

# **CONGO-AFRIQUE**

**XXXXe Année – N° 349**

**Le mandat de la Monuc et l'application de l'Accord de Lusaka**

**9 avril 1999 — 15 juillet 2000**

**Novembre 2000**

## Introduction

Pour la deuxième fois en l'espace de quarante ans, les Nations Unies interviennent au Congo dans le cadre d'une mission de maintien de la paix.

L'histoire rappelle d'abord à la mémoire l'Opération des Nations Unies au Congo (ONUC), qui eut lieu de juillet 1960 à juin 1964 à la suite de la proclamation de la sécession du Katanga le 11 juillet 1960.<sup>(1)</sup>

La guerre engagée le 2 août 1998 contre la République Démocratique du Congo (RDC) par l'Ouganda, le Rwanda et le Burundi justifie la deuxième présence de l'Organisation des Nations Unies (ONU) dans cet Etat, le plus grand et le plus riche en ressources au coeur de l'Afrique.

Du fait de ce conflit, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté la résolution 1234 du 9 avril 1999 qui demande " la signature immédiate d'un accord de cessez le feu ". Lui viennent à l'appui les articles 36 et 52 de la Charte de l'ONU.

Les paragraphes 1 et 2 de l'article 36 disposent :

1. « Le Conseil de Sécurité peut, à tout moment de l'évolution d'un différend (dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et la sécurité internationales, art.33) ou d'une situation analogue, recommander les procédures ou méthodes d'ajustement appropriées.
2. Le Conseil de Sécurité devra prendre en considération toutes les procédures déjà adoptées par les parties pour le règlement de ce différend ».

Concernant les Accords ou organismes régionaux, les paragraphes 2 et 3 de l'article 52 stipulent :

1. « Les Membres des Nations Unies qui concluent ces accords ou constituent ces organismes (régionaux) doivent faire tous leurs efforts pour régler d'une manière pacifique [...] les différends d'ordre local, avant de les soumettre au Conseil de Sécurité.
2. Le Conseil de Sécurité encourage le développement du règlement pacifique des différends d'ordre local par le moyen de ces accords ou de ces organismes régionaux soit sur l'initiative des Etats intéressés, soit sur renvoi du Conseil de Sécurité ».

C'est ainsi que fut signé le 10 juillet 1999 cet accord cadre, communément appelé « Accord de Lusaka ». Les parties signataires en sont : *l'Angola*, la *Namibie*, l'Ouganda, la *RDC*, le *Rwanda*, le *Zimbabwe* (le 10 juillet 1999); le *Rassemblement Congolais pour la Démocratie*, (31 août 1999) et le *Mouvement pour la Libération du Congo* (1<sup>er</sup> août 1999). Sont témoins : la *Zambie*, l'*ONU*, l'*OUA*, la *SADC*.

---

<sup>1</sup> Le premier appel au secours de l'Etat congolais à l'ONU a été lancé au Secrétaire Général, Dag Hammarskjöld par le Chef de l'Etat congolais, Joseph Kasa-Vubu, en accord avec le Premier Ministre, Patrice E. Lumumba le 12 Juillet 1960. Les premières troupes de l'ONU furent déployées à Kinshasa le 15 juillet.

Les termes de cet Accord et les Annexes "A" et "B" font partie intégrante de cet arrangement dont le vocable officiel est *l'Accord de cessez-le-feu*<sup>(2)</sup>. Les définitions des termes communs utilisés dans l'Accord sont à l'Annexe "C".

La Mission de l'Organisation des Nations Unies au Congo (MONUC), dirigée par le Représentant Spécial du Secrétaire Général en RDC, l'Ambassadeur Kamel Morjane<sup>(3)</sup>, nommé par le Secrétaire Général, M. Kofi Annan, le 16 novembre 1999, résulte donc de l'engagement pris par l'ONU et l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) sur base de l'Article III, 1 la de l'Accord et surtout du Chapitre 8,1 de l'Annexe A dudit Accord, qui stipule :

« Les Nations Unies, en collaboration avec l'OUA devront constituer, faciliter et déployer une force appropriée en RDC pour assurer la mise en œuvre du présent Accord. »

Mais finalement, en dépit de toutes ces précautions définissant le cadre de l'action de l'ONU, la question qui se pose une année après la signature de l'Accord est celle de savoir pourquoi on assiste à des violations absolues du cessez-le-feu, au non-respect ou à l'application timide sinon inopérante de l'Accord de Lusaka.

Notre exposé tentera de répondre à cette préoccupation au regard des principes de la Charte des Nations Unies, de l'esprit de l'Accord de Lusaka et du droit international y afférents à la lumière des trois axes ci-après :

- la mission des Nations Unies au Congo;
- entraves à l'application efficiente de l'Accord; et
- l'approche corrective.

Tenant compte de l'évolution souvent rapide de la crise congolaise, l'analyse de la question sous examen se limite à la période du 9 avril 1999 au 15 juillet 2000. Les modifications futures éventuelles du mandat de la MONUC et leur incidence sur la mise en oeuvre de l'Accord pourront faire l'objet d'une étude ultérieure.

## I. LA MISSION DE L'ONU EN RDC

Depuis le déclenchement de la Guerre du 2 août 1998, le Conseil de sécurité a fait plusieurs déclarations et, adopté à ce jour six résolutions consacrées à la situation au Congo, à savoir :

1. S/1234 du 9 avril 1999,
2. S/1258 du 6 août 1999,
3. S/1273 du 5 novembre 1999,
4. S/1279 du 30 novembre 1999,
5. S/1291 du 24 février 2000,
6. et S/1304 du 16 juin 2000.

On le verra, la *résolution 1234 (1999)* passe pour la résolution. de base.

<sup>2</sup> Nous utiliserons généralement cet intitulé. Voir texte intégral dans *Congo Afrique*, n° 388, octobre 1999, pp. 483-498. Voir aussi Document ONU, S/1999/815.

<sup>3</sup> Le Secrétaire Général l'a désigné pour diriger la présence de l'ONU dans la sous-région des Grands Lacs dans le contexte du processus de paix en RDC et pour aider à la mise en oeuvre de l'Accord de cessez-le-feu. Doc. ONU, S/RES/1279 (1999), 30 novembre 1999, paragraphe. 3.

La gestion de la crise congolaise par l'ONU sur base de l'Accord de cessez-le-feu et au moyen des résolutions pertinentes susmentionnées est intimement liée. Ces résolutions définissent, selon les termes des dispositions de la *résolution 1279* du 30 novembre 1999, « le rôle que l'organisation y est appelée à jouer ». Cette disposition est essentielle pour comprendre pourquoi les Nations Unies réaffirment avec insistance que l'Accord de Lusaka « représente la base la plus viable pour la résolution du conflit en République Démocratique du Congo »<sup>4</sup>.

## **1. Principes juridiques**

L'essence de la crise telle que perçue par les Nations Unies et les raisons de son engagement dans la recherche de la paix au Congo font l'objet de cette section.

### ***a) Qualification du conflit***

Votée à l'unanimité, la Résolution 1234 du 9 avril 1999 a tant soit peu traduit le changement d'attitude de l'ONU que la RDC attendait longuement de l'organisation mondiale.

---

<sup>4</sup> Doc. ONU, Conseil de sécurité, S/RES/1279 (1999), 30 novembre 1999 et S/1999/815. Les deux résolutions antérieures, 1258 (1999) et 1273 (1999) avaient seulement reconnu que l'Accord " *représente la base viable.* "

## Bibliographie sélective

### ***I. Résolutions du Conseil de sécurité sur la situation en RDC***

1. S/RES/1234 (1999) du 19 avril 1999.
2. S/RES/1258 (1999) du 6 août 1999.
3. S/RES/1273 (1999) du 5 novembre 1999.
4. S/RES/1279 (1999) du 30 novembre 1999.
5. S/RES/1291(2000) du 24 février 2000.
6. S/RES/1304 (2000) du 16 juin 2000.

### ***II. Rapports du Secrétaire Général***

1. S/1999/790 du 15 juillet 1999 sur le déploiement préliminaire des troupes des Nations Unies en RDC.
2. S/1999/1116 du 1er novembre 1999 relatif aux recommandations *sur* la situation en RDC.
3. Trois Rapports sur la MONUC :
  - 1er S/2000/30 du 17 janvier 2000
  - 2<sup>ème</sup> 4. S/2000/330 du 18 avril 2000
  - 3<sup>ème</sup> S/2000/566 du 12 juin 2000

### ***III. Ouvrages, articles et documents divers***

1. Accord de cessez-le-feu en RDC, in *Congo Afrique*, n° 338, Octobre 1999, p.469-498.
2. ANNAN, Kofi, *Nous les peuples ; le rôle des Nations Unies au XXI<sup>e</sup> siècle*, DPI/2103, avril 2000.
3. BENTZ, J., "Le silence comme manifestation de volonté en droit international public", in *RGDIP*, 1963, p. 44-91.
4. GENDEBIEN Paul HENRY, *L'intervention des Nations Unies au Congo 1960-1964*, Mouton, Paris et La Haye, 1967.
5. LECLERCQ, C., *L'ONU et l'affaire du Congo*, Paris 1964.
6. LEFEVER, E.W., *Crisis in the Congo, a UN Force in Action*, Washington, 1965.
7. LIBOIS, Gérard, *Sécession katangaise*, Bruxelles, 1963.
8. MAMBOLEO, Léon, *Le mandat de l'ONU au Congo*, Mémoire de licence, Université Lovanium, 1963.
9. Nations Unies, - *ABC des Nations Unies*, DPI/1920, novembre 1999.
  - *Charte des Nations Unies*, DPI/511, september 1993.
  - *Droits de l'Homme : Recueil d'instruments internationaux*, GE. 90-16226, september 1990.
  - *L'ONU et le maintien de la paix*, DPI/1825, décembre 1996.
10. VERHAEGEN, Benoît,
  - *Congo 1961*, CRISP, Bruxelles, 1962.
  - *Congo 1965*, CRISP Bruxelles et INEP Kinshasa, 1966.
  - *Rébellions au Congo*, Tome 1, INEP et IRES Kinshasa, 1966.

Quant à la nature du conflit, selon cette Résolution : « (...) les forces opposées au Gouvernement ont pris dans la partie orientale de la République Démocratique du Congo des mesures violant la souveraineté nationale et l'intégrité territoriale du pays ».

Ces forces non clairement identifiées sont-elles congolaises ou étrangères ? Le Conseil reste muet sur ce point précis.

De même, sans les citer non plus, cette *Résolution 1234* "déploie" seulement «que les combats se poursuivent et que des forces d'Etats étrangers demeurent en RDC dans des conditions incompatibles avec les principes de la Charte des Nations Unies», et leur demande «de mettre fin à la présence de ces forces non invitées et de prendre immédiatement des mesures à cet effet». Ici encore, pas plus qu'elle n'identifie "les forces d'Etats étrangers", la Résolution ne dit pas ce qu'elle entend par "forces non invitées". C'est seulement quatre mois après que la deuxième Résolution, celle du 6 août 1999 apporte un peu d'éclaircie en demandant « à toutes les parties au conflit, en particulier aux mouvements de rebelles, de cesser les hostilités, d'appliquer intégralement et sans délai les dispositions de l'Accord de cessez-le-feu... ».

Mais comment peut-on savoir si les "mouvements de rebelles" font partie ou peuvent être assimilés à ce que la résolution du 9 avril a qualifié de "forces opposées au Gouvernement"?(<sup>5</sup>) La résolution 1258 (1999) est vague à ce sujet et prête à confusion. Et, «reconnaissant, dans ses préambules, que le conflit en RDC a une dimension à la fois interne et ex-terne », sans aucune explication, l'Accord de Lusaka en rajoute. Mais, pour des raisons psychologiques, le vocable guerre civile et/ou rébellion n'a été utilisé ni dans l'Accord de cessez-le-feu ni dans les Résolutions du Conseil de sécurité. D'où la complexité de la qualification du conflit.

Bref, l'ONU assimile implicitement la situation en RDC à un conflit congolo-congolais bénéficiant du soutien extérieur, c'est-à-dire, comme dans le cas du Congo de 1960, «une guerre civile ou l'effondrement interne qui se compliquent d'ingérences extérieures »(<sup>6</sup>). En réalité, pour le gouvernement de Kinshasa, on est loin d'une crise institutionnelle ou d'un conflit constitutionnel de l'époque qui soit caractérisé par des phénomènes de morcellement du pouvoir, des tendances et des oppositions des fractions politiques. Pourtant, d'après les Nations Unies, on a affaire à une guerre civile, mieux, une lutte interne pour le pouvoir politique. Or, les dispositions de l'article 2, paragraphe 7 de la Charte sont sans équivoque :

« Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ni n'oblige les membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte; toutefois ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII ».

L'imprécision juridique de ces deux premières *Résolutions 1234* et *1258* sera à l'origine de plusieurs controverses entre l'ONU et le gouvernement congolais et engendrera des difficultés d'interprétation. Les rôles indéfinis dévolus aux acteurs en présence entretiennent

<sup>5</sup> L'Accord de Lusaka va plus loin en déclarant dans ses préambules la détermination des parties à «mettre fin immédiatement à toute aide aux forces négatives déterminées à déstabiliser les pays voisins, cesser immédiatement toute collaboration avec ces forces ou de leur accorder un sanctuaire ».

<sup>6</sup> GENDEBIEN, P.-H., *L'intervention des Nations Unies au Congo 1960-1964*, Mouton, Paris et La Haye, 1967, p. 279.

souvent l'imbroglie dans l'analyse de la situation. Pour preuve, on est souvent confronté à l'erreur conceptuelle confuse et paradoxale où les autorités congolaises condamnent régulièrement devant la presse et l'opinion publique internationales "les rebelles", faisant écho de la thèse des agresseurs que la crise était interne. Une rébellion est tout à fait différente d'une agression.

Outre les rapports de force qui régissent les règles du jeu au sein du Conseil de sécurité, le concept de « conflit interne avec la participation des forces étrangères »<sup>(7)</sup> donné à la crise congolaise par le Rapporteur Spécial sur la situation des droits de l'homme en RDC, M. Roberto Garreton, a, fondamentalement influencé l'organe central de l'ONU jusqu'à la formulation de la résolution de base précitée. Néanmoins, fait remarquer M. Garreton, « il reste évident que le Gouvernement de la RDC, de même que l'ensemble du peuple congolais, perçoit le conflit comme une agression ».

Comme on s'en apercevra bientôt, la minimisation de la qualification du conflit ou de l'agent causal déterminera l'esprit et la lettre de tous les actes subséquents en vue du règlement pacifique du différend.

### ***b) Motivation de l'intervention***

Dans sa *Résolution 1234 du 9 avril 1999*, le Conseil dispose que « le conflit actuel en République Démocratique du Congo constitue une menace pour la paix, la sécurité et la stabilité dans la région » des Grands Lacs.

Ainsi dit, la MONUC tire sa base légale des articles 39 et 40 de la Charte de l'ONU. En vertu de l'article 39, le Conseil de sécurité « constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression ». L'article 40 stipule que le Conseil « avant de faire les recommandations ou de décider des mesures à prendre conformément à l'article 39, peut inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables ».

Dorénavant, la présence de l'ONU au Congo n'est pas justifiée par une quelconque action extérieure d'un Etat tiers contre ce pays. Elle s'explique et se fonde en fonction d'un critère international. Il s'agit de la perturbation de la paix dans la sous-région centrale de l'Afrique en tant qu'elle menace la paix du monde et la stabilité même des Nations Unies. La conception du Conseil de sécurité ne s'écarte pas de la Charte en ce sens que la présence non désirée du Rwanda, de l'Ouganda et du Burundi, "les Etats non invités", a, en réaction, provoqué l'intervention des Etats de la SADC<sup>(8)</sup> dans le conflit avec les conséquences que cela comporte contre la menace à la paix internationale. Cela veut dire que les exigences du rétablissement de la paix et de la sécurité internationales rendent impérative la présence des Nations Unies au Congo.<sup>(9)</sup>

<sup>7</sup> Rapport présenté devant la Commission des droits de l'homme à la 55<sup>ème</sup> session le 31 mars 1999, soit neuf jours avant l'adoption de la résolution 1234 (1999). Cinquième rapport sur la situation des Droits de l'homme en RDC, Doc. ONU, E/CN.4/1999/31. Cette résolution fait d'ailleurs en son paragraphe 7 expressément mention du rapport Garreton.

<sup>8</sup> Les Etats membres de la SADC alliés à la RDC sont intervenus dans le conflit en faveur de cette dernière en vertu de l'accord de défense qui les lie.

<sup>9</sup> Formellement, pendant l'année 1997, à l'aube de la prise du pouvoir par le Président L.D. Kabila, les Nations Unies avaient dans le cadre de la diplomatie préventive du Secrétaire Général, Kofi Annan, planifié et préparé l'envoi d'une mission au Congo pour le cas où le Conseil de sécurité déciderait d'y déployer la mission de maintien de la paix. Lire *ABC des Nations Unies*, DPI 11920, novembre 1999, p. 91. Cette volonté se concrétisa par la création au cours de la même année à Kinshasa, du Bureau des Nations Unies au Congo (BONUC) aujourd'hui incorporé au sein de la MONUC. Il a été dirigé par Cheikh-Tidiane Gaye devenu Directeur de la Division des Affaires Politiques de la MONUC.

## 2. La MONUC

Cette section se penche sur l'examen du niveau d'application de l'Accord de Lusaka et des résolutions pertinentes des Nations Unies au fur et à mesure des modifications du mandat de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo.

### *a) Le mandat de novembre 1999*

Au paragraphe 16 de sa première *Résolution 1234 (1999)*, le Conseil de sécurité a prié le Secrétaire Général, notamment « de promouvoir le règlement pacifique du conflit, de faire des recommandations concernant le rôle que pourrait jouer l'ONU à cette fin, et de le tenir informé de la situation ».

Dans son préambule : « Considérant l'article 52 de la Charte de l'ONU relatif aux arrangements régionaux concernant les questions relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales dans le cadre d'une action régionale appropriée », l'Accord de cessez-le feu dispose en son article III, 11-a :

«Le Conseil de sécurité agissant conformément aux dispositions du chapitre VII de la Charte des Nations Unies et en collaboration avec l'OUA [...] et compte tenu de la situation particulière de la République Démocratique du Congo, lui confiera [à une force de maintien de la paix] le mandat de poursuivre tous les groupes armés en République Démocratique du Congo. A cet égard, le Conseil de sécurité des Nations Unies définira en conséquence le mandat de la force de maintien de la paix ».

Fort de cette disposition, le Conseil de Sécurité, s'inspirant du rapport n° 790 du Secrétaire Général du 15 juillet 1999 sur le déploiement préliminaire des Nations Unies en RDC<sup>(10)</sup>, a adopté la *Résolution 1258 (1999)* du 6 août 1999 qui, en son paragraphe 8, a autorisé le Secrétaire général à procéder pour une période de trois mois, au déploiement de 90 membres du personnel militaire de liaison des Nations Unies au maximum ainsi que du personnel civil, politique, humanitaire et administratif. Ce déploiement préliminaire constitue la *phase 1* de la Mission des Nations Unies. Il a été effectif dans les capitales des Etats signataires et au quartier général provisoire de la Commission militaire mixte, Kinshasa, à partir du 23 septembre 1999.

Dans son rapport n° 1116 du 1er novembre 1999, agissant dans la logique du développement de la MONUC, le Secrétaire Général Kofi Annan envisageait, « sous réserve de nouveaux progrès dans le processus de paix, de soumettre au Conseil de sécurité un nouveau rapport contenant des recommandations et un projet de concept d'opérations

---

<sup>10</sup> Dont le mandat n'est pas à confondre avec celui relatif au déploiement de la force de maintien de la paix de l'ONU. Le développement préliminaire devait s'étaler sur une période de trois mois, avec le mandat suivant :

- a) "Etablir des contacts et assurer la liaison avec la Commission militaire et toutes les parties à l'Accord;
- b) Aider la Commission militaire mixte et les parties à mettre les modalités d'applications de l'Accord;
- c) Fournir une assistance technique, sur demande, à la Commission mixte;
- d) Tenir le Secrétaire général informé de la situation sur terrain et aider à mettre au point un concept d'opération en vue de renforcer éventuellement le rôle de l'Organisation des Nations Unies dans l'application de l'Accord une fois qu'il aura été signé par toutes les parties.
- e) Obtenir des parties des garanties de coopération et des assurances de sécurité en vue du déploiement éventuel d'observateurs militaires à l'intérieur du pays ". S/RES/1258 (1999), 6 août 1999, par. 8. »

pour un déploiement plus large de troupes de maintien de la paix des Nations Unies »<sup>(11)</sup> au Congo.

Le mandat initial de la MONUC a été formulé en vertu du chapitre 8, paragraphe 8.2 de l'Annexe A à l'Accord de Lusaka qui stipule :

« Le mandat de la force des Nations Unies devra inclure les opérations de maintien et de rétablissement de la paix... ». Il fut énoncé par la Résolution 1279(1999) du 30 novembre 1999<sup>(12)</sup> de la manière suivante :

« Le Conseil de sécurité,

*Rappelant ses résolutions 1234 (1999) du 9 avril 1999, 1258 (1999) du 6 août 1999 et 1273 (1999) du 5 novembre 1999;[...]*

4. Décide que le personnel dont le déploiement est autorisé aux termes des résolutions précitées, [...] pour aider le Représentant Spécial, constituera la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC) jusqu'au 1er mars 2000;

5. Décide aussi que la MONUC, dirigée par le Représentant Spécial du Secrétaire Général, conformément aux résolutions 1258 (1999) et 1273 (1999), s'acquittera des tâches suivantes :

- a) Etablir des contacts avec les signataires de l'Accord de cessez-le-feu, au niveau des quartiers généraux et dans les capitales des Etats signataires;
- b) Etablir une liaison avec la Commission militaire mixte et lui fournir une assistance technique dans l'exercice de ses fonctions découlant de l'Accord de cessez-le-feu, y compris les enquêtes sur les violations du cessez-le-feu;
- c) Fournir des informations sur les conditions de sécurité dans ses secteurs d'opérations; notamment sur les conditions locales affectant les décisions futures concernant l'introduction du personnel des Nations Unies;
- d) Elaborer des plans en vue de l'observation du cessez-le-feu et du désengagement des forces;
- e) Maintenir la liaison avec toutes les parties à l'Accord de cessez-le-feu afin de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire aux personnes déplacées, aux réfugiés, aux enfants et aux autres personnes touchées et d'aider à la défense des droits de l'homme, y compris les droits de l'enfant... »

Dans la pratique, l'exécution du mandat a connu un bon départ avant de connaître un dérapage.

On peut, au vu du rapport du Secrétaire Général<sup>(13)</sup> consacré à l'application de la résolution, citer entre autres points positifs : l'adoption début décembre 1999 à Harare de la

<sup>11</sup> Document ONU, S/1999/1116 cité par le deuxième rapport S/2000/30, 17 janvier 2000, par. 48. Le Secrétaire Général avait circonscrit comme principaux objectifs de cette opération de maintien de la paix:

- a) "Aider les belligérants à achever le désengagement et le retrait de leurs forces dans des conditions de sécurité suffisantes;
- b) Assurer la sécurité des opérations du personnel militaire des Nations Unies;
- c) Contribuer au désarmement, à la démobilisation et à la réinsertion sociale des ex-combattants, notamment des groupes armés dans l'Accord de Lusaka ". Voir Doc. ONU, S/2000/30, *ibid.*, par. 52.

<sup>12</sup> Adoptée à la 4076<sup>ème</sup> séance du Conseil de Sécurité.

<sup>13</sup> *Rapport du Secrétaire Général sur la MONUC*, Doc. ONU, S/2000/30, 17 janvier 2000, paragraphe 3.

*Commission Militaire Mixte* (CMM); le choix de commun accord le 15 décembre entre le *Gouvernement congolais*, le *RCD-Goma*, le *RCD-Mouvement de Libération* (RCD-ML) et le *MLC*<sup>(14)</sup> du facilitateur, Sir Ketumile Masire ainsi que le déploiement avec l'aide de la MONUC des observateurs régionaux de la *Commission Militaire Mixte* et de l'*OUA* à Lisala, Boende et Kabinda.<sup>(15)</sup>

Par contre, « la situation militaire et les conditions de sécurité en RDC, indique le rapport de M. Kofi Arman, se sont détériorées depuis le début du mois de novembre »<sup>(16)</sup>. Par la suite, la situation se dégrada même davantage. Parmi les fausses notes, il y a lieu de citer la poursuite de combats autour de Mbandaka, concernant la situation militaire, et sur le plan sécuritaire, l'encerclement à ikela par les troupes ougandaises et le MLC de 700 soldats congolais, namibiens et zimbabwéens. Incidemment, l'option onusienne de se déployer exclusivement dans le territoire sous contrôle gouvernemental et le choix unilatéral des sites de déploiement, suscitèrent au départ un malentendu<sup>(17)</sup> qui fut vite dissipé entre l'ONU et le Gouvernement.

En somme, la résolution du 30 novembre 1999, visait en premier lieu la recherche des voies et moyens pour mettre en place des conditions militaires de déploiement d'un personnel supplémentaire des Nations Unies dans le pays et de sa protection.

Précisément, dans son premier rapport sur la MONUC, le Secrétaire Général, écrit : "Si des progrès ont bien d'abord été accomplis dans l'application de l'Accord de cessez-le-feu de Lusaka, il faut dire qu'à présent certains reculs ont malheureusement eu lieu. Pour permettre à la MONUC d'accomplir toutes les tâches confiées par le Conseil de sécurité, il est essentiel que les conditions de sécurité nécessaires et une réelle liberté de mouvement soient assurées »<sup>(18)</sup>. Le Secrétaire estima pour ce faire que face à « l'insécurité, le mauvais état de l'infrastructure et la difficulté du terrain dans le pays »<sup>(19)</sup> la bonne volonté des parties disposées à assurer la sécurité du personnel des Nations Unies ne suffit pas, sans « le déploiement d'unités constituées pour protéger les observateurs militaires et le personnel civil et les appuyer dans leur tâche »<sup>(20)</sup>.

Ce sont là les préalables à l'amorce de l'étape suivante du déploiement à propos de laquelle le Secrétaire Général ne se fit guère d'illusion. De la sorte, avait-il fait remarquer à l'attention du Conseil que ce « déploiement serait lent »<sup>(21)</sup> et que, contre toute attente, « cette opération de maintien de la paix suscitera des espérances démesurées et probablement irréalistes »<sup>(22)</sup>.

<sup>14</sup> Doc. ONU, S/2000/30, 17 janvier 2000, par. 8.

<sup>15</sup> Doc. ONU, S/2000/30, 17 janvier 2000, par. 5.

<sup>16</sup> Doc. ONU, S/2000/30, *ibidem*, par. 9.

<sup>17</sup> MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, *Lettre n° 130/0962/MB.B/mbb/99* du 25 octobre 1999 de Yerodia Abdoulaye à Bernard Miyer, Secrétaire Général adjoint des Nations Unies aux opérations de maintien de la paix.

<sup>18</sup> Doc. ONU, S/2000/30, *ibid.*, par. 49.

<sup>19</sup> Doc. ONU, S/2000/30, *ibid.*, par. 62.

<sup>20</sup> Doc. ONU, *op. cit.*, par. 62.

<sup>21</sup> Doc. ONU, S/2000/30, *idem*, par. 85.

<sup>22</sup> Doc. ONU, S/2000/30, par. 85.

En fait, au 12 janvier 2000, sur les 90 unités attendues, seuls 75 officiers de liaison militaire <sup>(23)</sup> provenant de 25 nationalités étaient mis en place dans le cadre du déploiement préliminaire.<sup>(24)</sup>

Ce **premier mandat** conféra à la MONUC un rôle passif, celui de facilitateur. Naturellement, il ne pouvait en être autrement car l'ONU était uniquement chargée d'aider les parties à appliquer leur Accord, d'en surveiller l'application et de coordonner l'aide humanitaire liée aux opérations de secours. A ce titre, son action se réduisait à une mission d'observation puisqu'en définitive, la résolution 1279 (1999) n'a fait, selon le Secrétaire Général, que concevoir le «concept d'opérations que proposait l'Organisation des Nations Unies pour aider les parties à appliquer l'Accord de Lusaka»<sup>(25)</sup> en R.DC. Le précédent de la Mission d'observation des Nations Unies au Liberia (MONUL) aurait apparemment inspiré le Conseil de sécurité.

Par rapport au développement préliminaire tenant lieu de la phase I de la MONUC, le mandat de novembre 1999 passe donc pour une étape préparatoire à la deuxième phase<sup>(26)</sup> dans la perspective du déploiement complet d'une force des Nations Unies au Congo.

### ***b) Le mandat de février 2000***

La résolution du 30 novembre 1999 avait prié le Secrétaire Général de le « tenir régulièrement informé et de lui rendre compte dans les meilleurs délais de la situation en RDC, [...] de lui soumettre des recommandations au sujet du déploiement de personnel supplémentaire des Nations Unies dans le pays et de sa protection » (Paragraphe 8).

Le mandat de février 2000 s'inscrit dans la continuité du processus du déploiement des Nations Unies en RDC.

Au paragraphe 65 de son rapport n° 30 daté du 17 janvier 2000, le Secrétaire Général décrit en 11 points, « les principales tâches militaires de la MONUC »<sup>(27)</sup> qui inspirèrent indubitablement le futur projet de mandat.

<sup>23</sup> Doc. ONU, S/2000/30, 17 janvier 2000. Voir tableau annexe, page 19. Cette réalité dénote la difficulté de la tâche quant on sait que la résolution du 6 août 1999 avait conformément à son paragraphe 8, imparti trois mois au Secrétaire Général pour l'accomplissement de sa mission. Par la suite, la résolution du 5 novembre 1999 prorogea jusqu'au 15 janvier 2000 le mandat du personnel militaire de liaison des Nations Unies. Cfr. par.1.

<sup>24</sup> Un montant de 41 millions de dollars a été autorisé au Secrétaire Général par le Conseil de sécurité pour financer le déploiement préliminaire des Nations Unies dans la sous-région des Grands Lacs, la mise en place et le financement de la MONUC pour la période du 6 août 1999 au 1er mars 2000. Doc. ONU, S/2000/30, 17 janvier 2000, par. 77.

<sup>25</sup> Doc. ONU, S/2000/30, idem, par. 77. Lequel Accord rappelle les Accords d'Akosombo du 12 septembre 1994, d'Accra du 21 décembre 1994 et d'Abuja du 19 août 1995 sur la crise du Liberia. *L'ONU et le maintien de la paix, op.cit., pp. 35-37.*

<sup>26</sup> Conformément aux dispositions de la résolution 1291(1999), celle-ci devait être fondée sur trois considérations :

- d) « Les parties respectent et appliquent l'Accord de cessez-le-feu et les résolutions pertinentes;
- e) Un plan viable en vue du désengagement des forces des parties et de leur déploiement sur les dispositions appropriées par la CMM est établi;
- f) Avant le déploiement des forces de la MONUC, les parties donnent des assurances fermes et crédibles concernant la sécurité et la liberté de circulation du personnel des Nations Unies et des personnels associés ».

<sup>27</sup> Kofi Annan donne au paragraphe 60, trois hypothèses sur lesquelles devraient reposer la prochaine étape du déploiement de la MONUC en affichant son pessimisme sur «l'incapacité des parties d'assurer entièrement la sécurité du personnel des Nations Unies ». Doc. ONU, S/2000/130, 17 janvier 2000.

Conséquemment, la Résolution 1291 (2000) du 24 février 2000 édicta le second mandat que le Conseil de sécurité a énoncé en ces termes

« Le Conseil de sécurité,

Rappelant ses *résolutions* 1234 (1999) du 9 avril 1999, 1258 (1999) du 6 août 1999, 1273 (1999) du 5 novembre 1999 et 1279 (1999) du 30 novembre 1999, (...)

7. Décide que la MONUC, agissant en coopération avec la Commission militaire mixte, aura pour mandat :
- a) De surveiller l'application de l'Accord de cessez-le-feu et d'enquêter sur les violations du cessez-le-feu;
  - b) D'établir et de maintenir en permanence une liaison sur le terrain avec les quartiers généraux des forces militaires de toutes les parties;
  - c) D'élaborer, dans les 45 jours qui suivront l'adoption de la présente résolution, un plan d'action pour l'application de l'Accord de cessez-le-feu dans son ensemble, par tous les intéressés, l'accent étant plus particulièrement mis sur les objectifs clefs suivants : collecte et vérification de l'information militaire concernant les forces des parties, maintien de la cessation des hostilités et désengagement et redéploiement des forces des parties, désarmement, démobilisation, réinstallation et réintégration systématiques de tous les membres de tous les groupes armés mentionnés au paragraphe 9.1 de l'annexe A de l'Accord de cessez-le-feu, et retrait ordonné de toutes les forces étrangères;
  - d) De collaborer avec les parties pour obtenir la libération de tous les prisonniers de guerre et de tous les militaires capturés, ainsi que la restitution de toutes les dépouilles en coopération avec les organismes internationaux d'aide humanitaire;
  - e) De superviser et de vérifier le désengagement et le redéploiement des forces des parties;
  - f) Dans les limites de ses capacités et de ses zones de déploiement, de surveiller l'application des dispositions de l'Accord de cessez-le-feu concernant l'acheminement de munitions, d'armes et d'autres matériels de guerre à destination du théâtre des opérations, à l'intention notamment de tous les groupes armés mentionnés au paragraphe 9.1 de l'annexe A;
  - g) De faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et de veiller au respect des droits de l'homme, en prêtant une attention particulière aux groupes vulnérables, y compris les femmes, les enfants et les enfants soldats démobilisés, pour autant que la MONUC estime agir dans les limites de ses capacités et dans des conditions de sécurité acceptables, en étroite collaboration avec les autres organismes des Nations Unies, les organisations apparentées et les organisations non gouvernementales;
  - h) De coopérer étroitement avec le Facilitateur du dialogue national, de lui apporter appui et assistance technique et de coordonner les autres activités menées par les organismes des Nations Unies à cet effet;
  - i) De déployer des experts de l'action antimines pour mesurer l'ampleur du problème posé par les mines et les engins non explosés, de coordonner le lancement de l'action antimines, d'élaborer un plan d'action et de mener en cas de besoin les opérations d'urgence nécessaires pour lui permettre de s'acquitter de son mandat;... ».

La résolution autorise le renforcement de la MONUC, qui pourra compter jusqu'à 5.537 militaires, y compris 500 observateurs ou davantage<sup>(28)</sup>, si le Secrétaire Général le juge nécessaire.

Le mandat comprend comme le précédent trois volets : militaire, politique et humanitaire.

Au paragraphe 19 de *la Résolution 1291 (2000)*, le Conseil de sécurité avait prié le Secrétaire Général de lui "faire rapport tous les 60 jours sur les progrès accomplis dans l'application de l'Accord de cessez-le-feu et de la présente résolution ».

Il se dégage du deuxième rapport sur la MONUC établi à cette fin qu'une évolution positive de la situation a été enregistrée, du moins au début. D'après les observations du Secrétaire Général : " On a noté récemment certains signes indicateurs de progrès dans le processus de Lusaka... Dans le même temps, toutefois, en dépit des assurances précises apportées par les parties à l'Accord de cessez-le-feu de Lusaka, des combats se déroulaient sur plusieurs fronts en République Démocratique du Congo, dans le contexte apparemment d'une action militaire bien planifiée et organisée visant des objectifs stratégiques. »<sup>(29)</sup>

Au 18 avril 2000, 111 militaires dont 29 membres du personnel d'état-major et 82 du personnel de liaison militaire<sup>(30)</sup> étaient déployés dans les capitales des pays belligérants<sup>(31)</sup> et en RDC, en dehors de la capitale dans les localités suivantes : *Boende, Bunia, Gbadolite, Gemena, Isiro, Kananga, Kindu, Kisangani et Lisala* pendant qu'une représentation du personnel de liaison étaient à pied d'oeuvre à *Mbandaka et Mbuji-Mayi*.

La discussion de la Commission Militaire Mixte réunie à Kampala le 4 avril a produit un projet de plan de désengagement pour les forces belligérantes<sup>(32)</sup>. Son adoption le 8 avril par le *Comité Politique* (CP) a donné lieu au Plan de désengagement et de redéploiement des forces en RDC<sup>(33)</sup> additif à l'Accord de Lusaka.

Par ce plan, les parties ont accepté une cessation totale des hostilités à partir du 14 avril (*Jour J*), le retrait de toutes les forces à une distance de 15 km de la ligne d'affrontement et la

<sup>28</sup> A ceux-ci devraient s'ajouter le personnel civil d'appui dans le domaine des droits de l'homme, des affaires humanitaires, de l'information, de la protection des enfants, des affaires politiques, du soutien médical et de l'appui administratif.

<sup>29</sup> Deuxième rapport du Secrétaire Général sur la MONUC. Doc. ONU, S/2000/330, 18 avril 2000, par. 75 et 76.

<sup>30</sup> Doc. ONU, S/2000/330, 18 avril 2000. Tableau annexe, p. 12. Ce personnel provient de 27 nationalités.

<sup>31</sup> Kampala, Kigali, Kinshasa, Luanda, Windhoek ainsi qu'à Addis-Abeba, Bujumbura et Lusaka pour assurer la liaison avec la CMM et l'OUA Doc. ONU, S/2000/330, op. cit., par. 14. En attendant la conclusion des accords de siège avec les Etats de la région dans les 30 jours qui suivront l'adoption de la résolution 1291 (2000), le modèle d'accord sur le statut des forces en date du 9 octobre 1990 (A/45/1549) a été appliqué provisoirement en vertu du paragraphe 10 de cette résolution.

<sup>32</sup> Par ce désengagement, "ces forces quitteraient les lignes d'affrontement pour être déployées dans des points de regroupements désignés sous le contrôle de la MONUC", Doc. ONU, S/2000/330, op. cit., par. 21.

<sup>33</sup> Le plan a été élaboré par la MONUC conformément à l'alinéa c) **paragraphe 7** de la résolution 1291 (2000). En vertu de l'Accord de cessez-le-feu, " la Commission Militaire Mixte est responsable devant le Comité Politique composé des Ministres des Affaires Etrangères et de la Défense ou de toute personne mandatée par les Parties ", Annexe A, Chap. 7, par. 7.1.; " La CMM est un organe de prise de décision composé de deux représentants de chaque Partie sous la direction d'un président neutre désigné par l'OUA, en concertation avec les Parties ", par. 7.2. En attendant un projet de budget global pour la Mission, « l'Assemblée Générale dans sa résolution 54/260 du 7 avril 2000 a autorisé le Secrétaire Général d'engager des dépenses d'un montant de 200 millions de dollars afin de couvrir les besoins immédiats, de prendre les dispositions logistiques préalables au déploiement de la phase II ». Doc. ONU, S/2000/566, idem, par. 63.

création d'une zone de désengagement de 30 km de manière à faciliter l'accès et à garantir la liberté de circulation du personnel des Nations Unies. Le plan comporte aussi un calendrier qui commence à la date de sa signature <sup>(34)</sup>. Enfin, l'application du plan<sup>(35)</sup> de désengagement, espérait le Secrétaire Général, favoriserait le déploiement de la deuxième phase de la MONUC.<sup>(36)</sup>

Constatant que le facilitateur du dialogue intercongolais avait ouvert un bureau à Kinshasa, le Comité politique a noté que des progrès dans ce domaine renforceraient sensiblement les efforts déployés pour faire appliquer l'Accord de Lusaka<sup>(37)</sup>. Malgré cette avancée, l'application de la *Résolution 1291 (2000)* et le déploiement de la mission ont buté sur les exigences de souveraineté des autorités congolaises qui, pour plusieurs raisons avaient, de temps en temps, soit refusé d'autoriser les appareils de la MONUC à décoller de l'aéroport de Kinshasa, soit tardé à donner les autorisations. Toutefois, il y avait aussi plus d'annulations de vol de la part de la MONUC elle-même que de refus de survol et d'atterrissage de la part du Gouvernement congolais. Le rapport de M. Ntwaremba Onfre, Commissaire Général chargé des Affaires de la MONUC, indique début août dans une communication donnée à Lubumbashi, que sur 250 demandes d'autorisations de survol et d'atterrissage, le Gouvernement de Salut Public n'en a refusé que 26 alors que la MONUC elle-même en a annulé une centaine. Dans l'entre-temps, le dialogue congolais aussi n'a pas avancé.

Mais l'arrivée le 4 avril à Kinshasa de la mission de 7 membres du Conseil de sécurité conduite par l'Ambassadeur américain à l'ONU, M. Richard Holbrooke, suivie de la signature de l'Accord de siège SOFA entre la RDC et la MONUC dans la soirée, a pu donner l'image d'une bonne coopération. Sa quintessence (chapitre IV) établit une sorte de séparation de pouvoirs entre le Gouvernement qui « s'engage à respecter le statut exclusivement international de la MONUC » et que celle-ci, dans les limites de son « caractère impartial ... s'engage à respecter la souveraineté et l'intégrité territoriale de la RDC ». De même en 1961 un statut juridique de l'ONU avait été signé le 27 novembre entre l'ONU et Léopoldville (S/5004, 27 novembre 1961).

Cependant, dans son rapport suivant, M. Kofi Arman a tablé sur une note négative. D'après ses observations et conclusions :

« La situation en République Démocratique du Congo et les perspectives de progrès du processus de paix sont devenues particulièrement incertaines. Les combats qui se déroulent autour de Mbandaka dans la province de l'Équateur, les récents accrochages à Kisangani et les

<sup>34</sup> Il avait été signé par tous les Chefs d'état-major des pays impliqués dans le conflit. Les états - majors avaient alors ordonné à leurs troupes d'appliquer le cessez-le-feu à partir du 14 avril à minuit. Le désengagement obligeait le RCD à camper à Kabinda (Kasai Oriental) et le MLC à Imese (province de l'Équateur); le retrait devant se faire par " le couloir d'évacuation " des armées du Rwanda et de l'Ouganda jusqu'au delà des frontières de la RDC, dont les forces occuperaient progressivement les zones libérées.

<sup>35</sup> Elle doit être vérifiée par la MONUC et la CMM qui, à cette fin, élabore avec celle-ci un sous-plan détaillé pour chacune des zones où les troupes se trouvent engagées, en s'appuyant sur les renseignements militaires supplémentaires que fourniront les parties. Au cours de la période J+30 à J+86, environ de la mi-mai à la mi-juillet 2000, elles procéderont à la vérification méthodique zone par zone du désengagement qui devrait se terminer 10 semaines après l'entrée en vigueur du Plan, J+70.

<sup>36</sup> Le Secrétaire Général Kofi Annan avait prévenu : "Pour cette nouvelle phase, la MONUC a besoin d'urgence d'un certain nombre d'unités militaires spécialisées et d'aéronefs supplémentaires ... si ces services ne sont pas préalablement mis en place... en fait, le déploiement sera impossible ». S/2000/330, *idem*, par. 28.

<sup>37</sup> Doc. ONU, S/2000/330, *Ibid*, par.27.

combats dans le Nord et le Sud Kivu font douter du respect de l'Accord de cessez-le-feu signé à Kampala le 8 avril, bien que les dispositions en soient largement appliquées dans le reste du pays ».<sup>(38)</sup>

L'ONU n'a pas non plus apprécié le refus du gouvernement de Kinshasa de participer à la réunion préparatoire du dialogue intercongolais de Cotonou les 5 et 6 juin 2000, la critique du plan de travail du facilitateur<sup>(39)</sup> ainsi que la déclaration du 9 juin par laquelle M. Didier Mumengi, Ministre de l'information annonçait que le Gouvernement retirait sa confiance<sup>(40)</sup> à Sir Ketumile Masire. Le Gouvernement ne s'était pas pour autant départi de ce rendez-vous de l'histoire, en proclamant selon M. Vital Kamere, Commissaire général adjoint de la MONUC, « son attachement à la tenue du dialogue intercongolais ».

### *Que dire ?*

Le mandat découlant de la *Résolution 1291 du 24 février 2000* ne dégage clairement aucun principe juridique du programme d'action dévolu aux Forces des Nations Unies.

Par exemple, à ce stade du déploiement, qu'est-ce qui est permis à la MONUC entre l'intervention et la non-intervention et qu'est-ce qui ne l'est pas ? Par ailleurs, ses objectifs à très large éventail semblent ne pas prendre en compte la préoccupation majeure du Gouvernement congolais contenue dans la première résolution (1234), " le retrait immédiat « dans leur pays "des forces non invitées", en l'occurrence l'Ouganda, le Rwanda et le Burundi.

Il est probable que cette résolution du 9 avril 1999 escomptait que les Etats engagés dans le conflit appliqueraient l'Accord de bonne foi à l'invitation des Nations Unies sans intervenir. C'est ce que signifierait « le retrait ordonné » auquel la résolution 1234 (1999) convia « les forces étrangères », que le Conseil de sécurité réitéra par la *Résolution 1291 du 24 février 2000*.

En mettant l'accent sur ce dernier qualificatif, l'esprit et la lettre de la résolution pourraient se traduire par l'affirmative car, plus qu'elle ne fait observer, la *Résolution 1279 du 30 novembre 1999* soutient que « le succès de la mise en oeuvre dépend en tout premier lieu de la bonne volonté de toutes les parties de l'Accord ».

Qui plus est, il s'avère de toute évidence, difficile pour un Etat victime d'agression d'établir une ligne de démarcation entre la violation de cessez-le-feu et une action de légitime défense; en tout état de cause c'est le deuxième argument qui prévaudra. Dans ces conditions, charger la MONUC « de surveiller l'application de l'Accord et d'enquêter sur les violations

<sup>38</sup> Troisième rapport du Secrétaire Général sur la MONUC. Doc. ONU, S/2000/556, 12 juin 2000, par 65. Présenté endéans les 60 jours après le deuxième rapport (S/2000/330, 18 avril 2000.)

<sup>39</sup> «Il a présenté un aperçu général de son plan de travail en trois phases. Durant la phase consultative préliminaire, qui s'est terminée en avril, il avait contacté l'ensemble des parties et des groupes congolais devant participer au dialogue. Au cours de la deuxième phase (mai-juin), les parties congolaises chercheraient à parvenir à un accord sur des questions essentielles telles que le lieu où se déroulerait le dialogue, le projet d'ordre du jour, (suite) le niveau et le type de **participation**, le règlement intérieur et la structure à adopter. Le dialogue intercongolais lui-même constituerait la troisième phase, qui devrait commencer le 3 juillet 2000 au plus tard et durer 45 jours ». Doc. ONU, S/2000/566, *ibid.*, par. 55.

<sup>40</sup> On lui reprocha son silence devant les affrontements sanglants de Kisangani mais, le 21 avril déjà le gouvernement avait dans une déclaration, par la voix de Kamere Vital, Commissaire Général Adjoint du Gouvernement chargé des Affaires de la MONUC, rejeté le Plan de travail de facilitateur «en raison de sa violation flagrante des termes, de l'esprit et de la lettre des Accords de Lusaka ».

du cessez-le-feu » en vertu du point a) du mandat du 24 février 2000 sans intervenir, paraît irréaliste. Grosso modo le second mandat était plus axé sur une étape de mise en place prévisiblement longue et lente et non sur l'accomplissement effectif de l'opération de maintien de la paix.

Ceux qui avaient cru que la rencontre le 3 juin 2000 à Eldoret au Kenya entre les Présidents Kabila et Kagame allait donner un coup d'accélérateur dans l'application de l'Accord de Lusaka ont déchanté.

A considérer que les problèmes financiers<sup>(41)</sup> et les retards chroniques dont souffrent les activités du facilitateur hypothéqueraient lourdement l'avenir du dialogue intercongolais tel que l'affirme le Secrétaire Général des Nations Unies<sup>(42)</sup>, on peut objecter que ce sont les combats autour de Mbandaka à l'instigation du MLC, qui ont violé le plus manifestement l'Accord de cessez-le-feu et l'Accord de déploiement signé à Kampala, marquant « un grave recul pour le processus de paix »<sup>(43)</sup> au mépris de la résolution.

Certes, dans l'évolution ultérieure de la situation militaire, il faut épingler les affrontements de Kisangani où l'Armée Patriotique Rwandaise (APR) et les Forces de Défense du Peuple Ougandais (FDPU) ont livré des combats de grande ampleur entre les 5 et 10 juin. L'accord en vue de la démilitarisation de la ville<sup>(44)</sup> signé entre les Présidents Kagame et Museveni avec la MONUC le 21 mai, grâce à l'engagement personnel de M. Kofi Annan par le truchement du représentant permanent des Etats-Unies à l'ONU, M. Richard Holbrooke, n'a pas été respecté par les parties. Mais ces affrontements sortent du cadre de la violation du cessez-le-feu, voire de la Charte des Nations Unies dont les auteurs ne s'étaient point imaginé que deux années étrangères pourraient se livrer la guerre dans un Etat tiers.

Le Secrétaire Général n'a pas caché son impuissance devant cette situation qu'il a qualifiée de chaotique, puisque, a-t-il déclaré, ils « ont continué de se battre en dépit du mal que je me suis donné, avec d'autres personnes, pour organiser un cessez-le-feu »<sup>(45)</sup> à Kisangani.

---

<sup>41</sup> Les contributions et les annonces de contributions au Fonds d'affectation spéciale à l'appui au processus de paix en RDC, se montaient, au 13 avril 2000, à 1,6 million de dollars. Les opérations courantes du facilitateur sont financées par le Gouvernement du Botswana.

<sup>42</sup> Doc. ONU, S/2000/566, 12 juin 2000, par. 66.

<sup>43</sup> Doc. ONU, S/2000/566, *idem*, par. 72.

<sup>44</sup> Conformément à cet accord, " les unités ougandaises et rwandaises avaient commencé à abandonner leurs positions le 29 mai, afin de se replier sur des positions situées à 100 km de la ville. C'est au milieu de ces préparatifs que les combats ont éclaté, le 5 Juin. Ce plan demandait le déploiement du personnel militaire de la MONUC à Kisangani, y compris dans ses deux aéroports, au port et dans les camps militaires ". Doc. ONU, S/2000/556, *ibid.*, par. 18 et 19.

<sup>45</sup> Doc. ONU, S/2000/556, *op. cit.*, par. 13.

Les éléments onusiens présents à Kisangani<sup>(46)</sup> n'avaient ni mandat ni la capacité de venir en aide à la population civile sans défense. La destruction et l'horreur devant les massacres de vies humaines<sup>(47)</sup> ont finalement décidé le Secrétaire Général à prendre une nouvelle initiative à la vitesse supérieure.

### *c) Le mandat de juin 2000*

En dépit de l'arrêt effectif des hostilités à Kisangani le 10 juin entre les troupes rwandaises et ougandaises, devant la gravité de la situation qui y avait prévalu une semaine plus tôt, le Secrétaire Général a pris la mesure de la situation en RDC.

Dans son troisième rapport sur la MONUC présenté le 12 juin au Conseil de sécurité,<sup>(48)</sup> M. Kofi Annan a, pour la toute première fois depuis le début du conflit, en vertu de l'article 99, menacé de recourir aux moyens coercitifs pour imposer le retour de la paix au Congo, en formulant au Conseil les termes de la résolution.

«J'invite le Conseil de sécurité, martèle-t-il, s'autorisant du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, à exiger que le Gouvernement rwandais et le Gouvernement ougandais ordonnent à leurs armées respectives de s'abstenir dorénavant de combattre et de se retirer immédiatement de Kisangani puis, sans tarder davantage, de la République Démocratique du Congo. Ces deux armées devraient être tenues pour responsables des pertes humaines et des dégâts matériels qu'elles ont infligés à la population civile de Kisangani. J'invite instamment le Conseil, agissant également au titre du Chapitre VII de la Charte, à exiger ensuite le retrait rapide de toutes les autres forces étrangères du territoire de la République Démocratique du Congo comme le prévoit l'Accord de cessez-le-feu de Lusaka »<sup>(49)</sup>.

Après deux jours de débats des 15 et 16 juin avec les membres du Comité Politique pour l'application du cessez-le-feu de Lusaka, le Conseil de sécurité a obtenu à l'unanimité un vote à l'arrachée de la Résolution 1304 (2000) du 16 juin 2000 contre les réticences des Etats Unis et de la Grande-Bretagne. Dans le cadre du C.P, la délégation congolaise a été conduite à cette réunion spéciale par le Ministre d'Etat chargé des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale, M. Yérodi Abdoulaye Ndombasi qu'accompagnait M. Ntwaremba Onfre, Commissaire Général du gouvernement Chargé des Affaires de la MONUC.

Conçue sur base d'un projet de résolution de la France, la **Résolution 1304 (2000) du 16 juin 2000** a conféré à la MONUC un **troisième mandat**, défini comme suit :

<sup>46</sup> Au 4 juin, soit la veille des hostilités entre les deux armées étrangères, la MONUC n'avait déployé dans l'ensemble que 228 observateurs militaires et officiers de liaison à l'intérieur et autour de la RDC (161 observateurs militaires et 67 personnel d'état-major) provenant de 33 nationalités. Doc. ONU, S/2000/566, ibid., Tableau annexe, page 12. Néanmoins, n'eût été ces combats, de l'avis de Kofi Annan, " le premier déploiement d'unités constituées des Nations Unies devait avoir lieu à Kisangani ", (S/2000/556, par. 33); étant entendu que " le concept d'opérations approuvé par le Conseil a prévu le déploiement des bataillons renforcés à Mbandaka, Mbuji-Mayi, Kindu, Kisangani ". S/2000/330, ibid., par 16.

<sup>47</sup> Au 6 juillet, le Comité International de la Croix Rouge a établi un bilan non exhaustif de 760 morts, plus de 3.000 blessés et quelque 500 habitations détruites. Le Gouvernement a évolué les destructions et dégâts matériels provisoires à 2 milliards de dollars, dont la cathédrale de Kisangani.

<sup>48</sup> A part son contenu, l'élaboration dans le temps de ce rapport n'est pas expressément liée à la situation de Kisangani. Sa publication correspond au délai de 60 jours imparti au Secrétaire Général par les dispositions du paragraphe 19 de la résolution 1297 (2000). Voir supra, section II, point b.

<sup>49</sup> Doc. ONU, S/2000/556, 12 juin 2000, par. 79 et 80.

« Le Conseil de sécurité,

*Rappelant ses Résolutions 1234 (1999) du 9 avril 1999, 1258 (1999) du 6 août 1999, 1265 (1999) du 17 septembre 1999, 1273 (1999) du 5 novembre 1999, 1279 (1999) du 30 novembre 1999, 1291 (2000) du 24 février 2000 et 1296 (2000), du 19 avril 2000, [...]*

*Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,*

1. Demande à toutes les parties de mettre fin aux hostilités sur tout le territoire de la République Démocratique du Congo et de s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu de l'Accord de cessez-le-feu et des dispositions pertinentes du Plan de désengagement de Kampala en date du 8 avril 2000;
2. Condamne à nouveau sans réserve les combats entre les forces ougandaises et rwandaises à Kisangani, en violation de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la République Démocratique du Congo, et exige que ces forces et celles qui leur sont alliées mettent fin aux affrontements;
3. Exige que les forces ougandaises et rwandaises, ainsi que les forces de l'opposition armée congolaise et d'autres groupes armés, se retirent immédiatement et complètement de Kisangani, et demande à toutes les parties à l'Accord de cessez-le-feu de respecter la démilitarisation de la ville et de ses environs.
4. Exige également :
  - a) Que l'Ouganda et le Rwanda, qui ont violé la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République Démocratique du Congo, retirent toutes leurs forces du territoire de la République Démocratique du Congo sans plus tarder, conformément au calendrier prévu dans l'Accord de cessez-le-feu et le Plan de désengagement de Kampala en date du 8 avril 2000;
  - b) Que chaque étape du retrait accomplie par les forces ougandaises et rwandaises fasse l'objet d'une action réciproque de la part des autres parties, conformément au même calendrier;
  - c) Qu'il soit mis fin à toute autre présence et activité militaires étrangères, directes ou indirectes, sur le territoire de la République Démocratique du Congo, conformément aux dispositions de l'Accord de cessez-le-feu;
5. Exige, dans ce contexte, que toutes les parties s'abstiennent de toute action offensive pendant le processus de désengagement et de retrait des forces étrangères; [...]
6. Demande à toutes les parties congolaises de prendre pleinement part au dialogue national prévu dans l'Accord de cessez-le-feu, et demande en particulier au Gouvernement de la République Démocratique du Congo de réaffirmer sa volonté de voir aboutir le dialogue national, d'honorer ses obligations à cet égard et de coopérer avec le facilitateur choisi avec l'aide de l'Organisation de l'Unité Africaine ainsi que de permettre que l'opposition et les diverses composantes de la société civile puissent pleinement participer à la concertation;

7. **Exige** que toutes les parties mettent fin à toutes formes d'assises, tance aux groupes armés visés au paragraphe 9.1 de l'annexe A de l'Accord de cessez-le-feu, ou de coopération avec eux; ... »<sup>(50)</sup>

Bien que le Gouvernement ait dénoncé « l'ambiguïté du rôle de la MONUC »<sup>(51)</sup> et « l'inconséquence du Conseil de sécurité »<sup>(52)</sup>, la résolution reconnaît une bonne fois que l'Ouganda et le Rwanda «ont violé la souveraineté et l'intégrité de la RDC ». Elle a le mérite de venir à l'appui aux résolutions antérieures et à l'Accord de cessez-le-feu.

Bien que la résolution n'ait pas cité le Burundi parmi les Etats agresseurs, le Gouvernement et le peuple congolais le reconnaissent comme tel. On s'inquiète aussi au Congo de la lenteur de la réaction de l'ONU face à la poursuite de violations de l'Accord de cessez-le-feu par les agresseurs Ougandais et Rwandais qui contribuent à faire perdurer l'occupation et à consacrer la partition physique du pays.

D'autre part, le Conseil ne pouvant se substituer à l'intervention des Etats que pour assurer la sécurité internationale<sup>(53)</sup>, l'ONU se place en vertu des dispositions de la *Résolution 1304 du 16 juin 2000*, dans un état d'interdiction volontaire où elle ne peut se déployer en phase II, tant que le respect par les parties des engagements pris dans l'Accord de cessez-le-feu (préambule), la garantie de sécurité (paragraphe 12) pour son personnel et la tenue du Dialogue (paragraphe 9) réitérés dans la plupart de ses résolutions vis-à-vis de la RDC sont mis à rude épreuve.

Le Plan de désengagement n'a pas connu un début d'exécution. Devant le silence à l'ultimatum adressé au MLC, de réintégrer ses positions d'avant le 10 juillet 1999, les FAC se sont engagées dans une offensive visant à le tenir en respect jusqu'à la limite de cette ligne de front.

A Kisangani, pendant que l'armée rwandaise et le RCD-Goma ont quitté la ville<sup>(54)</sup>, l'armée ougandaise et le MLC rechignent à l'engagement de démilitarisation<sup>(55)</sup> dans un rayon de 100 km. Faisant un état des lieux de la situation au 10 juillet 2000, le Représentant Spécial du Secrétaire Général en RDC, M. Kamel Morjane, a dénoncé « la fragilité de l'Accord de paix ».

### 3. Les objectifs de la mission

En demandant la signature immédiate d'un cessez-le-feu, l'on se rend compte en vertu

<sup>50</sup> Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4159<sup>ème</sup> séance.

<sup>51</sup> Propos tenus par le Ministre de l'Information, Didier Mumengi sur la RTNC le 23 juin 2000 à travers la réaction officielle du Gouvernement à la résolution 1304 (2000).

<sup>52</sup> Dans sa réaction à chaud lors de son escale à Paris, le Ministre des Affaires Etrangères, M. YERODIA Abdoulaye, avait préalablement qualifié la résolution d'" incomplète".

<sup>53</sup> Principe acquis dans le cas présent à la lumière du critère international susévoqué. Voir première partie, chapitre I, point b.

<sup>54</sup> Ils se sont déployés à Ubundu et à Lubutu à partir du 31 juin 2000. Auparavant, un communiqué du RCD-Goma daté du 18 juin 2000 avait indiqué que ses soldats ne devaient pas quitter Kisangani parce qu'ils «doivent assurer la sécurité de la population congolaise ». *Le Palmarès*, 23 juin 2000. Les Ougandais et le MLC tergiversaient encore.

<sup>55</sup> Voir la Déclaration **conjointe** du 8 mai et du 15 mai 2000 entre le Rwanda et l'Ouganda. Doc. ONU, S/2000/445.

du paragraphe 4 de la *Résolution 1234 (1999) du 9 avril 1999* que l'ONU poursuit au Congo trois objectifs, «le retrait ordonné de toutes les forces étrangères, le rétablissement de l'autorité du gouvernement de la République Démocratique du Congo sur son territoire et le désarmement des groupes armés ».

Cette exigence repose sur l'obligation de faire respecter «l'intégrité du territoire, l'indépendance politique et la souveraineté nationale de la République Démocratique du Congo et des autres Etats de la région »<sup>(56)</sup> des Grands Lacs, en vertu des principes de la Charte<sup>(57)</sup> de l'ONU et de l'inviolabilité des frontières nationales des Etats africains<sup>(58)</sup> consacrée par la Charte de O.U.A.

Il existe un certain paradoxe dans la mission que les Nations Unies se proposent d'atteindre, particulièrement entre les objectifs assignés et les réalisations.

L'ONU, en raison principalement de sa mission de faire respecter le cessez-le-feu et faire partir les "forces étrangères" du territoire national de la RDC sans prendre parti dans aucun cas de violation de cessez-le-feu, serait incliné à l'inaction; or une telle attitude correspond mal à la réalité.

Tandis que des "mesures persuasives ou coercitives"<sup>(59)</sup> sont permises aux forces des Nations Unies par l'Accord de Lusaka, pour « traquer et désarmer les groupes armés »<sup>(60)</sup> émanation des guérillas et des maquisards, le retrait des armées gouvernementales doit se faire de façon volontaire selon le schéma hypothétique suivant : « Là où le désengagement immédiat n'est pas possible, un mécanisme permettant un désengagement par séquence doit faire l'objet d'un accord de toutes les parties, par le biais de la Commission militaire mixte et des mécanismes de l'ONU et de l'OUA » (Annexe A, chapitre 7, paragraphe 8.2.2). Il est permis de se demander, sans recourir aux armes et sans pouvoir ordinaire d'arrestation ou de détention, comment un tel but peut être atteint ! L'ONU veut mettre un terme à la guerre sans intervenir.

La précarité de ce mode de règlement de conflit par l'auto-démilitarisation des armées étrangères dans une situation d'occupation, révèle, hormis son imperfection, toute l'ambiguïté de l'Accord de cessez-le-feu sur le plan pratique. Après tout, dans la mesure où il ne conçoit aucun plan de paix global et ne se limite qu'à énoncer les grands principes du Débat National et de l'arrêt des hostilités, Lusaka n'est-il pas, comme son nom l'indique, un Accord de cessez-le-feu plus qu'un accord de paix ? Entendu comme « une rupture immédiate des contacts tactiques entre les forces militaires des parties adverses dans les endroits où elles sont en contacts directs » à la date et à l'heure précises de l'Accord de cessez-le-feu, le

<sup>56</sup> Cette stipulation revient intégralement dans toutes les résolutions qui ont suivi celle du 9 avril 1999. Le Conseil de sécurité recourt à une expression forte, «préserver la souveraineté nationale» du Congo.

<sup>57</sup> Cfr. le préambule : Les peuples des Nations Unies s'engagent à «pratiquer la tolérance, à vivre en paix l'un avec l'autre dans un esprit de bon voisinage », ainsi que le chap. 1, article 1, paragraphe 2 qui consacre le « principe de l'égalité des droits des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes ».

<sup>58</sup> Annexe reprenant le paragraphe 2 du communiqué du 17 août 1998 de l'Organe central du Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, Doc. ONU, S/1998/74.

<sup>59</sup> Accord de cessez-le-feu, Annexe A, Chap. 8, par. 8. 2.2, point e.

<sup>60</sup> Les groupes armés sont constitués de 10 composantes énumérées par l'Accord : le milices interhamwe, les ex-Forces Armées Rwandaises ( ex-FAR), les Forces Démocratiques Alliées (FDA), l'Armée de Résistance du Seigneur (LRA), le Front National de Libération de l'Ouganda II (UNRF II), l'ancienne Armée Nationale de l'Ouganda (FNUA), les Forces pour la Défense de la Démocratie (FDD), le Front de la Rive Ouest du Nil (WNB), l'Armée Nationale pour la Libération de l'Ouganda (NALU) et l'Union pour l'Indépendance Totale de l'Angola (UNITA). Accord..., Annexe A, Chap. 9, par. 9.1

désengagement doit donc se faire volontairement. Cette approche facultative s'applique exclusivement aux parties signataires que sont la *RDC*, *l'Angola*, la *Namibie*, *l'Ouganda*, le *Rwanda*, le *Zimbabwe*, le *RCD* et le *MLC*. Il n'en reste pas moins que l'ONU aura cautionné la loi du plus fort entre les Etats engagés en RDC au détriment des groupes armés ce qui expose les parties signataires à l'affrontement permanent. Voilà pourquoi certains observateurs reprochent à l'Accord de porter les germes de partition. D'autres voix, percevaient dans ses omissions et imprécisions, une sorte d'escroquerie intellectuelle de sorte qu'elles réclamaient déjà sa révision au premier trimestre 2000.

On arrive ainsi à la conclusion que beaucoup d'aléas juridiques, politiques et militaires compliquent la tâche à la Mission des Nations Unies au Congo.

## II. ENTRAVES À L'APPLICATION EFFICIENTE DE L'ACCORD DE CESSEZ-LE-FEU

Si le timing imposé par l'Accord devait être scrupuleusement respecté suivant le Calendrier initial de mise en oeuvre, la date du 10 juillet 2000 correspondrait au *J+360* jours ou à l'exécution des 20<sup>e</sup> et 21<sup>e</sup> événements majeurs du cessez-le-feu que sont le « désarmement du personnel militaire » et les « mesures de normalisation de la situation sécuritaire le long des frontières internationales ». Sur les 21 événements prévus au Calendrier de la mise en oeuvre de l'Accord de Lusaka (Annexe B), la réalité à la date précitée nous situe au 6<sup>e</sup>, le "désengagement des forces" (*J+14 jours*) »; et au 7<sup>e</sup>, "le choix du facilitateur"<sup>(61)</sup> (*J+15 jours*).

Le mandat de la MONUC analysé succinctement dans la première partie permet de cerner les obstacles à la mise en oeuvre de l'Accord de Lusaka. Il s'agit de la mauvaise qualification du conflit, des exigences liées à la sécurité et à la conditionnalité de la tenue du dialogue intercongolais.

### 1. La thèse de guerre civile

En soutenant mordicus la thèse de guerre civile<sup>(62)</sup> au Congo, le Conseil de sécurité a privé la RDC du soutien réel de la communauté internationale, avec pour inconvénients :

- l'adoption par le Conseil de sécurité des résolutions ne correspondant pas à l'état de belligérance réduit à un conflit interne mineur et ce, en dépit de la finalité<sup>(63)</sup> du

<sup>61</sup> La RDC ayant retiré sa confiance à celui-ci depuis le 9 juin 2000 pour sa "partialité", tout est à recommencer. Conformément au Chapitre 5, paragraphe 5.3. de l'Annexe A à l'Accord de Lusaka : a Les Parties s'accordent afin que l'OUA assiste la RDC en vue de l'organisation des négociations politiques intercongolaises, sous l'égide d'un facilitateur neutre choisi par les Parties en vertu de son autorité morale, de sa crédibilité internationale et de son expérience ».

<sup>62</sup> Voir infra, la résolution 3314 de l'Assemblée Générale.

<sup>63</sup> L'ONU fait une nette distinction entre les opérations du maintien et du rétablissement de la paix en ces termes :

- "Les opérations du maintien de la paix" sont autorisées par le Conseil de sécurité pour faire progresser la paix et la sécurité internationales avec le consentement du pays hôte, et habituellement des autres parties concernées. Bien que le maintien de la paix ne soit spécifiquement envisagé dans la Charte, il fut initié par les Nations Unies dès 1948 lorsque fut créé l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve au Moyen-Orient. ABC des Nations Unies, *ibid.*, p. 78.
- "Le rétablissement de la paix" se réfère à l'utilisation des moyens diplomatiques pour convaincre les parties engagées dans un conflit de cesser les hostilités et négocier le règlement pacifique de leur

- rétablissement et du maintien de la paix internationale;
- la banalisation de l'Accord de cessez-le-feu tendant à la consécration d'une solution de compromis de voir solutionnée la crise par un hypothétique Dialogue politique intercongolais;
  - le pourrissement de la situation favorisé par le déploiement très lent et graduel des forces des Nations Unies de maintien de la paix et des missions d'observation militaires;
  - le raffermissement de l'occupation étrangère.

Le Conseil de sécurité a commis une erreur essentielle<sup>(64)</sup> qui vicie le mandat de l'ONU au Congo. Confrontée à des obstacles juridiques, elle n'oserait ou ne pourrait prendre à l'instar de la Mission des Nations Unies au Rwanda (MINUAR), des mesures radicales nécessaires pour résoudre la crise qui eussent éventuellement entraîné une intervention dans les affaires politiques du Congo. Il en résulte l'inadéquation entre le mandat de l'ONU (une mission d'observateur) et la nature réelle du conflit (une agression extérieure). Le dilemme devant lequel se trouve la MONUC tiendrait essentiellement à ce qu'elle est, de cause à effet, en présence d'un cadre absurde d'action incompatible. On l'a vu, ses dizaines d'observateurs militaires et quelques éléments du personnel d'état-major ont assisté impuissants aux massacres des populations civiles congolaises à Kisangani.

On ne soigne pas le paludisme au vermifuge. La thérapeutique ne correspondant pas au diagnostic, il y a risque de condamner à l'échec la mission des Nations Unies au Congo car le Congo est plutôt sous occupation étrangère. Et la difficulté de réconcilier la théorie à la pratique atteste au regard de toutes les résolutions adoptées à ce jour sur la crise congolaise par le Conseil de sécurité, la validité profonde de l'utopie juridique, à telle enseigne que finalement ses textes légaux n'ont qu'une simple valeur de référence.

## 2. Les préalables sécuritaires

Ils constituent la seconde entrave à la mise en oeuvre de l'Accord de cessez-le-feu.

D'une part, pour être certain que l'intégrité physique de son personnel est assurée<sup>(65)</sup>, l'ONU subordonne l'envoi des forces de maintien de la paix à la condition que le cessez-le-feu ou l'arrêt des hostilités soit totalement observé.

Particulièrement en ce qui concerne la **phase II**,<sup>(66)</sup> la *Résolution 1291 du 24 février 2000* attire l'attention des uns et des autres sur cette préoccupation : « Avant le déploiement des forces de la MONUC, les parties donnent des assurances fermes et crédibles concernant la sécurité et la circulation du personnel des Nations Unies et des personnels associés ». Réponse du gouvernement congolais : « La simple présence de troupes étrangères dans son pays rendait impossible toute garantie de sécurité pour les contingents de l'ONU sur le terrain »<sup>(67)</sup> faisait remarquer le 15 juin au Conseil de sécurité le chef de la diplomatie congolaise, M. Yerodia Abdoulaye Ndongbasi, lors de son dernier passage à New York.

---

différend. Le Secrétaire Général peut prendre des initiatives diplomatiques pour initier des négociations et en maintenir l'élan. ABC, ... idem, pp. 75, 76.

<sup>64</sup> Pour mémoire, mutatis mutandis, lire VERHAEGEN B., *Rébellions au Congo*, CRISP, Bruxelles et INEP Kinshasa, 1966, p. 33.

<sup>65</sup> La Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé a été adoptée par l'A.G. le 9 décembre 1994.

<sup>66</sup> Concernant la phase 1, voir première partie – section 2 p...

<sup>67</sup> Nations Unies, Service d'informations du Secrétariat Général, 22 juin 2000, p. 9.

De façon, laconique, pour l'ONU, la formule paraît être la suivante : en l'absence de cessez-le-feu, pas de sécurité; pas de sécurité, pas de déploiement. C'est ainsi qu'en vertu des dispositions du paragraphe 8 de la *Résolution 1291 du 24 février 2000*, le seul cas où le recours à la force est envisageable en ce qui concerne la MONUC vise son autodéfense «pour protéger le personnel, les installations et le matériel de l'ONU, ainsi que ceux de la CMM, qui partagent les mêmes locaux, assurer la sécurité et la liberté de circulation de son personnel, et protéger les civils se trouvant sous la menace imminente de violences physiques ».

A quoi servira la présence des forces qui ne peuvent s'interposer entre belligérants ou imposer par la force la cessation de toutes opérations militaires et la prévention de reprises des combats ? C'est à cela que malheureusement correspond à juste titre la double mission que l'ONU est appelée à remplir au Congo, l'observation militaire<sup>(68)</sup> et le maintien de la paix<sup>(69)</sup>. En ce sens, la MONUC est une force pour se protéger plutôt que pour sécuriser.

Au lieu de concourir au respect du cessez-le-feu, cette conditionnalité a entretenu sa violation puisque même une action gouvernementale de légitime défense devait servir de prétexte au retardement du déploiement. Résultat : on est allé de violation en violation du cessez-le-feu<sup>(70)</sup> de manière à fragiliser les résolutions en leur donnant un caractère facultatif et négociable.

D'autre part, la subordination par les Etats-Unis et l'Union Européenne de leur soutien au règlement de la crise en RDC<sup>(71)</sup> contre l'offre de sécurité de ses voisins, le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi<sup>(72)</sup> paralyse totalement le Conseil de sécurité et l'application de l'Accord. Aucun principe ni règle du droit international n'oblige un Etat d'assurer la sécurité d'un autre Etat, sauf en ce qui concerne la sécurité aux frontières. Des analyses sérieuses ont démontré que la solution à ce problème se trouve plus à l'intérieur de l'Ouganda, du Rwanda et du Burundi qu'en RDC.

A notre humble avis, la prééminence de la thèse d'une rébellion fictive sur l'agression extérieure, et le double préalable lié à la sécurité, allaient être les prémisses du blocage actuel.

Viennent enfin les derniers obstacles.

---

<sup>68</sup> Les missions d'observation militaires sont composées d'officiers non armés, dont le travail typique est de veiller à la mise en application d'un accord ou d'un cessez-le-feu. ABC des Nations Unies, idem, p. 78.

<sup>69</sup> Les soldats des forces du maintien de la paix portent des armes, mais dans la plupart des cas ne sont autorisés à en faire usage qu'en cas de légitime défense. ABC des Nations Unies, idem, p. 78.

<sup>70</sup> Cfr. les récents communiqués du MINISTRE DE LA DEFENSE NATIONALE, N° MD/CAB/145/otk/KLD du 28 avril 2000, relatif à la dénonciation de violation de cessez-le-feu dans le secteur de Boende, Equateur le 27 avril 2000 et N° 0148/MM/KLD du 6 mai 2000 sur l'attaque de MLC d'Ikembe le 5 mai sur la rivière Ubangi.

<sup>71</sup> "Nous vous aidons", a déclaré le 6 juin 2000, M. Aldo Ajello, l'Envoyé spécial de l'Union Européenne dans la région au cours d'une conférence de presse à Kinshasa, «à remettre en application l'Accord de Lusaka dans son volet régional, c'est-à-dire, la sécurité de la RDC et dans la région des Grands Lacs A. *La Référence Plus*, 7 juin 2000.

<sup>72</sup> Interrogé par la chaîne de télévision Antenne A dans la soirée du 7 juin 2000 dans la capitale congolaise, M. Aldo Ajello a précisé : «Il n'y a pas de raison que ces pays justifient leur présence au Congo une fois que la sécurité aux frontières a été garantie ». Et, se félicitant du premier tête à tête Kabila-Kagame, d'ajouter : «Le Président Kabila semble l'avoir compris A.

### 3. Pressions politiques sur le Dialogue

Dans la crise congolaise, il faut dissocier l'agression extérieure caractérisée dont l'Accord de Lusaka constitue le cadre du règlement interétats de la question congolaise, liée au débat démocratique pour la résolution de laquelle le Dialogue politique national devrait constituer l'arbre à palabre.

Les grandes puissances privilégient le Dialogue intercongolais comme l'élément essentiel de l'Accord de cessez-le-feu. Sa tenue, revêt pour les Nations Unies, un caractère obligatoire. Ce dialogue<sup>(73)</sup> souligne la résolution 1258 (1999), « doit être organisé en application des dispositions de l'Accord de cessez-le-feu »<sup>(74)</sup>. Du processus de sa réussite, entre autres, dépendra l'engagement futur ou pas de l'Organisation en RDC, selon la résolution 1291 qui note, que le Secrétaire Général ne pourrait continuer les déploiements supplémentaires qu'« à condition que des progrès militaires et politiques concrets aient pu être observés pour ce qui a trait à l'application de l'Accord de cessez-le-feu et des résolutions pertinentes du Conseil »<sup>(75)</sup>. L'appel au Dialogue prend dans la *Résolution 1304 (2000)* une connotation de pression réelle<sup>(76)</sup> exercée sur la RDC. L'Union Européenne n'est pas en reste : « Nous voulons l'application pas à pas de l'Accord de Lusaka », avait dernièrement laissé entendre M. Aldo Ajello, qui s'exprimait sur Antenne A, lors de sa visite à Kinshasa le 6 juin.

Le 16 juin, toujours dans le même ordre d'idées, le Bulletin du Service d'informations des Nations Unies écrivait : « M. Annan constate par ailleurs que la poursuite des combats en RDC et les difficultés du dialogue inter-congolais rendaient problématique la seconde phase du déploiement prévu de la MONUC ».

En même temps qu'elle les y oblige, la communauté internationale soutient que les Congolais doivent trouver des solutions à leurs problèmes. A l'incapacité d'appliquer ses propres résolutions, l'ONU oppose l'incapacité des Congolais de s'entendre.

En réponse au Conseil de sécurité et à sa résolution 1304 (2000), le porte-parole du Gouvernement, M. Didier Mumengi, avait dit le 23 juin, sur les ondes de la radio et de la télévision nationales, que « le Dialogue ne doit pas être un objet de pressions et de chantage. » A cette controverse s'ajoute un nouveau débat de ceux qui récusent l'Assemblée Constituante – Parlement de Transition entièrement mise en place le 15 juillet, arguant qu'elle peut consacrer la partition du pays voire constituer une obstruction au Dialogue<sup>(77)</sup>. Si elle était représentative de tous les courants d'opinion, cette Assemblée ne pourrait que consolider

<sup>73</sup> Un dialogue qui en rappelle un autre. Lire KABUNGULU, Ng. K., « Négocier avec Mobutu sous l'égide de l'ONU : Quelles chances de réussite pour le dialogue ? », in *La Référence Plus*, 2 août 1993, p. 6.

<sup>74</sup> Dans le préambule de l'Accord de cessez-le-feu, les parties prennent « acte de l'engagement du Gouvernement congolais, du RCD, du MLC ainsi que de toutes les organisations politiques et civiles congolaises à organiser un dialogue national sans exclusive, visant à aboutir à la réconciliation nationale et à l'instauration d'un nouvel ordre politique en République Démocratique du Congo A. A cette fin, « dans le contexte d'un règlement pacifique durable », la *Résolution 1234 (1999)* « souligne qu'il est nécessaire que tous les Congolais s'engagent dans un dialogue politique ouvert à tous tendant à la réconciliation nationale et à la tenue à une date rapprochée d'élections démocratiques, libres et équitables... »

<sup>75</sup> Les progrès militaires se rapportent à tout ce qui touche à l'application du cessez-le-feu conformément au Plan de désengagement du 8 avril, tandis que l'aspect politique a trait au Dialogue politique.

<sup>76</sup> Le Conseil de sécurité "demande à toutes les parties congolaises de prendre pleinement part au Dialogue national prévu dans l'Accord de cessez-le-feu, et demande particulièrement au Gouvernement de la RDC de réaffirmer sa volonté de voir aboutir le dialogue national, d'honorer ses obligations à cet égard et de coopérer avec le facilitateur choisi avec l'aide de l'OUA ainsi que de permettre que l'opposition et les diverses composantes de la société civile puissent pleinement participer à la concertation ".

<sup>77</sup> *L'Avenir*, 24 mai 2000.

l'unité, la cohésion et la souveraineté nationales par la libération et l'élargissement de l'espace politique.

Afin de permettre à l'ONU de remplir correctement sa mission, les différents écueils ci-dessus appellent une correction immédiate de fond en comble du mandat de la Monuc en RDC.

### III. APPROCHE CORRECTIVE

Elle passe par la requalification du conflit, l'identification et la condamnation des agresseurs et, la révision du mandat.

#### 1. Conditions nécessaires

##### *a) La requalification du conflit*

Aujourd'hui on peut affirmer que la situation qui prévaut en RDC constitue une guerre internationale menée par le *Rwanda* et l'*Ouganda* contre le *Congo*.

Il est également permis de confirmer cette qualification sur base des observations suivantes :

- que la guerre n'a plus pour objectif la prise du pouvoir<sup>(78)</sup> (qui n'a servi que d'effet d'accompagnement), moins encore la sécurisation des frontières, elle se prête à une guerre de recomposition de l'espace politique et de prédation au profit de la triple alliance ougando-rwando-burundaise;
- que les témoignages des populations des territoires occupés ainsi que ceux faits à la face du monde par tous les Congolais qui se sont désolidarisés du RCD et du MLC font également foi, qu'il n'y a pas de "rébellion armée soutenue par le Rwanda et l'Ouganda", mais, une occupation du Congo par le Rwanda et l'Ouganda,<sup>(79)</sup> greffée de zones tampons sous-couvert de l'opposition armée congolaise, RCD-MLC ;
- que les trois violents combats meurtriers auxquels se sont livrées les armées gouvernementales rwandaises et ougandaises à Kisangani (mai, août 1999 et juin 2000) en territoire congolais, attestent d'une lutte hégémonique transfrontalière entre le Rwanda et l'Ouganda .

Voilà pourquoi aux termes de la résolution 3314 du 14 décembre 1994 de l'Assemblée

---

<sup>78</sup> L'abandon de cet objectif suite à l'échec de la prise de la capitale, Kinshasa, en août 1998, a été marqué par la lutte pour le partage de zones d'influence, à partir des premiers affrontements de mai 1999 à Kisangani, entre les troupes rwandaises et ougandaises.

<sup>79</sup> Le Rapporteur Spécial Garreton avait qualifié de " conflit armé interne avec la participation de forces étrangères " la crise congolaise, suite " à la prise en compte des éléments suivants:

a) que les rebelles y compris leurs alliés rwandais et ougandais, ont indiqué que leur objectif visait au renversement du Président Kabila;

b) que les forces étrangères soutiennent ce dernier car elles le considèrent comme le Président légitime de la RDC; et

c) que le conflit se déroule entièrement sur le territoire de la RDC ". Doc. ONU, E/CN.4/1999/31, 31 mars 1999, p. 14.

générale de l'ONU, la RDC est victime d'une agression extérieure<sup>(80)</sup> caractérisée. Ce qui appelle l'ONU à reconsidérer son attitude. Aussi, cette requalification devrait-elle, en vertu de la théorie de l'acte contraire, entraîner ipso facto la révision de l'Accord de cessez-le-feu en RDC.

### ***b) L'identification et la condamnation des agresseurs***

La requalification du conflit devrait avoir pour effet, au nom de l'équité, la mise au ban de la communauté internationale des Etats agresseurs, l'Ouganda, le Rwanda.

Définissant le rôle des Nations Unies au XXI<sup>e</sup> siècle, le Secrétaire Général de l'ONU, M Annan, rappelle aux peuples des Nations Unies « que les dispositions de la Charte reposaient sur l'hypothèse que l'agression extérieure, le fait qu'un Etat en attaque un autre, constituerait la menace la plus grave »<sup>(81)</sup> dans les rapports entre les Etats. Le fait que la *Résolution 1304 (2000)* reconnaisse que « l'Ouganda et le Rwanda ont violé la souveraineté et l'intégrité territoriale de la RDC » ne suffit pas. Ces deux Etats agresseurs nommément cités, devraient faire l'objet d'une condamnation formelle par le Conseil de sécurité pour en répondre. Aucune résolution n'y est parvenue à ce jour du fait qu'une telle condamnation impliquerait celle des Etats-Unis présentés comme les principaux soutiens des agresseurs. Mais ce problème qui nous est posé par les Etats-Unis, c'est à la diplomatie congolaise de le résoudre en faisant appel à d'autres partenaires de l'Union européenne et de l'Espace francophone<sup>(82)</sup>.

Parallèlement, au-delà des condamnations, le Conseil de sécurité devrait, conformément à la Convention du 9 décembre 1948, activer en vue de réparation, la mise en place annoncée d'une commission d'enquête internationale sur des crimes de guerre et crimes contre l'humanité y compris de génocide<sup>(83)</sup> ainsi que contre l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses du Congo<sup>(84)</sup> par les agresseurs. A l'image des massacres du Rwanda, pour paraphraser M. Boutros-Boutros Ghali, le Congo fait la honte de l'ONU.

La jurisprudence des tribunaux pénaux internationaux du Rwanda<sup>(85)</sup> et de l'ex-Yougoslavie<sup>(86)</sup> aidant, la création d'un Tribunal Pénal International pour le Congo dans l'ordre de la Cour Pénale Internationale<sup>(87)</sup> en gestation, sera plus aisée. Pour y parvenir, la mobilisation des familles de victimes, de la classe intellectuelle, de l'opinion publique congolaise, des gouvernements et des Organisations non-gouvernementales (ONG) sera déterminante.<sup>(88)</sup>

<sup>80</sup> Selon cette résolution : "Une agression est l'emploi de la force armée contre la souveraineté territoriale ou l'indépendance politique d'un Etat".

<sup>81</sup> ANNAN, K., *Nous les peuples : le rôle des Nations Unies au XXI<sup>e</sup> siècle*, DPI/2103, avril 2000, p. 12.

<sup>82</sup> Ainsi le récent Sommet de Kinshasa, le 27 octobre 2000, animé avec détermination par le Président gabonais Omar Bongo constitue-t-il, à notre sens, une nouvelle ouverture diplomatique à poursuivre.

<sup>83</sup> Voir par. 13 et 14 de la *Résolution 1304 (2000)*.

<sup>84</sup> Le Conseil de sécurité a prié le 6 juin 2000, le Secrétaire Général de l'ONU, de procéder à la mise en place pour une période de six mois d'un Groupe d'experts chargé d'examiner la question. Doc. ONU, Service d'informations ONU, 3 juin 2000, p. 9.

<sup>85</sup> Doc. ONU, AG/53/755, 1998.

<sup>86</sup> Doc. ONU, AG/53/736, 1998.

<sup>87</sup> Son Statut a été ouvert à la signature à Rome le 17 juillet 1998 jusqu'au 17 octobre 1998, puis à New York, au siège des Nations Unies, jusqu'au 31 décembre 2000. Doc. ONU, AG/53/105, 8 décembre 1998.

<sup>88</sup> La création d'un Tribunal pénal international est en préparation en faveur de la Sierra Leone.

Les deux premières étapes n'auraient cependant aucun impact sur la mise en œuvre du cessez-le-feu si l'on ne dotait pas la mission de l'ONU d'un mandat plus large.

### *c) Le renforcement du mandat de la MONUC*

Puisque la situation en RDC relève d'une guerre d'agression et qu'elle menace de manière évidente la paix et la sécurité internationales, les Nations Unies peuvent logiquement et efficacement faire usage du Chapitre VII relatif à l'Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression. Ce texte permet en effet de mettre en œuvre des mesures coercitives contre les Etats<sup>(89)</sup> agresseurs, en application des articles 41 et 42.

Mais pour que le Conseil de sécurité ordonne une action vigoureuse à la Mission des Nations Unies au Congo<sup>(90)</sup> il faut un mandat réalisable et clairement défini qui réponde à la requête congolaise : capacité d'imposer le cessez-le-feu et une interposition. Certes, quelle que soit sa formulation, en l'absence d'un soutien politique solide et sans relâche de la communauté internationale d'une part et de la mise à disposition des ressources indispensables pour atteindre les objectifs d'autre part, un tel mandat ne serait qu'un mirage.

Dans son rapport préliminaire du 15 juillet 1999 sur la MONUC, M. Kofi Annan avait prévenu que «pour être efficace, toute mission de maintien de la paix des Nations Unies en RDC, quel que soit son mandat, devait être importante et onéreuse »<sup>(91)</sup>.

Mais l'ONU dispose-t-elle des voies et moyens de concilier toute cette théorie à la pratique ?

## **2. Mesures de réajustement prévues par la Charte**

La Charte des Nations Unies offre plusieurs possibilités de réajustement à opérer soit à l'initiative du Secrétaire Général soit de l'Assemblée Générale pour corriger les mesures inadéquates adoptées à ce jour par le Conseil de sécurité.

*Premièrement* : L'article 99 de la Charte permet au Secrétaire Général d'« attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationale ». Jusqu'ici, aucun usage de cet article n'a été fait.

L'Organisation n'a pas évolué d'un iota dans la mesure où elle n'est pas sortie des limites d'une crise dégénérée en guerre civile et sortant donc du cadre classique des guerres inter-étatiques<sup>(92)</sup>. C'est pourquoi devant la gravité de la situation en RDC et le mépris absolu affiché par les pays agresseurs à l'égard des résolutions antérieures, pour le triomphe du droit, seul l'usage de la force par l'application de l'article 42 s'impose. En vertu de cet article : « Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'Article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales ... »

La persistance de l'infraction d'agression par le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi a

<sup>89</sup> GENDEBIEN, P.-H., *op.cit.* p. 279.

<sup>90</sup> LECLERCQ offre une lecture intéressante dans son ouvrage, *L'ONU et l'affaire du Congo*, Paris 1964.

<sup>91</sup> Doc. ONU, S/1999/790, par. 15.

<sup>92</sup> GENDEBIEN P.-H., *ibid.*, p. 197.

poussé le Gouvernement de la RDC à introduire le 19 juin 2000 auprès de la Cour Internationale de Justice de La Haye (CIJ), une demande en indication des mesures conservatoires<sup>(93)</sup> à l'endroit des pays agresseurs. Outre une déclaration de compétence obligatoire de la CIJ, dans son ordonnance n° 116 rendue le 1er juillet, la Cour s'est prononcée en faveur de la recevabilité de la requête congolaise dont elle attend une suite de la part du Conseil de sécurité.

*Deuxièmement* : Au cas où l'Assemblée Générale estimerait que le Conseil de sécurité n'aurait pas en vertu des dispositions de l'article 12, paragraphe 1 de la Charte rempli à l'égard de la crise congolaise « les fonctions qui lui sont attribuées », agissant conformément aux dispositions de l'article 11, elle « peut étudier les principes généraux de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales » et « faire, sur ces principes, des recommandations soit aux membres de l'Organisation, soit au Conseil de sécurité, soit aux membres de l'Organisation et au Conseil de sécurité », particulièrement par le truchement de sa première Commission, désarmement et sécurité internationale. La Résolution "Union pour la paix", du 3 novembre 1950, avait par ailleurs confié à l'Assemblée les responsabilités en matière de maintien de la paix lorsque le Conseil était paralysé.

Si aucune démarche n'est entreprise dans l'un ou l'autre sens, la MONUC ne sera qu'un gaspillage, une opération sans issue ? Plus complexe encore que la première mission des Nations Unies au Congo.

### **3. Rapprochement entre l'ONUC et la MONUC : la leçon de l'histoire**

#### *a) Regard sur l'Opération des Nations Unies au Congo.*

Initialement établi pour assurer le retrait des forces belges, aider le gouvernement à rétablir l'ordre public et fournir une assistance technique, le mandat de l'Opération des Nations Unies au Congo(ONUC)<sup>(94)</sup>, a été ultérieurement modifié pour lui permettre d'assurer le maintien de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique du Congo, de prévenir la guerre civile et d'assurer le retrait de tous les conseillers et forces militaires et paramilitaires étrangers ne relevant pas des Nations Unies ainsi que de tous les mercenaires<sup>(95)</sup>.

Pour se faire une idée sur le mandat de l'ONUC<sup>(96)</sup>, on ne ferait mieux que de citer Paul-Henry Gendebien dans son excellent ouvrage, « *L'intervention des Nations Unies au Congo 1960-1964* ». « La position du Conseil de Sécurité », fait - il observer, « avait ceci d'ambigu que, d'une part, il considéra en juillet 1960 que l'aspect interne de la crise ne concernait pas l'Organisation et que par conséquent l'action entreprise restait dans le cadre international d'Etats organisés ne nécessitant pas l'intervention de l'ONU dans une crise interne; mais que d'autre part il ne condamna pas la Belgique pour "agression", ce qui écartait

<sup>93</sup> Cette action du Gouvernement est menée conjointement à celle initialement entreprise par celui-ci devant la même juridiction, et qui suit son cours normal contre ces 3 Etats poursuivis du chef d'agression armée et d'atteinte à la souveraineté nationale et à l'intégrité territoriale de la RDC. Voir aussi Doc. ONU, Communiqué de presse de la CIJ, *Service d'informations ONU*, 22 juin 2000, p. 2.

<sup>94</sup> Cfr. MAMBOLEO, Léon, *Le mandat de l'ONU au Congo*, Mémoire de licence, Université Lovanium, Kinshasa, 1963.

<sup>95</sup> Voir aussi L'ONU et le maintien de la paix, op.cit, p. 19. Lire LEFEVER, E.W., *Crisis in the Congo, a UN Force in Action*, Washington, 1965; et Gérard LIBOIS, *Sécession au Katanga*, Bruxelles, 1963.

<sup>96</sup> S'agissant du mandat de la MONUC, voir supra, premier chapitre.

la possibilité d'utiliser les mesures coercitives prévues aux articles 41 et 42 (chapitre VII de la Charte). Le Conseil avait pourtant reconnu l'existence d'une menace à la paix internationale, puisqu'il s'était réuni à la demande du Secrétaire général en vertu de l'article 99 et puisqu'il avait voté une résolution ordonnant des mesures "provisoires" (retrait des troupes belges, maintien de l'ordre par l'ONUC) conformément à l'article 40, faisant lui aussi partie du chapitre VII. Or le chapitre VII s'occupe précisément des menaces à la paix internationale".

« L'équivoque, ajoute l'auteur, venait de la double caractéristique de la crise : essentiellement interne, mais avec des incidences internationales. Cependant, c'était surtout l'aspect international qui avait été pris en considération par le Secrétaire général et par le Conseil, mais sans qu'ils aillent jusqu'à recourir à des mesures coercitives. En fait, le Conseil présupposait en juillet 1960 une bonne volonté belgo-katangaise dans l'exécution des résolutions, bonne volonté qui rendait inutile l'adoption de mesures de contrainte »<sup>(97)</sup>.

« Devant cette équivoque, signale Gordon King, deux membres du Conseil de sécurité, la France et l'ex-Union soviétique ainsi que les pays du bloc socialiste avaient refusé de participer au financement de l'ONUC sur base de l'argument selon lequel la Belgique avait commis une agression contre la République du Congo et qu'elle devait supporter elle-même la responsabilité morale des conséquences de son agression »<sup>(98)</sup>.

Le quatrième rapport du Secrétaire Général M. Dag Hammarskjöld sur la mise en application des Résolutions du Conseil de sécurité S/4387 du 14 juillet 1960, S/4405 du 22 juillet 1960, et S/4426 du 9 août 1960<sup>(99)</sup> étonne par la similitude des problèmes soulevés par leur mise en oeuvre et leur application par rapport à l'évolution du mandat de la MONUC.

### ***b) Moyens mis en oeuvre***

Les deux opérations de maintien de la paix au Congo s'illustrent par des missions complexes et intégrées comprenant une action à la fois politique, militaire, sécuritaire et humanitaire. L'ONUC a englobé en plus un effectif de la police civile.

---

<sup>97</sup> GENDEBIEN, P.-H., op.cit., pp. 198-199.

<sup>98</sup> GORDON, King, *The United Nations in the Congo. A quest for peace*, Carnegie, 1962.

<sup>99</sup> Doc.ONU, S/4475, 30 août 1960.

**Tableau I : Particularités et coûts des opérations  
ONUC — MONUC (juillet 2000) :**

| Dispositif/Structuration     | ONUC (Opération achevée)        | MONUC (Opération en cours) |
|------------------------------|---------------------------------|----------------------------|
| Déclenchement du conflit     | 11.7.1960                       | 2.8.1998                   |
| Emplacement                  | République du Congo             | R.D. du Congo              |
| Quartier Général             | Léopoldville (Kinshasa)         | Kinshasa                   |
| Effectif autorisé            | 1.770 unités                    | 5.537                      |
| -Personnel civil             | 19.828                          | 500                        |
| - Militaires                 | 1.770 unités                    | 161                        |
| - Observateurs               | 19.828                          | 67                         |
| Effectif actuel              | M. Rajeshwar Dayal (démission)  | M. Kamel Morjane           |
| - Observateurs militaires    | M. Mekki Abbas                  | (Algérie)                  |
| - Personnel d'état-major     | M. Sture Linner (Suède intérim) | M. Moutanga Diallo         |
| Représentant spécial du S.G. | Ralph Bunche (USA, intérim.)    | (Sénégal)                  |
| Commandant de la Force       | M. Cari Von Horn (Suède)        | —                          |
| Pays fournisseur             | 28                              | En cours depuis août       |
| Durée                        | 15 juil.1960-30 juin 1964       | 1999                       |
| Budget total                 | —                               | A déterminer par           |
| - Coût estimatif             | 250 dont 5 civils               | A.G.                       |
| - Pertes humaines            | 400.130.793 USA (net)           | -                          |
| - Financier                  | —                               | -                          |
| -Août 1999-31 juil. 2000     |                                 | 200.000.000 (prov.)        |

**Source** : Elaboré par KABUNGULU Ng.-K. sur base des renseignements tirés des documents ci-après :

- *Congo 1961*, CRISP, Bruxelles, 1962.
- *L'ONU et le maintien de la paix*, DPI/1827, décembre 1996.
- Rapports du Secrétaire Général sur la MONUC, Doc. ONU, S/2000/30,17 janvier 2000 et S/2000/566,12 juin 2000.
- *Chronique de la politique étrangère*, Evolution de la crise congolaise de septembre 1960 à avril 1961. vol. XIV, N° 5-6, septembre - novembre 1961.

### c) Comparaison de leurs mandats

De même que les récents massacres de Kisangani ont obligé les Nations Unies à adopter une position radicale dans la *Résolution du 16 juin 2000*, il a fallu la mort de Lumumba, le 17 janvier 1961, pour que le Conseil durcisse le ton dans sa résolution du 21 février 1961. La résolution du 24 novembre 1961, *affirme* Gendebien, constituait une réaction aux événements de septembre (la mort de Dag Hammarskjöld) et «une manière de compenser les concessions du cessez-le-feu»<sup>100</sup> entre le Katanga et Léopoldville qui prit effet le 21 septembre 1961. Aujourd'hui encore, de la condition primordiale liée à la sécurité des casques bleus dépendra le déploiement de la phase II de la MONUC. Alors que le gouvernement Adoula était persuadé que le cessez-le-feu fruit de la Conférence de

<sup>100</sup> Doc.ONU, S/RES/5002 du 21 novembre 1961 cité par GENDEBIEN, P.-H., *ibid.*, p. 134.

Tananarive (8 mars -12 mars 1961) allait prolonger la sécession; présentement, en l'an 2000, bon gré malgré, le cessez-le-feu de Lusaka vaut pour l'occupant, un sursis, mieux, une rallonge de la partition du pays.

Par sa résolution de novembre 1961, le Conseil autorisait le successeur de M. Hammarskjöld, le birman U Thant, «à entreprendre une action vigoureuse, y compris, le cas échéant, l'emploi de la force dans la mesure requise, pour faire immédiatement appréhender, placer en détention dans l'attente de poursuite en justice ou expulser tous les personnels militaire et paramilitaire et conseillers politiques ne relevant pas du commandement des Nations Unies ... »<sup>(101)</sup>.

La condamnation de la sécession katangaise fut de l'avis de cet auteur la grande innovation de ce texte par rapport aux précédents. Faisant preuve de réalisme politique, la résolution du 24 novembre 1961 reposait sur trois piliers qui permirent de juguler la crise de l'époque :

- le Conseil de sécurité enterrait ouvertement et définitivement le principe de la non-intervention dans les conflits internes, constitutionnels ou autres;
- l'ONU avait reçu un mandat explicite, dépassant les simples implications des résolutions précédentes, pour mettre fin aux activités des mercenaires et les incarcérer;
- l'usage de la force était autorisé sans nulle contestation possible<sup>(102)</sup>.

Comparativement aux années 60, à moins de recourir exceptionnellement aux dispositions de l'article 2, alinéa 7 de la Charte des Nations Unies relatives (à l'application des mesures coercitives prévues au Chapitre VII) la MONUC serait privée en principe du droit d'employer ses armes d'une manière offensive, car cela serait susceptible de lui faire prendre parti dans un conflit intérieur; elle ne pourrait les utiliser que pour sa légitime défense. Les mesures de réajustement décrites ci-dessus lui permettraient très vraisemblablement de se tirer d'affaire. On sait que ces principes de non-intervention et de non-usage des armes causèrent finalement de graves difficultés à l'ONUC dans l'accomplissement de sa mission.

Aussi différents que puissent être les contextes de l'ONUC (la guerre froide) et de la MONUC (l'après-guerre froide), les missions de ces deux organismes ne sont que des missions de bons offices axées plus sur la sécurisation des Nations Unies dans l'accomplissement de leurs mandats que sur la protection des populations. Comme les Ougandais et les Rwandais dernièrement à Kisangani, l'Armée Nationale Congolaise (ANC) se livra en novembre 1961 à des graves excès à Luluabourg (Kananga), Albertville (Kalemie) et à Kindu où 13 pilotes italiens de l'ONUC furent massacrés le 11 novembre 1961 en présence des forces des Nations Unies.

#### ***d) A retenir***

Comme s'interrogeait feu Dag Hammarskjöld, dans l'un comme dans l'autre cas, comment l'ONU peut-elle espérer trouver un remède ((sans une analyse calme, non politique et claire de la maladie dont souffre le Congo ?)<sup>(103)</sup>.

<sup>101</sup> Résolution du Conseil de sécurité, Doc. ONU, S/5002, 24 novembre 1961.

<sup>102</sup> GENDEBIEN, P.-H., *idem*, p. 135. Toutefois, l'usage de la force prévu par la résolution du 21 février 1961 ne se fondait pas sur les articles 41 et 42, car l'article 42 vise la guerre inter-étatique et la résolution en question ne concernait que la guerre civile.

<sup>103</sup> Doc. ONU, 5/PV 920, 13 décembre 1960.

Hier comme aujourd'hui, il y a lieu de retenir deux grandes leçons de l'histoire :

*Primo* : Les Nations Unies semblent gérer la crise congolaise avec les mêmes erreurs : inaction et obstination à résoudre par des mécanismes internes un conflit international.

*Secundo* : L'analyse juridico-politique des Tables Rondes <sup>(104)</sup> et l'expérience de la Conférence Nationale Souveraine (CNS) démontrent à suffisance que, bien qu'indispensable, la viabilité d'une construction engendrée par le dialogue était souvent sujette à caution.

Ces appréhensions ne préjugent en rien du résultat final de la mission de l'ONU au Congo.

## CONCLUSION

L'Accord de Cessez-le-feu de Lusaka a sans doute défini en termes trop peu précis la mission impartie à l'ONU dans l'Article 111,1 1, a :

« Le Conseil de sécurité agissant conformément aux dispositions du chapitre VII de la Charte des Nations Unies et en collaboration avec

l'OUA, sera appelé à constituer, faciliter et déployer une force de maintien de la paix en RDC afin d'assurer la mise en oeuvre de cet Accord ; et, compte tenu de la situation particulière de la République Démocratique du Congo, lui confiera le mandat de poursuivre tous les groupes armés en République Démocratique du Congo. A cet égard, le Conseil de sécurité des Nations Unies définira en conséquence *le mandat de la force de maintien de la paix* ».

Il y est certes fait référence au chapitre VII de la Charte des Nations Unies dont le titre indique bien le contenu : « *Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression* ».

Mais on n'y parle que de mandater une "force de *maintien de la paix*" sans faire état d'un "acte d'agression" ni d'une "force de rétablissement de la paix".

Ce dernier terme est toutefois utilisé dans l'Annexe A consacrée aux "Modalités de mise en oeuvre de l'Accord de Cessez-le-feu en RDC", en son chapitre 8,2 : « *Le mandat de la force des Nations Unies devra inclure les opérations de maintien et de rétablissement de la paix telles que décrites ci-dessous* »... Mais au point 8.2.2, en matière de "rétablissement de la paix" on ne cite, en premier lieu, que la mission de « *traquer et désarmer les groupes armés* », terme qui dans l'Accord n'inclut pas les "forces étrangères", celles-ci n'étant d'ailleurs pas non plus définies comme agresseurs.

Tout ceci permet de mieux comprendre pourquoi au Congo on a été déçu par l'insuffisante définition du mandat de la Monuc et le manque de moyens mis à sa disposition pour faire face à ses lourdes responsabilités de rétablissement et de maintien de la paix au

---

<sup>104</sup> Lin: -François PERIN, " L'Analyse des problèmes soulevés par les Tables Rondes ", reproduit dans *Congo 1961*, CRISP, Bruxelles, pp. 102-104; -Godé Iwele, "Mgr Monsengwo. Acteur et témoin de l'histoire", Duculot, Bruxelles, 1995.

Congo.

Il est vrai que certains préjugés défavorables exprimés à l'endroit de la Monuc dès l'arrivée de ses premiers observateurs militaires ne lui ont pas facilité la tâche et ont même contribué à retarder le déploiement plus large de troupes de maintien de la paix. Mais indépendamment de la méfiance de certains milieux qui disent avoir gardé mauvais souvenir de la première intervention de l'ONU au Congo dans les années 1960-1964, on estime généralement ici que le mandat de la Monuc devrait être corrigé et renforcé.

C'est ce que nous avons longuement exposé dans la présente étude, à commencer par le malentendu – ou la divergence de points de vue – qui devrait pouvoir être perçu et dissipé entre la RDC et l'ONU.

Il y a d'abord un sérieux problème de qualification du conflit et de la crise en RDC, qui conditionne la motivation de l'intervention des Nations Unies. Pour l'ONU, on a essentiellement affaire à une guerre civile entre Congolais, donc « un *conflit interne* qui se complique d'ingérences

extérieures » comme ce fut le cas au Congo en 1960-65. Alors que pour la RDC il y a surtout une *agression étrangère* avec la complicité d'opposants "rebelle" congolais.

Par conséquent, les premières résolutions 1234 et 1258 du Conseil de Sécurité ont été contestées par Kinshasa qui attendait que l'ONU condamne les "agresseurs" ougandais, rwandais et même burundais et qu'elle justifie l'envoi d'une force d'interposition au Congo par la nécessité de chasser ces agresseurs. On aurait donc voulu que la Monuc vienne appuyer les Forces armées congolaises et leurs Alliés.

Il s'ensuit un autre différend entre l'ONU et Kinshasa, portant sur le sens du Dialogue intercongolais. Puisque pour l'ONU la crise en RDC est essentiellement causée par un "conflit interne", la première chose à faire est de pousser les Congolais à s'entendre, à faire la paix entre eux et à s'accorder sur un "nouvel ordre politique", avant même le retrait des "forces étrangères non-invitées". Pour les Congolais, au contraire, la première chose à faire c'est le retrait des armées des pays agresseurs qui aura pour conséquence l'effondrement des mouvements de rébellion qui n'ont pas de base populaire et se sont rendus insupportables dans les territoires occupés par l'ennemi.

Il faudrait donc, avons-nous indiqué plus haut dans notre chapitre III, procéder, avec l'ONU, à une approche corrective qui passe par la requalification du conflit, l'identification des agresseurs et la révision du mandat.

En principe, il faudrait aussi revoir certains passages de l'Accord de Lusaka. Mais la chose nous paraît impossible. En effet, l'Article III, paragraphe 26, prévoit que « *Cet Accord pourra être amendé avec l'accord de toutes les Parties* »... On ne voit pas comment réaliser une telle unanimité !

Mais du côté de l'ONU, il doit y avoir moyen d'entreprendre une campagne diplomatique d'explication du point de vue congolais, d'autant plus que les exactions et les horreurs dont les organismes de défense des Droits de l'homme multiplient les rapports et témoignages commencent à produire en Europe et aux Etats-Unis des réactions d'indignation à l'égard des forces étrangères dans les territoires occupés.

Et surtout, il y a le précédent créé par l'ONUC au Congo en 1961. Par sa résolution du 24 novembre 1961, le Conseil de Sécurité, avons-nous signalé plus haut, enterrait le principe de la non-intervention dans les conflits internes, constitutionnels ou autres. L'ONUC a pu se

renforcer en hommes et en armes et mener au Sud-Katanga des combats victorieux contre les mercenaires et gendarmes katangais. Le 15 janvier 1963, M. Tshombe jetait l'éponge et proclamait *dans* un message au Premier ministre Adoula la fin de la sécession katangaise.

Nous devons nous convaincre qu'il faut nous entendre avec l'ONU pour rétablir la paix. Pour cela, il faut coopérer dans un esprit d'ouverture diplomatique et de dialogue avec l'Organisation des Nations Unies, ses pays membres, ses nombreuses institutions et particulièrement le Secrétaire général qui, dans son message de nouvel an du 31 décembre 1999 a demandé la coopération de tous. Ceci avait inspiré à *Congo-Afrique*, pour son éditorial de février 2000 (n° 342) le titre suivant : « Les Nations Unies et nous, nous avons besoin les uns des autres ».

**Hubert KABUNGULU-NGOY Kangoy**  
Ancien Consultant au Centre d'Information  
de l'ONU à Kinshasa Chercheur privé.