persistent dans l'attitude destructrice actuelle, l'UA disposerait d'une voie judiciaire prête à être activée. Si, en revanche, elles s'engagent résolument en faveur d'une cessation des hostilités, y compris la fin des attaques contre les civils et les infrastructures civiles, et d'un processus politique, la Conférence privilégierait des mécanismes de justice transitionnelle – vérité, réparations et réconciliation – plutôt qu'une judiciarisation immédiate. À la réception du rapport de la Commission d'enquête, le CPS apprécierait à la fois les faits tels qu'établis et la conduite des parties – leur disposition à coopérer,

y compris en lien avec l'éventuel déploiement d'une mission axée sur la protection, tel qu'évoqué plus haut, leur engagement en faveur d'un cessez-le-feu et d'un règlement politique – et déterminerait les mécanismes de redevabilité à retenir. En définitive, la perspective d'une action judiciaire africaine deviendrait une épée de Damoclès destinée à amener les parties belligérantes à faire des compromis, tout en laissant ouverte la possibilité d'une approche davantage axée sur la réparation et la réconciliation si elles font le choix de la paix.

L'on pourrait soutenir que la mise en place d'un mécanisme de suivi dirigé par l'UA, ainsi que d'une Commission d'enquête, tel que proposé plus haut, ferait double emploi avec la Mission internationale indépendante d'établissement des faits des Nations unies, créée en octobre 2023 en réponse à la guerre. D'un point de vue strictement technique, cet argument n'est pas dénué de fondement : le mécanisme onusien est déjà mandaté pour établir les faits, enquêter sur les violations, recueillir et préserver les éléments de preuve, et identifier les auteurs.

Toutefois, ce raisonnement néglige une dimension politique et institutionnelle essentielle : la valeur ajoutée d'un processus ancré en Afrique. Un mécanisme placé sous l'égide de l'UA permettrait d'inscrire la question de la redevabilité au Soudan au cœur même de l'Architecture africaine de paix et de sécurité. Une telle approche est plus susceptible de susciter un suivi politique durable au sein des structures de l'UA, notamment le CPS, qu'un recours exclusif aux mécanismes des Nations unies. Une considération d'ordre pratique s'y ajoute.

Jusqu'à présent, les autorités soudanaises ont refusé l'accès à leur territoire à la Mission d'établissement des faits des Nations unies. Un processus adossé à l'UA, fondé sur les normes africaines et la logique de responsabilité entre pairs, pourrait ouvrir des voies supplémentaires de dialogue et de coopération, fussent-elles imparfaites.

e) **Le CPS a, à plusieurs reprises, examiné le rôle d'acteurs extérieurs accusés d'alimenter la guerre, condamnant toute ingérence et avertissant qu'ils seraient tenus comptables de leurs actes.** Dans son communiqué du 28 octobre, il a invité la Commission à convoquer une réunion avec les Nations unies, l'IGAD et le Quad afin de bâtir une réponse coordonnée, et a réitéré la demande faite à son sous-Comité sur les sanctions pour, en collaboration avec le Comité des services de renseignement et de sécurité d'Afrique (CISSA) et le Mécanisme africain de coopération policière (AFRIPOL), identifier l'ensemble des acteurs extérieurs soutenant les belligérants et proposer des mesures pour y répondre, et ce dans un délai de trois semaines. Le fait que cette demande du CPS – initialement formulée dans son communiqué du 21 juin 2024 et assortie d'un calendrier clair de trois mois pour la soumission de recommandations par la Commission de l'UA, renouvelée le 4 août 2025 puis réitérée le 28 octobre – ait dû être rappelée une nouvelle fois le 16 décembre témoigne, à tout le moins, de sérieuses difficultés de mise en œuvre. La pratique des Nations unies montre que des enquêtes de cette nature nécessitent des mécanismes d'appui solides, tels que des groupes d'experts. L'UA pourrait créer les siens, mais une telle démarche serait coûteuse, techniquement exigeante et lente – et l'institution ne dispose

tout simplement pas de la machinerie spécialisée que les Nations unies ont développée à cet effet.

Une option plus réaliste et stratégiquement plus indiquée consisterait, pour le CPS, dans le cadre de l'article 8 (11) de son Protocole – qui autorise explicitement des consultations informelles avec, notamment, les parties intéressées par un conflit ou une situation portée à son attention, ainsi qu'avec des organisations internationales – à renforcer les échanges entre son sous-Comité sur les sanctions et le Groupe d'experts des Nations unies, déjà mandaté par le Conseil de sécurité pour enquêter sur ces questions. De telles consultations informelles permettraient au CPS de rester pleinement informé, d'éviter les chevauchements éventuels et de renforcer la coopération UA-Nations unies. Fort de ces informations, le CPS demanderait au Président de la Commission d'engager le dialogue avec les États et entités concernés, afin de leur faire part des attentes et préoccupations de l'UA. Le CPS lui-même, en s'appuyant sur la disposition précitée de son Protocole, initierait des échanges discrets avec les acteurs concernés et les exhorterait à s'aligner sur les objectifs de l'UA. Cette approche, plus souple et rapide, est davantage susceptible de déboucher sur des résultats tangibles.

f) Par-delà les initiatives diplomatiques et les processus institutionnels et décrits ci-dessus, l'Afrique sera également jugée à l'aune de la solidarité que le continent manifestera à l'endroit du peuple soudanais lui-même en cette période de grande détresse. Comme indiqué précédemment, plus de quatre millions de Soudanais ont trouvé refuge dans les

pays voisins. La générosité de ces pays, notamment la République centrafricaine, l'Égypte, l'Éthiopie, la Libye, le Soudan du Sud et le Tchad, mérite d'être saluée. Mais leur capacité n'est pas illimitée ; ce fardeau doit être partagé par l'ensemble des États africains. Evidemment, rien de tout cela n'exonère la communauté internationale de ses responsabilités.

Multiples sont les mesures simples mais concrètes que pourraient prendre les autres pays du continent : faciliter les procédures d'obtention de visas pour les Soudanais souhaitant se déplacer ; ouvrir leurs frontières à ceux qui ont besoin d'une protection temporaire ; contribuer financièrement ou autrement aux activités des agences des Nations unies et des organisations non gouvernementales menant un travail héroïque sur le terrain ; permettre aux sportifs soudanais de participer aux [championnats nationaux](#), comme l'a fait la Mauritanie l'an dernier et comme le fait actuellement le Rwanda pour certains clubs de football soudanais – des gestes très justement mis en exergue dans le cadre de la participation de l'équipe nationale du Soudan à la CAN 2025 au Maroc ; et faire tout simplement preuve de la compassion la plus élémentaire dont les Soudanais ont un besoin si urgent présentement. De tels gestes viendraient en complément aux efforts remarquables conduits sur le terrain par des acteurs locaux. Le Soudan a longtemps été l'un des pays africains les plus généreux envers les réfugiés, venus en grand nombre de différentes parties du continent. Aujourd'hui, l'Afrique doit quelque chose en retour à son peuple : l'esprit de solidarité qui a animé le projet panafricain dès ses débuts.

Pour assurer un suivi effectif, la Commission de l'UA, en étroite collaboration avec le sous-Comité sur les Réfugiés, les Rapatriés et les Personnes déplacées du Comité des Représentants permanents (COREP), devrait significativement renforcer son action de plaidoyer en direction des États membres, en vue de catalyser un niveau de mobilisation qui soit à la hauteur de la gravité de la situation humanitaire sur le terrain.

Cet engagement renforcé pourrait prendre plusieurs formes complémentaires. Premièrement, il pourrait se traduire par des communications formelles et régulières à destination des États membres, y compris de la part du Président de la Commission à l'attention des chefs d'État et de gouvernement, pour les exhorter à prendre des actions concrètes suivant les axes mentionnés ci-dessus et d'autres qui seraient jugés pertinents. Un tel plaidoyer aiderait à placer la situation au centre des préoccupations nationales tout en affermissant le sens de la responsabilité collective du continent.

Deuxièmement, la Commission et le CPS pourraient organiser, à intervalles réguliers, des sessions ouvertes dédiées spécifiquement à la situation humanitaire au Soudan, en coopération étroite avec le Bureau des Nations unies pour la Coordination des Affaires humanitaires (OCHA), compte tenu de son rôle central de coordination, ainsi qu'avec d'autres agences compétentes de l'Organisation. Ces sessions offriraient des points de situation fiables sur les besoins, les lacunes et les contraintes d'accès, tout en constituant une plateforme permettant aux États membres d'annoncer des promesses de contributions, des mesures

de facilitation de l'action humanitaire et d'autres engagements connexes. De son côté, la Commission de l'UA utiliserait les informations recueillies pour nourrir ses démarches politiques et diplomatiques auprès des États membres, des partenaires internationaux et des agences humanitaires, tout en encourageant les ONG africaines à se mobiliser sur le terrain, notamment par un soutien financier, à l'instar de ce que l'OUA a fait en faveur de plusieurs ONG africaines au milieu des années 1990.

Troisièmement, l'UA pourrait effectuer des déplacements de haut niveau au Soudan, là où les conditions le permettent, ainsi que dans les pays de la région et les camps accueillant des réfugiés. Ces déplacements, qui impliqueraient des représentants de la Commission, du sous-Comité du COREP et du CPS, poursuivraient plusieurs objectifs : ancrer les discussions politiques sur le Soudan dans la réalité vécue par les populations concernées et éclairer les décisions prises sur la situation, stimuler la volonté politique et renforcer la solidarité envers les pays hôtes et les communautés affectées.

g) Si les différentes mesures suggérées ci-dessus sont jugées pertinentes, la Commission et le CPS pourraient les formaliser dans un communiqué clair et, le cas échéant, assorti de délais précis, à transmettre au Conseil de sécurité des Nations unies pour information et soutien. Une expression de soutien de la part du Conseil donnerait un poids politique supplémentaire aux efforts de l'UA et faciliterait la mobilisation de la communauté internationale au sens large. Il existe un précédent : en 2012, après l'escalade des tensions entre le Soudan et le Soudan du Sud,

notamment lors de l'incident de Heglig, le CPS s'est réuni le 24 avril et a adopté un [communiqué](#) présentant une séquence complète de mesures – sur la sécurité, le pétrole et les frontières – et définissant les comportements attendus des parties au regard des textes de l'UA. L'UA a ensuite transmis ce communiqué au Conseil de sécurité et entrepris des démarches bilatérales auprès de ses membres. Le 2 mai, le Conseil adoptait la [réolution 2046 \(2012\)](#), qui reprenait essentiellement le texte du CPS, amplifiant ainsi les efforts de l'UA et renforçant les chances de mise en œuvre effective des décisions prises. Bien sûr, ce qui avait fonctionné en 2012 peut ne pas produire les mêmes effets en 2025, en particulier au regard des tensions géopolitiques actuelles. Mais après tout, comme le dit l'adage, qui ne tente rien n'obtient rien : entreprendre la démarche suggérée constitue le premier pas pour éventuellement susciter une réponse favorable du Conseil.

RÉAFFIRMER L'ESSENCE ET LA VOCATION DE L'UNION AFRICAINE

Les mesures suggérées ci-dessus figurent déjà, sous une forme ou une autre, dans les décisions du CPS et les prises de position de la Commission de l'UA. Elles sont en parfaite harmonie avec les principaux instruments de l'Union : l'Acte constitutif, le Protocole relatif au CPS, les chartes, conventions et protocoles portant sur les droits humains, ainsi qu'avec la Politique africaine commune de défense et de sécurité. Elles s'inspirent aussi de l'expérience passée de l'UA et des enseignements qui en ont été tirés, tout en restant fidèles à l'esprit de l'engagement pris lors du lancement du CPS en mai 2004.

L'urgence est désormais de mobiliser ces instruments avec détermination et de veiller à un suivi continu et rigoureux de leur mise en œuvre. Deux points méritent ici une attention particulière.

Premièrement, il serait utile de mettre en place une capacité dédiée, dotée de moyens suffisants, pour suivre de près le dossier soudanais, accompagner la mise en œuvre des communiqués du CPS et assurer un suivi systématique des initiatives de la Commission. L'expérience passée fournit des enseignements précieux : lors du déploiement de l'AMIS, et compte tenu de l'ampleur et de la complexité des défis à relever, la Commission avait créé, au sein du Département Paix et Sécurité, le Groupe de Travail intégré sur le Darfour (Darfur Integrated Task Force – DITF). Composé principalement de personnels contractuels de l'UA, il incluait également des représentants d'institutions et de pays partenaires. Le DITF a agi comme une cellule de coordination au niveau du siège, supervisant l'appui à l'AMIS et garantissant la cohérence des actions de l'UA. La Commission pourrait revisiter cette expérience pour évaluer sa pertinence face aux besoins actuels et concevoir une structure efficace de soutien et de coordination pour les efforts africains en cours au Soudan.

Deuxièmement, les rapports que la Commission est tenue de soumettre, conformément aux dispositions pertinentes du Protocole relatif au CPS, pour guider les délibérations du Conseil – de même que les communiqués émis par ces deux organes – sont bien plus que de simples formalités administratives. Il s'agit, en vérité, de puissants instruments politiques : ils permettent de situer les responsabilités, de valoriser les

acteurs capables d'agir positivement, d'enclencher une dynamique d'action, et d'influencer le comportement des parties sur le terrain. Pour une organisation dont la force repose sur son autorité normative, ces rapports constituent de véritables leviers diplomatiques. Durant la crise du Darfour au début des années 2000, la Commission a produit davantage de rapports qu'à toute autre période, illustrant combien ces instruments ont été déterminants dans l'action de l'UA.

Si l'UA ne peut garantir l'aboutissement des efforts de paix au Soudan – pas plus qu'aucune autre instance, au demeurant –, elle n'en a pas moins le devoir de mobiliser l'ensemble des moyens dont elle dispose pour soutenir le peuple soudanais. Elle a le mandat, l'autorité morale et les outils nécessaires pour contribuer concrètement à l'arrêt des hostilités, à la protection des civils et à la création d'un environnement propice à une solution politique. L'Afrique ne peut se permettre de manquer à ses obligations envers le Soudan. Les actes posés aujourd'hui détermineront non seulement le sort du peuple soudanais, mais aussi la crédibilité et la capacité d'action de l'UA elle-même. Le continent doit se hisser à la hauteur de l'enjeu – peser de tout son poids sur la donne actuelle, de manière visible et avec détermination.

MEDIA AND RESEARCH SERVICES

À PROPOS DES AUTEURS

Saïd Djinnit a été Commissaire de l'Union africaine chargé de la paix et de la sécurité de 2003 à 2007, au plus fort de l'engagement de l'UA au Darfour. Il avait auparavant exercé les fonctions de Secrétaire général adjoint de l'OUA/UA aux affaires politiques, ainsi que de Directeur de cabinet du Secrétaire général de l'OUA. Il a également été Représentant spécial des Nations unies en Afrique de l'Ouest et Envoyé spécial pour la région des Grands Lacs.

El-Ghassim Wane a été chef adjoint par intérim du Centre de gestion des conflits de l'UA, puis chef de la Division de la gestion des conflits (2001-2009), avant de devenir Directeur du Département paix et sécurité de l'Union africaine. Il a ensuite successivement occupé les fonctions de sous-Secrétaire général des Nations unies chargé des opérations de maintien de la paix, de Directeur de cabinet du Président de la Commission de l'UA, ainsi que de Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies pour le Mali et chef de la MINUSMA.

À PROPOS D'AMANI AFRICA

Amani Africa est un groupe de réflexion africain indépendant spécialisé dans la recherche politique, la formation et le conseil, avec un accent particulier sur les processus politiques multilatéraux africains, notamment ceux liés à l'Union africaine.

Nous soutenons le rêve panafricain d'une Afrique pacifique, prospère et intégrée à travers la recherche, la formation, la communication stratégique, les services de conseil technique, ainsi que l'organisation et la facilitation de dialogues.

REMERCIEMENTS

Amani Africa exprime sa reconnaissance aux ministères des Affaires étrangères de la Norvège et de la Finlande, ainsi qu'aux gouvernements de l'Irlande et de la Suisse, pour l'appui institutionnel qu'ils apportent à ses activités.



Norwegian Ministry
of Foreign Affairs



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



Ambasáid na hÉireann
Embassy of Ireland



Ministry for Foreign
Affairs of Finland

ADRESSE

On the Corner of Equatorial Guinea St. and ECA Road, Zequala Complex,
7th Floor, Addis Ababa
Tel: +251118678809
Mobile: +251944723204 Addis Ababa, Ethiopia