

Le processus de création de la MONUC : regards croisés sur une histoire controversée du maintien de la paix en République Démocratique du Congo

Par

BALINGENE KAHOMBO*

Résumé

Les interventions de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (RDC) remontent déjà à l'année de l'indépendance. La mise en place de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC) a eu lieu, en 1999, dans le contexte du conflit armé ayant éclaté en août 1998. Cette étude met un accent particulier sur les contradictions juridiques et politico-diplomatiques qui ont jalonné le processus de sa création au point d'affecter l'efficacité de l'action des Nations Unies en RDC jusqu'au remplacement de la MONUC par la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo (MONUSCO) en 2010. L'étude démontre que l'ONU n'avait pas créé la MONUC du seul fait de la demande de l'Etat congolais. C'était une opération de maintien de la paix dont les origines profondes remontaient au processus de médiation régionale de la SADC et de l'OUA, ayant abouti à la conclusion de l'Accord de Lusaka du 10 juillet 1999. D'abord, face à l'agression contre la RDC, l'ONU choisissait de faire appel au règlement pacifique du conflit au lieu de faire application des mécanismes con-

Abstract

The United Nations Organizations' interventions in the Democratic Republic of Congo (DRC) can be traced back to the year of independence. The establishment of the United Nations Organization Mission in the DR Congo (MONUC) took place, in 1999, in the context of war conflict that started in August 1998. This study stresses legal, political and diplomatic contradictions that depicted its process of creation at the extent of affecting the efficiency of the United Nations (UN) actions in the DRC as a substitute for the MONUC by the United Nations Organization Mission for Stabilization in the DR Congo (MONUSCO) in 2010. The study shows that the UN did not create the MONUC at the sole request of the Government of Congo. It was a peace keeping mission of which profound origins derived from the process of regional mediation of the SADC and the AUO which resulted in the conclusion of the Lusaka Agreement of 10 July 1999. To begin with, the DRC faced with the act of aggression,, the UN chose to call for a peaceful resolution of the conflict instead of applying the binding mechanisms deriving from Chapter VII of the Charter against aggressing states. After, the UN and the African regional system were playing a

traignants du Chapitre VII de la Charte à l'encontre des Etats agresseurs. Ensuite, l'ONU et le système régional africain se renvoyaient, tour à tour, la balle pour la résolution de la crise, tandis qu'au sein même des Nations Unies, le Secrétaire général et le Conseil de sécurité ne semblaient pas émettre sur la même longueur d'onde, s'agissant de la planification de la mise en place effective de la mission onusienne en RDC. Ceci constitue un véritable cas historique et d'école sur la crise du maintien de la paix par les Nations Unies post Guerre froide.

ping pong game for the resolution of the conflict, whereas within the UN, the General Secretary and the Security Council seemed to not sound in the same way concerning the planning of an effective establishment of the UN mission in the DRC. This is a real historical and academic case on the crisis of UN peace keeping mission after the Cold war.

Mots-clés/Key-words: MONUC, maintien de la paix, médiation régionale, règlement pacifique des différends, Chapitre VII de la Charte de l'ONU, Accord de Lusaka, Conseil de sécurité

INTRODUCTION

Avant la guerre du 2 août 1998, l'Organisation des Nations Unies (ONU) était déjà plusieurs fois intervenue en République Démocratique du Congo (RDC). En 1960, elle avait créé l'Opération des Nations Unies au Congo (ONUC) dans un contexte particulier : l'affaire du Congo¹. En 1996, après le génocide de 1994 au Rwanda et au cours de l'offensive militaire contre le régime du Président Mobutu, elle autorisa le

* Licence en Droit (Université de Goma), DES (Université de Kinshasa), actuellement Chercheur au *Berlin/Potsdam Research Group "The International Rule of Law - Rise or Decline?"* (www.kfg-intlaw.de); membre du Centre de Recherches et d'Etudes sur l'Etat de Droit en Afrique (CREEDA) et de la *Congolese Association for Public Policy (CAPP)* ; Chef de travaux à l'Université de Goma. E-mail: balingene82@gmail.com; balingene.kahombo@kfg-intlaw.de

¹ VIRALLY, M., « Les Nations Unies et l'affaire du Congo : aperçu sur le fonctionnement des institutions », *Annuaire français de droit international*, 1960, vol.VI, pp.557-597 ; ABI-SAAB, G., *The United Nations Operations in the Congo*, Oxford, Oxford University Press, 1978 ; MUKIRAMFI SAMBA, *De l'ONUC à la MONUC : ressemblances et dissemblances*, mémoire de licence en droit, Université de Kinshasa, 2001-2002.

déploiement de la Force multinationale temporaire pour l'Afrique des grands lacs, avec pour mandat de « faciliter le retour immédiat des organisations à vocation humanitaire et la fourniture effective, par des organisations de secours civiles, d'une assistance humanitaire visant à soulager dans l'immédiat les souffrances des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger dans l'est du Zaïre, et de faciliter le rapatriement librement consenti et dans l'ordre des réfugiés, par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ainsi que le retour librement consenti des personnes déplacées [...] »².

Par conséquent, la mise en place de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC) a eu lieu, en 1999, sur fond d'une tradition interventionniste de l'ONU en RDC. Mais point n'est besoin de rappeler le conflit armé du 2 août 1998, ayant opposé au moins huit pays africains sur le territoire congolais, qui a maintes fois été qualifié, du point de vue du droit de la sécurité collective, de guerre d'agression, doublée de rébellions internes³. Et pourtant, la création de la MONUC s'est située en retrait par rapport à la gravité d'une telle qualification en droit international. Alors que l'agression aurait dû impliquer l'adoption des mesures coercitives en vertu soit du chapitre VII soit du chapitre VIII de la Charte de l'ONU, la MONUC fut constituée comme une opération de maintien de la paix (OMP), par définition une action non coercitive⁴, décidée par le Conseil de sécurité avec le consentement de princi-

² UNSC Rés.1080 (1996), 15 novembre 1996, paras.3 et 5. Cependant, l'opérationnalisation de cette force échoua, parce que n'étant plus utile, dès lors que l'armée rwandaise avait déjà réussi à bombarder les camps onusiens des réfugiés rwandais à l'est de l'ex Zaïre et à rapatrier de force la majorité de ceux qui avaient survécu à ses attaques meurtrières, sous la barbe de l'ONU et en toute impunité.

³ BULA-BULA, S., « L'agression permanente en tant que mode de domination étrangère du Congo », in : *La guerre d'agression contre la République démocratique du Congo et l'interpellation du droit international, Actes des journées de réflexion du 5 au 6 octobre 1998*, Kinshasa, Presses universitaires de Kinshasa, 1999, p.15 ; NTIRUMENYERWA M. KIMONYO, G., « La crise dans la sous-région des Grands Lacs : quand les protagonistes tournent le dos au droit », *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2003-2004*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 257. Voir aussi *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment of 19 December 2005, I.C.J. Reports 2005*, para.345 (1); *Democratic Republic of Congo v. Burundi, Rwanda and Uganda*, ACmHPR, Comm. 227/ 1999, 20 Activity Report (2006), para.76

⁴ NGUYEN QUOC DIHN, DAILLIER, P. et PELLET, A., *Droit international public*, Paris, LGDJ, 2002, p. 1010.

pales parties au conflit⁵. De droit, elle en était un organe subsidiaire, conformément à l'article 29 de la Charte des Nations Unies⁶.

Il faut cependant avouer que la création de la MONUC ne résultait pas d'une inspiration directe du Conseil de sécurité. Ce dernier ne voulait d'ailleurs pas intervenir directement, abandonnant par là même la responsabilité de la gestion de la situation et du maintien de la paix au système régional africain, en fait à l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et à la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Mais, le Conseil de sécurité déclara son appui aux efforts de médiation de ces deux organismes régionaux visant à parvenir à un règlement pacifique du conflit⁷. De ce fait, la création de la MONUC doit être envisagée comme l'émanation d'une action concertée de la communauté internationale⁸, engagée dans un processus de pacification d'une extrême complexité militaro-politique. Dès lors, ladite médiation régionale et le résultat auquel elle était parvenue constituent des facteurs qui peuvent mieux expliquer le processus ayant conduit à la création de la MONUC. Le choix de ce moyen pacifique, non coercitif, et la manière dont il fut patiemment, pour ne pas dire tardivement, mis en place font état de nombreuses contradictions, aussi bien sur le plan juridique qu'au niveau politique et diplomatique. En dehors de la dynamique de l'ensemble de ces contradictions, on ne peut bien comprendre le processus de la création de la MONUC et ses véritables enjeux. Cette étude met un accent particulier sur cette dynamique parce que ce problème n'a pas encore été suffisamment examiné, alors qu'il semble avoir eu une incidence directe sur toute l'action des Nations Unies en RDC jusqu'au remplacement de la MONUC par la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo (MONUSCO) en 2010⁹. Une certaine doctrine n'a pas hésité d'évoquer la crise du maintien de la

⁵ Le consentement des parties est une condition nécessaire à la mise en place d'une OMP, par opposition à une mission d'imposition de la paix, créée sur base du chapitre VII de la Charte. Voir BENCHIKH, M. (éd.), *Les organisations internationales et les conflits armés*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 115.

⁶ Cet article dispose que : « Le Conseil de sécurité peut créer les organes subsidiaires qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions ».

⁷ UNSC Res.1234 (1999), 9 avril 1999, para.11.

⁸ BALINGENE KAHOMBO, *L'Afrique des grands lacs : la paix recherchée dans l'incohérence de l'action de la communauté internationale*, Saarbrücken, Editions universitaires européennes, 2015, pp.122 et 140.

⁹ UNSC Rés.1925 (2010), 28 mai 2010, para.1.

paix à cause des défaillances à répétition de la mission onusienne dans l'accomplissement de son mandat¹⁰.

Ainsi, l'objet de cette étude ne saurait se réduire à un catalogue des résolutions du Conseil de sécurité, traduisant la portée et les limites de l'engagement des Nations Unies en RDC. Il s'agit plutôt d'interroger tous les acteurs principaux qui ont été impliqués dans le processus de paix afin de préciser les origines profondes de la MONUC et ses enjeux, d'abord en étudiant les antécédents à sa création (I), avant d'aborder sa mise en place effective (II).

I. LES ANTECEDENTS A L'INTERVENTION DES NATIONS UNIES

L'itinéraire politique et diplomatique qui a conduit au déploiement de la mission onusienne en RDC révèle un semblant de jeu de ping-pong entre l'ONU et le système régional africain, se rejetant, tour à tour, la responsabilité de la gestion du conflit armé dans ce pays. Tout d'abord, il y avait eu l'action indirecte du Conseil de sécurité de l'ONU, qui préféra abandonner cette gestion à la SADC et à l'OUA (A) ; puis, à l'inverse, suite aux négociations de paix de Lusaka, on en appela à une intervention directe des Nations Unies en RDC (B).

A. L'abandon du maintien de la paix au système régional africain

Du 2 août 1998 à la conclusion de l'Accord de Lusaka, le 10 juillet 1999, l'attitude du Conseil de sécurité était ambivalente. Il adopta uniquement une résolution¹¹ et une série de trois déclarations présidentielles¹². Cette résolution intervint le 9 avril 1999, soit plus de huit mois depuis le déclenchement des hostilités. Ce temps de silence paraît vraiment étonnant quand on sait que le Conseil de sécurité est l'organe principal de l'ONU en charge du maintien de la paix et de la sécurité internationale. Par contre, en examinant les déclarations antérieures de son Président, lesquelles ne sont que de simples recommandations, voire des déclarations d'intentions de cet organe,

¹⁰ NOVOSELOFF, A., « Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies en 2009 : crise de croissance ou crise de maturité ? », *Bulletin du maintien de la paix*, n° 92, janvier 2009, p.1.

¹¹ UNSC Rés. 1234 (1999), 9 avril 1999.

¹² Déclaration S/PRST/1998/26 du 31 août 1998 ; Déclaration S/PRST/1998/36 du 11 décembre 1998 ; Déclaration S/PRST/1999/17 du 24 juin 1999.

sans aucun effet obligatoire, on peut mieux interpréter ce silence comme ayant été une volonté manifeste de ne pas agir directement, ou plutôt d'agir indirectement, en se réfugiant derrière une action de caractère régional. Le Conseil de sécurité en appela à un règlement pacifique du conflit armé (1) sous la houlette de la médiation régionale (2).

1) L'appel onusien au règlement pacifique du conflit

Dans sa déclaration du 31 août 1998, le Président du Conseil de sécurité réaffirma en effet :

l'obligation de respecter l'intégrité territoriale et la souveraineté nationale de la République Démocratique du Congo et des autres États de la région et la nécessité pour tous les États de s'abstenir d'intervenir dans les affaires intérieures des autres¹³. Dans ce contexte, poursuit-il, le Conseil appelle à une solution pacifique au conflit en République démocratique du Congo [...] ¹⁴.

Ces propos constituent pratiquement une constance juridique et diplomatique dans toutes les autres déclarations et résolutions ultérieures du Conseil de sécurité. Mais, cet appel ayant été lancé dans le cadre d'une agression avérée contre un membre des Nations Unies¹⁵, pose des problèmes juri-

¹³ Déclaration S/PRST/1998/26 du 31 août 1998, para.2.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Voir UNSC Rés.1304 (2000), 16 juin 2000, para.4(a); *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt du 19 décembre 2005, *C.I.J. Recueil 2005*, para.345 (1); *République démocratique du Congo/ Burundi, Rwanda et Ouganda*, ComAHPR, Comm. 227/ 1999, 20 Rapport d'activités (2006), para.76. La guerre commença, avec l'implication directe du Rwanda, de l'Ouganda et du Burundi, le 2 août 1998. Le premier groupe rebelle, le Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD), fut créé le 12 août 1998. Le second groupe rebelle, le Mouvement de Libération du Congo, (MLC), fut institué le 10 novembre 1998. Le premier groupe rebelle était soutenu par le Rwanda et l'Ouganda, avant que celui-ci ne devînt le principal soutien du second group. Bien que doublée d'une guerre civile, cette agression fut reconnue par plusieurs instances internationales bien que sans faire expressément usage de ce terme. Ainsi, le paragraphe 4 (a) de la résolution 1304 du Conseil de sécurité demandait 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 (...). Dans l'affaire des *activités armées sur le territoire du Congo*, la Cour internationale de Justice jugea également que « la République de l'Ouganda, en se livrant à des actions militaires à l'encontre de la République démocratique du Congo sur le territoire de celle-ci, en occupant l'Ituri et en soutenant activement, sur les plans militaire, logistique, économique et financier, des forces irrégulières qui opéraient sur le territoire congolais, a violé le principe du

diques et politiques. Juridiques d'abord, puisque règlement pacifique des différends et agression armée ne sont pas corrélatifs. Ils sont plutôt contradictoires dans la mesure où, juridiquement, l'un devrait exclure l'autre. Politiques ensuite, étant donné que cet appel était un pis-aller, c'est-à-dire une action de consensus faite de s'accorder sur le recours aux mécanismes contraignants prévus au Chapitre VII de la Charte de l'ONU et applicables « en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression »¹⁶.

La particularité du Chapitre VII est d'accorder au Conseil de sécurité deux catégories de pouvoirs spécifiques : d'une part, le pouvoir de qualification juridique des faits et de désignation de l'auteur de ces derniers ainsi que, d'autre part, le pouvoir de recommander et/ou de décider les actions (coercitives) à mener, de façon échelonnée, pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales¹⁷. Cependant, même si le Conseil de sécurité avait constaté que le conflit armé en RDC menaçait gravement la paix et la sécurité régionales¹⁸, il ne parvint pas à qualifier expressément celui-ci d'agression et d'en tirer les conséquences de droit. Dans sa résolution du 9 avril 1999, il invoqua, simplement, des Etats ayant entretenu sur le territoire congolais « des forces non-invitées »¹⁹ dans des conditions incompatibles avec les principes de la Charte. Dans une autre résolution du 16 juin 2000, le Conseil de sécurité se montra un peu plus courageux en formulant son exigence ci-après :

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

non-recours à la force dans les relations internationales et le principe de non-intervention ». Dans la Communication 227/1999, introduite par la RDC contre le Burundi, le Rwanda et l'Ouganda, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples condamna par conséquent « l'occupation du territoire du plaignant par les forces des Etats défendeurs » et la trouve inacceptable, même si ces derniers justifient leur présence sur le territoire du plaignant par la sauvegarde de leurs intérêts nationaux, donc en violation de l'article 23 de la Charte. La Commission est tout à fait convaincue que ces intérêts seraient mieux protégés dans les limites des territoires des Etats défendeurs ».

¹⁶ C'est cela même l'intitulé du Chapitre VII de la Charte de l'ONU.

¹⁷ REUTER, P., *Droit international public*, Paris, PUF, 1992, p.523 ; KARAOSMANOGLU, A.L., *Les actions militaires coercitives et non coercitives des Nations Unies*, Genève, Lib. Droz, 1970 ; MAMPUYA KANUNK'A TSHIABO, A., *La coercition économique dans la pratique contemporaine de la sécurité collective*, Thèse de doctorat en droit, Université de Nancy II, 1972.

¹⁸ Déclaration S/PRST/1998/26 du 31 août 1998, para.1.

¹⁹ UNSC Rés. 1234 (1999), 9 avril 1999, para.2

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 2000²⁰.

Théodore Ngoy assimila cette attitude à un véritable déni de justice à l'encontre de la RDC²¹, une fuite des responsabilités de la part du Conseil de sécurité. Son analyse juridique est intéressante, contrairement à l'opinion de Philippe Biyoya qui considère qu'il s'agissait d'« un verbiage ennuyeux »²². Elle a au moins le mérite d'avoir expliqué les modes de fonctionnement de cet organe important de l'ONU et la non-application des mesures coercitives collectives en cas d'agression d'un Etat membre de l'ONU. Mais, l'erreur de Théodore Ngoy est d'avoir confondu le « statut juridique du Conseil de sécurité qui aurait dû jouer au gouvernement mondial ou mieux au tribunal international pour le Congo »²³. Une telle approche constituait du juridisme pur et simple qui tendait à faire oublier la nature politique et interétatique du Conseil de sécurité. Il faut noter que ses déclarations et résolutions ne sont que l'émanation de la volonté de ses Etats membres. Les désaccords entre ces derniers sont fréquents et ont provoqué la paralysie du système onusien de sécurité collective²⁴, tel que conçu dans la Charte de l'ONU depuis 1946. Auguste Mampuya a même parlé de la « désuétude »²⁵ dudit système. Les opérations de maintien de la paix, y compris la MONUC, sont le fruit de ce blocage. Elles se sont progressivement imposées comme une pratique réaliste du maintien de la paix depuis les années 1950²⁶. Leur création relève essentiellement du règlement pacifique des différends au titre du Chapitre VI de la Charte de l'ONU²⁷. Les raisons profondes du blo-

²⁰ UNSC Res.1304 (2000), 16 juin 2000, para.4(a). L'insistance est nôtre.

²¹ NGOY, TH., *L'Accord de Lusaka : une autre lecture*, Kinshasa : CERBIPAD, 2002, p.219.

²² BIYOYA MAKUTU, PH., *Pari d'une transition apaisée en République démocratique du Congo*, Paris, L'Harmattan, 2008, p.30.

²³ *Ibid.*

²⁴ BENCHIKH, M. (éd.), *Les organisations internationales et les conflits armés*, Paris, L'Harmattan, 2002, pp.116-117 ; DUPUY, P.-M., *Droit international public*, Paris, Dalloz, 2006, pp.611-613.

²⁵ MAMPUYA KANUNK'A TSHIABO, A., *Désuétude du système de sécurité collective*, Kinshasa, PUZ, 1986, pp.7-8.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Ceci demeure vrai même si, en pratique, le mandat d'une OMP peut varier du chapitre VI au chapitre VII de la Charte ou les deux à la fois. Cependant, une certaine doctrine, que nous ne partageons pas du reste, considère que les OMP sont créées sur la base du chapitre VII de la Charte. Selon elle, même si elles n'ont pas été ex-

cage du Conseil de sécurité sont généralement d'ordre politique et géopolitique, tout comme celles de sa préférence entre son intervention directe et l'action à caractère régional.

2) *L'appui onusien au processus de médiation régionale*

La résolution du conflit armé en RDC fut entreprise dans le cadre régional africain. Tous les Etats belligérants avaient deux obligations internationales à respecter, c'est-à-dire l'obligation de s'abstenir de recourir à l'emploi ou à la menace d'emploi de la force comme moyen de politique nationale et celle de régler leurs différends d'une manière pacifique. Ces obligations leur avaient été rappelées dans deux communiqués communs importants. Le premier fut adopté à l'issue du Sommet de Victoria Falls (Zimbabwe), tenu du 7 au 8 août 1998 (Victoria Falls I), sous l'égide de la SADC, en présence des représentants de la RDC, de l'Ouganda, de la Namibie, du Rwanda, de la Tanzanie, de la Zambie et du Zimbabwe. Le second était la conclusion du Sommet de Victoria Falls II tenu du 7 au 8 septembre 1998. Ce dernier Sommet confia par ailleurs aux ministres de la défense et à d'autres fonctionnaires de la SADC la charge d'élaborer, en étroite collaboration avec l'OUA et l'ONU, les modalités de mise en œuvre d'un cessez-le-feu immédiat et de créer un mécanisme pour assurer le suivi du respect des dispositions du cessez-le-feu.

Toutefois, Victoria Falls II fut un échec, pour deux raisons principales, à savoir la négation par l'Ouganda et le Rwanda²⁸ de la présence de leurs troupes en RDC, et le refus du Gouvernement congolais de reconnaître l'existence des rebelles du Rassemblement congolais pour la démocratie

pressément envisagées par la Charte, elles résulteraient de l'exercice des pouvoirs implicites que détient le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII. Voir BOKONA WIPA BONZALY, « La Mission de l'Organisation des Nations Unies au Congo (MONUC) : fondement et régime en droit international », *Annales de la Faculté de droit*, vol. XI-XXVII, 2004, pp.263-267.

²⁸ Il a fallu attendre trois mois après le déclenchement des hostilités pour voir le Rwanda reconnaître la présence de ses forces armées sur le territoire congolais. La déclaration en avait été faite le 6 novembre 1998, par l'ancien vice-président et actuel président du Rwanda, Paul Kagame, lors de sa rencontre avec l'ancien président de la République d'Afrique du Sud (RSA), Nelson Mandela, à Pretoria. Le 11 novembre suivant, le Rwanda et l'Ouganda s'accordèrent pour un commandement conjoint auquel les rebelles allaient être associés. De ce fait, ils déclarèrent ainsi ouvertement la guerre à la RDC. Voir BANYAKU LUAPE EPOTU, E., *Chronologie, monographie et documentation sur l'histoire politique du Congo des années 60 aux années 90*, Kinshasa, Ed. COMPODOR, 2000, p.277.

(RCD). Conséquence logique de cette position du Gouvernement congolais, les représentants du RCD, Messieurs Z'Ahidi Ngoma et Bizima Karaha, affirmèrent ne pas être concernés par tout éventuel accord qu'ils n'auraient pas signé parce qu'ils n'avaient pas été admis à la table de négociations. Ainsi, le 11 septembre 1998 à Addis-Abeba, sous l'égide de l'OUA, les pourparlers de Victoria Falls II se poursuivirent entre les ministres de la défense de six pays en guerre²⁹, mais en vain.

C'est finalement le Sommet de la SADC tenu à Grand Baie (l'Ile Maurice), du 13 au 14 septembre 1998, qui chargea la Zambie de conduire des pourparlers de paix pour la RDC, en étroite collaboration avec l'OUA et avec l'appui de l'ONU, alors même que ce processus de médiation régionale avait du mal à avancer. Lorsque le Rwanda reconnut sa présence militaire en RDC, le 6 novembre 1998, le Président sud-africain, Nelson Mandela, déclara : « le fait que le Rwanda n'admettait pas être partie prenante au conflit a créé des difficultés. Maintenant que cette déclaration est faite, je pense qu'il y a toutes raisons de croire qu'il va y avoir de progrès »³⁰.

Comment expliquer alors que le Conseil de sécurité ait laissé pourrir la situation sur le terrain au motif de sa foi en une telle médiation régionale ? Politiquement, on peut suspecter qu'il y a eu manque de volonté des Nations Unies à maintenir la paix et la sécurité en RDC. Sur le plan juridique, Hubert Kabungulu-Ngoy estime que le Conseil de sécurité était fondé à déclarer l'appui onusien au processus de médiation régionale³¹. Il soutient son argumentation en invoquant les articles 36 et 52 de la Charte de l'ONU³².

L'article 36 (1) et (2) dispose :

1. Le Conseil de sécurité peut, à tout moment de l'évolution d'un différend de la nature mentionnée à l'article 33 [dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationale]³³ ou d'une situation analogue, recommander les procédures ou

²⁹ RDC, Angola, Namibie et Zimbabwe d'un côté, l'Ouganda et le Rwanda de l'autre.

³⁰ BANYAKU LUAPE EPOTU, E., *Chronologie, monographie et documentation sur l'histoire politique du Congo des années 60 aux années 90*, Kinshasa, Ed. COM-PODOR, 2000, p.277.

³¹ KABUNGULU-NGOY KANGOY, H., « Le mandat de la MONUC et l'application de l'Accord de Lusaka (9 avril 1999-15 juillet 2000) », *Congo-Afrique*, n° 349, novembre 2000, p.523.

³² *Ibid.*

³³ C'est nous qui l'ajoutons.

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 énoncent :

2. Les Membres des Nations Unies qui concluent ces accords ou constituent ces organismes doivent faire tous leurs efforts pour régler d'une manière pacifique [...] les différends d'ordre local, avant de les soumettre au Conseil de sécurité. 3. 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.

Tout d'abord, à propos de l'article 36, qui figure dans le Chapitre VI de la Charte, il revient que ce dernier n'était pas juridiquement applicable en l'espèce en raison de l'agression armée contre la RDC³⁴. Ensuite, concernant l'article 52 (2), figurant dans le Chapitre VIII de la Charte, on peut aisément comprendre qu'il se rapporte à un même objet, le règlement pacifique des différends. Même si le Conseil de sécurité semble disposer d'un large pouvoir d'appréciation à ce sujet, il ne doit pas agir n'importe comment. Sa discrétion est limitée par l'obligation de se conformer aux buts et principes des Nations Unies³⁵. Or, précisément, en avalisant le processus de médiation régionale, il contrevenait à la Charte, puisque le Conseil de sécurité ne pouvait pas mettre fin à un conflit qui résultait de la violation flagrante du principe de non-recours à la force dans les relations internationales, à savoir l'agression, par l'appel aux Etats de faire usage des moyens pacifiques de résolution des conflits. Ceci apparaissait comme une fuite de responsabilité de la part du Conseil de sécurité qui échoua ainsi de condamner ouvertement et expressément l'agression contre un membre des Nations Unies et d'appliquer aux Etats agresseurs les mesures coercitives (même non-militaires) prévues au Chapitre VII de la Charte.

Par conséquent, si l'on devrait suivre la logique de Kabungulu-Ngoy, le Conseil de sécurité avait le droit de violer la Charte de l'ONU, d'une part, en s'abstenant de faire usage de ses pouvoirs exorbitants en cas d'agression,

³⁴ Il fut officiellement fondé le 10 novembre 1998, avec l'appui de l'Ouganda, soit plus de trois mois depuis le début des hostilités.

³⁵ Charte de l'ONU, art.24 (2).

et, d'autre part, en donnant son appui à un processus de médiation régionale tout aussi illégal. Pourtant, on peut généralement admettre qu'en cette matière d'agression armée et considérant l'autorité du Conseil de sécurité, violer le droit pour défendre le droit violé ne vaut.

Enfin, en pratique, à défaut d'être un acteur au centre du processus de paix pour la RDC, les Nations Unies s'étaient contentées d'apporter à la médiation régionale deux formes d'appui. En premier lieu, il s'agissait de l'appui technique offert par le Secrétaire général. En effet, ce dernier désigna deux personnalités, l'une en qualité d'Envoyé spécial pour le processus de paix en RDC³⁶ et l'autre comme Représentant spécial en Afrique des Grands Lacs³⁷. Ces deux personnalités contribuèrent à rapprocher les parties au conflit dans le cadre des négociations ayant abouti à la conclusion de l'Accord de Lusaka. En second lieu, il s'agissait du soutien politique du Conseil de sécurité qui félicita :

l'Organisation de l'Unité africaine et la Communauté de Développement de l'Afrique australe pour les efforts qu'elles ont déployés pour trouver une solution pacifique au conflit en République démocratique du Congo, et en particulier le Président de la République de Zambie, ainsi que le Secrétaire général, l'Envoyé spécial du Secrétaire général dans la région des Grands Lacs et tous ceux qui ont contribué au processus de paix³⁸.

Il faut y ajouter les visites régulières qu'ont effectuées les membres du Conseil, soit individuellement soit collectivement, dans les pays de l'Afrique des Grands Lacs : une pratique suivie depuis lors de manière assez constante.

³⁶ Il s'agit de Moustapha Niasse, celui même qui fut désigné comme l'Envoyé spécial du Secrétaire général de l'ONU pour le dialogue intercongolais, en vue d'épauler le facilitateur neutre, Sir Ketumile Masire, ancien Président du Botswana, dans ses efforts visant à amener les Congolais à adopter l'Accord global et inclusif, signé le 17 décembre 2002. Le dialogue intercongolais avait été organisé en plusieurs étapes. Ces étapes sont : le pré-dialogue de Gaborone (Botswana) du 20 au 24 août 2000, les travaux d'Addis-Abeba (Ethiopie) ouvert le 15 août 2001, le dialogue intercongolais de Sun City du 25 février au 11 avril 2002 et les négociations politiques intercongolaises de Pretoria en décembre 2002.

³⁷ Il s'agit de Berhanu Dinka.

³⁸ Voir UNSC Res. 1258 (1999), 6 août 1999, para.2.

B. Les négociations de paix de Lusaka et les perspectives d'une action directe des Nations Unies

Les négociations de Lusaka et l'Accord auquel elles avaient abouti, en juillet 1999, étaient un tournant décisif vers la création de la MONUC, à un double titre. D'une part, toutes les parties au conflit avaient accepté le principe de l'intervention directe de l'ONU au moyen d'une opération de maintien de la paix en RDC (1) ; d'autre part, en attendant cette intervention, elles étaient d'accord pour mettre en place un mécanisme transitoire, à savoir la Commission militaire mixte (2).

1) La conclusion de l'Accord de Lusaka et l'appel à la constitution d'une force de maintien de la paix des Nations Unies

Les négociations de Lusaka devaient commencer le 26 juin 1999³⁹, au moment où le Sommet de Syrte venait de s'achever avec la conclusion d'un accord séparé de paix, le 18 avril 1999, entre la RDC et l'Ouganda. Ce Sommet avait réuni, outre les Présidents de ces deux pays, à savoir Laurent-Désiré Kabila et Yoweri Museveni, les Présidents tchadien, Idris Deby, et érythréen, Assias Afweyork, à côté du Guide libyen, Mouammar Kadhafi. C'était une rencontre organisée alors que la médiation régionale était dans l'impasse⁴⁰. Elle faisait suite à un autre sommet tenu à Tripoli, le 1^{er} octobre 1998⁴¹, entre la Libye, l'Erythrée, le Tchad et le Niger. L'Accord de Syrte du 18 avril 1999, fruit d'une diplomatie parallèle libyenne à la médiation régionale conduite par la Zambie, n'avait pas cependant bénéficié d'un véritable soutien diplomatique. « Il doit s'analyser comme exprimant la volonté de faire avancer le processus de Lusaka »⁴². Quant au Conseil de sécurité, il s'était contenté d'en prendre note, tout en demandant aux parties au conflit « de signer immédiatement un accord de cessez-le-feu comportant les modalités et mécanismes d'application appropriés »⁴³. Et d'ajouter :

Le Conseil de sécurité réaffirme qu'il est disposé à envisager une participation active de l'Organisation des Nations Unies, en coordination avec l'OUA, notamment par l'application de mesures concrètes,

³⁹ Voir Déclaration S/PRST/1999/17 du 24 juin 1999, para.4.

⁴⁰ BIYOYA MAKUTU, *op.cit.*, p.53.

⁴¹ BANYAKU LUAPE EPOTU, *op.cit.*, p.274.

⁴² BIYOYA MAKUTU, *op. cit.*, p.53.

⁴³ *Ibid.*

viables et efficaces, afin d'aider à l'application d'un accord de cessez-le-feu effectif et à la mise en œuvre d'un processus convenu de règlement politique du conflit⁴⁴.

Ce faisant, l'objectif des négociations de Lusaka était d'examiner le projet d'accord de cessez-le-feu, préparé par l'équipe de la médiation régionale, ainsi que les modalités pour mettre fin aux hostilités⁴⁵. Les participants à ces assises de Lusaka étaient : a) les Etats belligérants : Angola, Namibie, Ouganda, RDC, Rwanda et Zimbabwe ; b) les factions rebelles : RCD et MLC ; c) les observateurs : Zambie (médiateur), SADC, OUA et ONU.

Des longues et difficiles négociations aboutirent à la conclusion de l'« Accord de Lusaka pour un cessez-le-feu en République démocratique du Congo et modalités de sa mise en œuvre ». Il fut signé en deux temps : d'abord par les Etats belligérants, le 10 juillet 1999, puis, le 31 août 1999, par les mouvements rebelles⁴⁶.

⁴⁴ *Ibid.*, para.5.

⁴⁵ LABANA LASAY'ABAR, J.B., « Négociations politiques et processus de paix en RDC », in : MABIALA MANTUMBA NGOMA, P., HANF, T. et SCHLEE, B. (éd.), *La République démocratique du Congo : une démocratie au bout du fusil*, Kinshasa, Publications de la Fondation Konrad Adenauer, 2006, p.89.

⁴⁶ Le Mouvement de libération du Congo (MLC) avait refusé de signer l'Accord de Lusaka à la date du 10 juillet 1999. Il a fallu d'après pressions politiques pour qu'il revînt à la raison. En revanche, concernant le RCD, la situation était liée à une querelle de leadership qui naquit suite à sa division interne. Il y avait le RCD-Kisangani, sous la présidence de Wamba Dia Wamba, et le RCD-Goma, présidé par Emile Ilunga Kalambo. Finalement, la médiation trouva une formule intermédiaire neutre, celle de faire signer l'Accord de Lusaka par tous les 50 membres fondateurs du RCD. Il s'agit de : Balamage N'kolo, Baitsura Musowa, Balikwisha Jim, Bampa Miliabyo, Barihima Jean-Bosco, Bizima Kahara, Bugera Déogratias, Depelchin Jacques, Emungu Jean-Marie, Endundo Bononge José, Gashinge Dévote, Gasana Karake Guillaume, Habarugira Tharcisse, Ilunga Kalambo Emile, Kalala Shambuyi, Kalenga Kyalumba, Kamanzi Emmanuel, Kambale Bahekwa, Kananura Stanislas, Kanyamuhanga Léonard, Kirivita Bertin, Kitembo Gertrude, Lumbala Roger, Lunda Bululu, Lussi Kasereka, Makabuza Alexis, Mbusa Nyamwisi, Mpabuka Théophile, Mudumbi Joseph, Muheto Léon, Mukingi Oswald, Mundjo Antoine, Munembwe Elysée, Mutumbi Sylvain, Ngangura Etienne, Nyangi Oda, Nyarugabo Moïse, Nyongolo Alimasi, Ondekane Jean-Pierre, Ruberwa Azarias, Rubibi Joseph, Ruboneka Gervais, Serufuli Eugène, Serukiza Benjamin, Sesanga Hipungu, Siwako Poley, Tansia Jean-Claude, Thambwe Mwamba Alexis, Tomy Tambwe et Wamba Dia Wamba.

L'Accord de Lusaka comporte un arrangement global et trois documents annexes⁴⁷. Il n'accoucha pas de la paix, mais des voies et moyens pour y parvenir. C'est à ce titre que le Conseil de sécurité déclara qu'il représentait « une base viable pour la résolution du conflit en République Démocratique du Congo »⁴⁸, tandis que pour le Secrétaire général, il constituait « une première étape importante vers le redressement de la situation »⁴⁹. L'Accord de Lusaka établissait une sorte de « plan directeur de paix [...] dont l'exécution était programmée dans le temps »⁵⁰, c'est-à-dire suivant le calendrier prévu à son annexe B. Ce plan était l'essentiel de ce qu'on qualifiait désormais de « Processus de paix de Lusaka »⁵¹. Ce dernier comportait deux principaux volets, combinant la dimension externe et interne du conflit, à savoir : a) un volet militaire, impliquant la cessation des hostilités, le désengagement des forces, le retrait des troupes étrangères, la formation d'une armée congolaise unique et intégrée, etc. ; b) un volet politique devant conduire au dialogue inter-congolais, à la normalisation de la situation le long des frontières communes entre la RDC et ses voisins, etc.

Conscients du fait que, sans l'implication de l'ONU, il était quasiment impossible d'exécuter ces deux volets du processus de paix, les parties à l'Accord de Lusaka avaient prévu la mise en place d'une force onusienne de maintien de la paix en RDC⁵². D'après cet Accord, le mandat proposé de cette force aurait compris les tâches suivantes : collaborer avec la Commission militaire mixte et l'OUA en vue de l'application de l'accord ; observer et contrôler la cessation des hostilités ; effectuer des enquêtes sur les violations du cessez-le-feu et prendre les mesures nécessaires pour assurer le respect du cessez-le-feu ; superviser le désengagement des forces, comme prévu dans l'accord ; superviser le redéploiement des forces dans des positions défensives à l'intérieur des zones de conflit, conformément à l'accord ; apporter une assistance humanitaire aux déplacés, réfugiés et autres per-

⁴⁷ L'annexe A porte sur « Les modalités de mise en œuvre de l'Accord de cessez-le-feu en République démocratique du Congo » ; l'annexe B concerne le « calendrier de mise en œuvre de l'Accord de cessez-le-feu » ; tandis que l'annexe C se rapporte aux « définitions » des termes utilisés.

⁴⁸ Art.1 de la Résolution S/RES/1258 du 6 août 1999.

⁴⁹ Conseil de sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur le déploiement préliminaire des Nations Unies en République démocratique du Congo*, Doc. ONU, S/1999/790, 15 juillet 1999, para.13.

⁵⁰ BIYOYA MAKUTU, *op.cit.*, p.24.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Accord de Lusaka du 10 juillet 1999 pour un cessez-le-feu en République Démocratique du Congo et modalités de sa mise en œuvre, art.3 (11) (a).

sonnes affectées par le conflit et assurer leur protection ; tenir les parties à l'accord de cessez-le-feu informées des opérations qu'elle mène en matière de maintien de la paix ; rassembler les armes qui se trouvent entre les mains des civils et veiller à ce qu'elles soient enregistrées de manière appropriée et mises en lieu sûr ; en collaboration avec la Commission militaire mixte et l'OUA, établir le calendrier de retrait de toutes les forces étrangères et superviser leur retrait ; vérifier toutes les informations, données et activités concernant les forces militaires des parties⁵³.

A cette proposition de mandat s'ajoutait une tâche relative à l'imposition de la paix : la traque et le désarmement des groupes armés, tels que définis à l'annexe C de l'Accord de Lusaka, c'est-à-dire « [...] les forces autres que celles du gouvernement de la République Démocratique du Congo, du Rassemblement congolais pour la démocratie et du Mouvement de libération du Congo, qui ne sont pas signataires de cet Accord [...] »⁵⁴.

Un questionnement s'impose ici : pourquoi les parties au conflit avaient-elles proposé la mise en place d'une opération de maintien de la paix de l'ONU, traduisant son intervention directe en RDC, au lieu de laisser l'OUA et la SADC demeurer maîtresses de l'ensemble du processus⁵⁵, en continuité normale de leurs efforts de médiation régionale ? Cette situation ne s'expliquerait pas uniquement par la volonté antérieure du Conseil de sécu-

⁵³ Accord de Lusaka pour un cessez-le-feu en République Démocratique du Congo et modalités de sa mise en œuvre, Annexe A, point 8.2.

⁵⁴ On comprend alors que cette catégorie d'acteurs du conflit armé en RDC se compose non seulement des groupes armés étrangers mais aussi des groupes armés congolais. L'Accord de Lusaka n'en donne qu'une liste indicative, incluant les ex-Forces armées rwandaises et les miliciens Interahamwe qui se font appeler au nom de Forces démocratiques pour la Libération du Rwanda (FDLR), Forces démocratiques alliées (FDA), Former National Ugandan Army (Ancienne Armée nationale de l'Ouganda, FNUA), Lord Resistant Army (Armée de Résistance du Seigneur, LRA), Front national de Libération de l'Ouganda II (UNRFII), Front de la Rive Ouest du Nil (WNBF) et l'Armée nationale pour la Libération de l'Ouganda (NALU). En revanche, les Mai-Mai, non signataires de l'Accord de Lusaka, mais à la différence d'autres groupes armés, furent élevés au rang d'une entité partenaire au processus de paix en RDC. C'est ainsi qu'ils participèrent au dialogue intercongolais dans ses différentes phases de Sun City et de Pretoria en République d'Afrique du Sud.

⁵⁵ Il faut noter cependant que, plus tard, l'Union africaine (UA), successeur de l'OUA tenta de reprendre la situation en main. En effet, par la Déclaration de Libreville du 10 janvier 2005, le Conseil de paix et de sécurité de l'UA faisait valoir la volonté de l'organisation continentale à envoyer des unités militaires à l'Est de la RDC en vue du désarmement forcé des groupes armés dits "forces négatives". Cette idée ne fut pas long feu et, tout naturellement, elle ne connut aucune application.

rité d'envisager la participation directe des Nations Unies dans la mise en œuvre du cessez-le-feu de Lusaka. On peut également admettre que les organismes régionaux africains n'étaient pas mieux outillés pour déployer sur le terrain une telle opération, en raison non seulement du manque des moyens financiers, voire humains, mais encore de leur inexpérience dans le domaine du maintien de la paix dans une situation d'extrême complexité⁵⁶. Ce renvoi de la balle aux Nations Unies n'était pas une fuite de responsabilité de l'Afrique pour la gestion de sa propre sécurité. C'était, peut-être, un aveu d'incapacité, lequel relevait du réalisme politique. Ainsi, une transition vers cette prise de responsabilité par l'ONU fut organisée, à travers la Commission militaire mixte (CMM).

2) La transition vers l'intervention directe des Nations Unies : la création de la Commission militaire mixte

La CMM fut créée par l'Accord de Lusaka qui dispose :

Les Parties constitueront une commission militaire mixte (CMM) qui sera chargée d'exécuter, immédiatement après l'entrée en vigueur de cet Accord et en collaboration avec le groupe d'observateurs de l'ONU et de l'OUA, des opérations de maintien de la paix jusqu'au moment du déploiement de la force de maintien de la paix des Nations Unies. Sa composition et son mandat seront conformes aux dispositions du chapitre 7 de l'annexe A à cet Accord⁵⁷.

La CMM devait être mise en place sept jours après la signature de l'Accord de cessez-le-feu⁵⁸ et son siège était établi à Lusaka. Elle fut composée d'un président neutre – en la personne du général Rachid Lallali, désigné par l'OUA, en concertation avec les parties signataires de l'Accord de Lusaka – et de deux représentants de chaque partie à cet Accord.

L'annexe A de l'Accord de Lusaka précisait par ailleurs que la CMM était un organe de prise de décision par consensus sur toutes les tâches lui dévo-

⁵⁶ Voir BALDE, H., « Le bilan de l'OUA dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité en Afrique », <http://www.ridi.org>: publication du Groupe d'Etude des questions de Paix et de Sécurité Internationales (G.E.P.S.I.), février 2003 ; voir aussi Centre Thucydide, *Doctrine du maintien de la paix des Nations Unies. Conditions de réussite des opérations de maintien de la paix*, Etude HCCEP n° 2006/198, Rapport de synthèse, Séminaire du Centre Thucydide organisé pour la DAS, 9-10 février 2007, p.20.

⁵⁷ Article III, point 11, litera b) dudit Accord.

⁵⁸ Voir Annexe B de l'Accord de Lusaka portant sur sa mise en œuvre.

lues et était responsable devant un comité politique composé des ministres des affaires étrangères et de la défense ou de toute autre personne dûment mandatée par les parties. Elle était chargée : a) des opérations de maintien de la paix : en ce sens, l'OUA était amenée à déployer sur le terrain des observateurs militaires pour la réalisation de ces opérations ; b) d'autres tâches, notamment, établir les positions des unités au moment du cessez-le-feu, faciliter la liaison entre les parties aux fins de l'application du cessez-le-feu, mener des enquêtes sur toute violation du cessez-le-feu, élaborer les mécanismes de désarmement des groupes armés ainsi que surveiller et vérifier le retrait ordonné des forces étrangères⁵⁹.

En tout état de cause, la CMM n'était pas vouée à la dissolution dès la constitution de la force onusienne de maintien de la paix. Elle devait rester un forum de dialogue entre les parties, tout en travaillant en collaboration avec les Nations Unies. Elle entretenait des rapports étroits avec l'ONU. Quant à son bilan, il s'était avéré mitigé. En effet, la CMM avait notamment réussi à mettre en place le Plan de désengagement et de redéploiement des forces, le 18 avril 2000, à Kampala, auquel s'ajoutaient les Sous-plans de désengagement et de redéploiement des forces de Harare de mars 2001, ainsi que le Plan de retrait ordonné de toutes les forces étrangères de la RDC. Tous ces plans ne furent pas appliqués. Il a fallu attendre la conclusion de deux accords séparés, l'un entre le Rwanda et la RDC⁶⁰, l'autre entre celle-ci et l'Ouganda⁶¹, pour voir le problème de retrait des troupes étrangères connaître un dénouement heureux⁶². Ces deux accords avaient du coup motivé 'les Etats invités' en légitime défense par la RDC à procéder au retrait de leurs propres contingents (Angola, Namibie et Zimbabwe).

⁵⁹ Accord de Lusaka pour un cessez-le-feu en République démocratique du Congo et modalités de sa mise en œuvre, Annexe A, chapitre 7, point 7.4.

⁶⁰ L'Accord de Pretoria du 31 juillet 2002 dit « *Protocole d'accord entre les gouvernements de la République démocratique du Congo et de la République du Rwanda sur le retrait des troupes rwandaises du territoire de la République démocratique du Congo et le démantèlement des forces des ex-FAR et des Interahamwe en République démocratique du Congo (RDC)* ».

⁶¹ L'Accord de Luanda du 6 septembre 2002.

⁶² Sur l'analyse de ces deux accords, voir BULA BULA, S., « L'Accord de Pretoria du 31 juillet 2002 et le Protocole de Luanda du 06 août 2002 relatifs au règlement du conflit armé contre la République démocratique du Congo », *Annales de la Faculté de droit*, vol. XI-XXVII, 2004, 53-68. Il faut néanmoins faire constater l'erreur de date qui s'est glissée dans l'intitulé de l'article de cet auteur, car l'Accord de Luanda, on l'a vu, ne date pas du 6 août 2002. Voir aussi BALANDA MIKUI N LELIEL, *Les accords de paix en République démocratique du Congo*, Kinshasa, Editions Chèche, 2003, 303p.

II. LA MISE EN PLACE DE LA MONUC

Les origines profondes de la MONUC furent truffées de contradictions juridiques, politiques et diplomatiques : contradiction entre le choix du règlement pacifique du conflit en RDC et la nature de celui-ci, contradiction entre l'ONU et le système régional africain concernant le rôle respectif de chacun dans le maintien de la paix dans ce pays. Avec l'assentiment des parties belligérantes, l'OUA et la SADC passèrent le relais aux Nations Unies. L'intervention onusienne convenue dans l'Accord de Lusaka permettait d'ouvrir une nouvelle phase de controverses et contradictions au sein même de l'ONU : contradictions entre les membres du Conseil de sécurité⁶³, et entre celui-ci et le Secrétaire général sur l'approche de la mise en place de la MONUC. Avant de pouvoir examiner l'effectivité de la création de la MONUC (A), il est important de passer en revue ces divergences d'approche entre le Secrétaire général et le Conseil de sécurité de l'ONU (B).

A. Les divergences d'approche entre le Secrétaire général et le Conseil de sécurité des Nations Unies

Le Secrétaire général est le plus haut fonctionnaire de l'ONU. En sa qualité de diplomate et personnalité indépendante au centre des activités onusiennes, ses initiatives dans le domaine du maintien de la paix sont en principe réputées d'une certaine neutralité. Mais, elles doivent nécessairement s'imprégner de la réalité politique et diplomatique en vogue pour avoir la chance d'être avalisées par le Conseil de sécurité. C'est ainsi que, se fondant sur l'article 99 de la Charte⁶⁴, il prit, au lendemain de la conclusion de l'Accord de Lusaka, l'initiative d'en informer officiellement le Conseil de sécurité. A cette occasion, il lui présenta un plan d'intervention de l'ONU (1), mais le Conseil de sécurité préféra une approche différente pour la mise en place de la MONUC (2).

⁶³ Sur les contradictions entre les Etats membres du Conseil de sécurité, voir *infra* : point relatif à l'effectivité de la mise en place de la MONUC.

⁶⁴ Aux termes de cet article, « Le Secrétaire général peut 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 internationales ».

1) *Le plan du Secrétaire général*

Selon le Secrétaire général, toute mission de maintien de la paix des Nations Unies en RDC, quel que soit son mandat, devait être importante et onéreuse⁶⁵. Elle exigeait, poursuivait-il⁶⁶, le déploiement de milliers de membres des personnels militaire et civil internationaux et devait être confrontée à d'immenses difficultés et à de nombreux risques. Parmi ces difficultés et ces risques, il citait la vaste superficie du pays, la dégradation de ses infrastructures, l'intensité du climat, le caractère insoluble de certains aspects du conflit, le nombre de parties belligérantes, les hauts niveaux de méfiance réciproque, les vastes déplacements de population, la disponibilité d'armes légères, le climat général d'impunité et le remplacement du régime du droit par la force armée sur une grande partie du territoire congolais⁶⁷.

On peut déduire de ces propos du Secrétaire général un certain pessimisme quant à l'efficacité d'une opération de maintien de la paix en RDC si elle n'était pas judicieusement pensée sur le plan politique, diplomatique et opérationnel. C'est pour cette raison qu'il envisagea, à l'intention du Conseil de sécurité, la création de la MONUC suivant une démarche progressive à trois étapes, adaptée à la situation⁶⁸.

La première étape aurait pu se réaliser par le déploiement sur le terrain de 90 membres du personnel militaire des Nations Unies au maximum et du personnel civil, politique, humanitaire et administratif nécessaire à l'opération⁶⁹. Le personnel militaire devait exercer essentiellement des fonctions de liaison auprès des capitales nationales et des postes de commandement arrières des principaux belligérants, en particulier à Kinshasa et ailleurs en RDC (notamment à Goma et à Gbadolite), Kigali, Kampala, Luan-

⁶⁵ Conseil de sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur le déploiement préliminaire des Nations Unies en République démocratique du Congo*, *op.cit.*, para.15.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Cette démarche progressive est exposée dans les documents ci-après : Conseil de sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur le déploiement préliminaire des Nations Unies en République démocratique du Congo*, Doc.ONU, S/1999/790, 15 juillet 1999 ; Conseil de sécurité, *Compte-rendu*, Doc.ONU, S/PV.4083, cinquante-quatrième année, 4083^{ème} séance, New York, jeudi 16 décembre 1999 ; Conseil de sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, Doc.ONU, S/2000/30, 17 janvier 2000.

⁶⁹ Conseil de sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur le déploiement préliminaire des Nations Unies en République démocratique du Congo*, *op.cit.*, para.16.

da, Harare et Windhoek, et devait constituer une cellule de liaison à Lusaka, siège de la CMM⁷⁰.

Dans une deuxième étape, le Conseil de sécurité était appelé à autoriser le déploiement de quelques 500 observateurs militaires en RDC et, selon que de besoin, dans les États belligérants et autres États voisins⁷¹. Cependant, le passage de la première à la deuxième étape était fondé, de l'avis du Secrétaire général, sur le rapport de l'équipe d'enquête ou d'évaluation technique dépêchée sur le terrain et du groupe de liaison relevant de la première étape ci-dessus. Rien ne devait changer d'une manière automatique. L'ONU devait se rassurer, avant tout nouveau déploiement, de toute la situation opérationnelle de sa mission, y compris les garanties de sécurité pour les observateurs militaires. D'après le Secrétaire général⁷², conformément à l'Accord de Lusaka, les tâches de ces observateurs militaires allaient consister notamment à : établir des contacts avec les différentes parties dans leur quartier général, y compris dans les capitales des États belligérants ; établir une liaison avec la Commission militaire mixte et collaborer avec elle aux fins de l'application de l'accord ; aider la Commission et les parties à enquêter sur les violations présumées du cessez-le-feu ; procéder à une évaluation de la sécurité générale dans le pays ; obtenir des parties qu'elles s'engagent à coopérer et qu'elles donnent des assurances quant à la sécurité des observateurs militaires qui seront ultérieurement déployés à l'intérieur du pays ; déterminer les lieux où se trouvent actuellement les forces de toutes les parties et ceux où elles risquent d'être stationnées à l'avenir afin de déployer en conséquence le personnel militaire des Nations Unies ; surveiller, sous réserve que les parties offrent des conditions de sécurité satisfaisantes, le cessez-le-feu, le dégagement des forces et leur redéploiement et éventuel retrait ; faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire aux personnes déplacées, aux réfugiés et aux autres victimes du conflit et assurer leur protection ; aider le Département des opérations de maintien de la paix à formuler de façon plus précise sa conception générale de l'opération pour les déploiements futurs.

La troisième étape aurait pu être le déploiement d'une opération de maintien de la paix plus large, permettant d'aller au bout du processus de Lusaka, notamment le retrait des forces étrangères. Pour le Secrétaire général, cette

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*, para.17.

⁷² *Ibid.*, para.18.

opération devait être appelée la « Mission d'Observation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC) »⁷³. Toutefois, son déploiement devait être préparé par l'équipe d'évaluation technique du Secrétaire général. Cette équipe devait établir les contacts politiques et militaires nécessaires et évaluer l'état des infrastructures dans la zone opérationnelle de la Mission, dont l'effectif total devait principalement comprendre 3400 hommes composant quatre groupes de bataillons d'infanterie renforcés et protégés, deux compagnies de marine, composées chacune de 150 hommes et équipées de quatre bâtiments, 500 observateurs militaires, des équipes médicales, de communications et de contrôle du mouvement aérien⁷⁴.

Ce plan du Secrétaire général comportait plusieurs faiblesses. D'abord, les chiffres proposés au Conseil de sécurité étaient suffisamment en-deçà de ce que devaient exiger la gravité de la situation sur le terrain et l'immensité territoriale du pays. Ensuite, il paraissait ne pas correspondre à un plan d'urgence. Le Secrétaire général l'avait lui-même admis, lorsqu'il préconisait que, compte tenu de difficultés et de risques énormes du conflit, le déploiement de la mission onusienne devait être lent. Pourtant, c'est précisément en raison de la gravité de ce conflit que le déploiement rapide et robuste d'une opération des Nations Unies s'imposait. Dès lors, on comprend pourquoi son plan ne contenait aucun chronogramme de déploiement, contrairement aux prévisions de l'Accord de Lusaka⁷⁵. Au contraire, le Secrétaire général subordonnait le déploiement onusien à la réunion des conditions hypothétiques, liées au respect de l'Accord de Lusaka et à l'amélioration de la situation sécuritaire en RDC, alors qu'il était presque illusoire de penser que ces conditions pouvaient être réalisées en l'absence d'une forte présence de l'ONU sur terrain. Ainsi, le Conseil de sécurité avait bien agi, au moins sur le plan théorique, pour n'avoir pas suivi intégralement la démarche du Secrétaire général.

⁷³ *Ibid.*, para.20.

⁷⁴ Voir Conseil de sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, *op.cit.*, para.63.

⁷⁵ Voir l'Accord de Lusaka, annexe C relatif au calendrier de sa mise en œuvre. Ce document prévoyait le déploiement de l'opération de l'ONU au J+120 jours, le jour J correspondant à la date de signature de cet Accord, à savoir normalement le 10 juillet 1999.

2) *Les phases de la mise en place de la MONUC selon le Conseil de sécurité*

Le Secrétaire général de l'ONU n'a pas de pouvoir de décision concernant le maintien de paix et de la sécurité dans le monde. Son plan de déploiement onusien en RDC devait s'analyser comme un ensemble de recommandations à l'intention du Conseil de sécurité, mais sans pouvoir lier celui-ci.

En effet, le plan du Secrétaire général ne fut pas suivi, d'abord, en ce qui concerne la dénomination de la mission onusienne. Au lieu de l'appeler « Mission d'observation des Nations Unies (...) », le Conseil de sécurité la dénomma la « Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC) »⁷⁶. C'est le qualificatif « d'observation » qui fut supprimé, car, en réalité, il postulait une perspective passive de l'action des Nations Unies, alors que les tâches pour lesquelles elles étaient appelées à intervenir étaient immenses et exigeaient d'elles plus de dynamisme dans les zones d'opérations de la mission.

Par ailleurs, seule la première étape du plan du Secrétaire général fut avalisée par le Conseil de sécurité. Il autorisa le déploiement de 90 membres du personnel militaire, civil, humanitaire, politique et administratif, recommandés par le Secrétaire général, mais les deux autres étapes de son plan n'ont jamais vu le jour⁷⁷. Au contraire, peu de temps après cette autorisation, il transforma ce personnel réduit en MONUC et organisa la mise en place effective de celle-ci en trois phases distinctes.

La première phase correspondait au déploiement complet de la MONUC dans son format réduit de 90 membres du personnel ci-dessus indiqués. La deuxième phase commença le 24 février 2000, suite à l'adoption de la résolution élevant le format de la MONUC à 5537 hommes, y compris des observateurs selon ce que le Secrétaire général pouvait juger nécessaire⁷⁸. Cette phase se poursuivit jusqu'au 9 novembre 2001, date ayant marqué le démarrage de la troisième phase de l'opération onusienne, après approbation par le Conseil de sécurité du plan de déploiement complet de la MONUC en RDC⁷⁹, suivant le concept d'opérations détaillé aux paragraphes 59 à 87 du

⁷⁶ UNSC Rés. 279 (1999), 30 novembre 1999, para.4.

⁷⁷ UNSC Rés.1258 (1999), 6 août 1999, para.8.

⁷⁸ UNSC Rés.1291 (2000), 24 février 2000, para.4.

⁷⁹ UNSC Rés.1376, 9 novembre 2001, para.10.

rapport du Secrétaire général⁸⁰. On peut ainsi soutenir qu'avec la réalisation des phases II et III du déploiement de la MONUC, l'ONU venait de mettre définitivement en place une véritable opération de maintien de la paix, dont les modifications ultérieures consistaient simplement soit en une augmentation de ses effectifs soit en une modification de son mandat en fonction de l'évolution de la situation sur le terrain.

Voyons maintenant, concrètement, comment cette mise en place s'est opérée et les défis auxquels l'on a dû faire face pour y arriver.

B. L'effectivité de la mise en place de la MONUC

Il se dégage de la manière dont le Conseil de sécurité a pu mettre en place la MONUC que sa démarche était nettement plus intéressante, du fait de sa promptitude, que celle du Secrétaire général. Néanmoins, au fond, ce constat ne peut résister à la critique au regard des positions de différents Etats membres du Conseil de sécurité. En fait, ces positions donnaient l'impression d'être en face d'un organe des Nations Unies qui agissait, à corps défendant, avec précipitation, ou, pour reprendre les propos du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, Bernard Miyet, « trop rapidement »⁸¹, puisque le Conseil de sécurité était déjà taxé d'avoir trop trainé le pas en face d'une situation explosive sur le terrain. Des rapports des organisations non-gouvernementales⁸², relayés par une littérature

⁸⁰ Conseil de sécurité, *Neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, Doc. ONU, S/2001/970, 16 octobre 2001. Au paragraphe 74 de ce rapport, il est écrit : « Le premier objectif de la Mission au cours de la phase III sera de mettre en place une présence à la fois militaire et civile, ainsi qu'une base de proximité dans l'est de la république démocratique du Congo, ce devrait contribuer, comme cela a été le cas dans d'autres zones où la MONUC a déjà été déployée, à rassurer la population et à favoriser une reprise progressive des activités économiques et sociales dans cette partie du pays. [...] ». Au paragraphe 75, il est écrit : « [...] Kindu servira donc, avec les bases existantes de la MONUC à Kalemie et à Goma, de pivot pour les activités réalisées dans les principales zones de l'est du pays. Le personnel des Nations Unies déployé initialement à Kindu comprendra des spécialistes du génie militaire, accompagnés d'une équipe de protection, afin de préparer les élargissements éventuels de la mission dans l'est du pays. [...] ».

⁸¹ Conseil de sécurité, *Compte-rendu*, Doc. ONU, S/PV.4083, *op.cit.*, p.22.

⁸² Par exemple, voir HUMAN RIGHTS WATCH, *Ituri : « couvert de sang »*. *Violence ciblée sur certaines ethnies dans le Nord-Est de la RDC*, juillet 2003 ; HUMAN RIGHTS WATCH, *Crime de guerre à Kisangani : la réaction des rebelles soutenus par le Rwanda à la mutinerie de mai 2002*, août 2002.

doctrinale abondante⁸³, faisaient état d'un désastre humanitaire le plus important depuis la seconde guerre mondiale⁸⁴. En juillet 1999, le Secrétaire général avait lui-même déclaré :

L'ONU a eu connaissance de rapports navrants faisant état de famines et d'épidémies. La sécurité alimentaire et la situation économique, notamment dans les centres urbains, continuent de se détériorer à un rythme alarmant. Le conflit a été caractérisé par des violations effroyables, généralisées et systématiques des droits de l'homme, y compris des massacres, des opérations de nettoyage ethnique, des viols et la destruction de biens. Les effets de la guerre se sont étendus au-delà de la sous-région et affectent l'ensemble du continent africain⁸⁵.

Quoi donc de plus anormal que le Conseil de sécurité ait agi dans la précipitation, question de feindre de réagir à la situation de manière plus responsable, alors que la mission créée n'était pas une véritable opération de maintien de la paix en 1999 ! A quel moment précis celle-ci était-elle alors intervenue ? C'est là l'intérêt d'examiner la création de la MONUC (2) après avoir vu le déploiement préliminaire des Nations Unies en RDC (1).

1) Le déploiement préliminaire des Nations Unies en RDC

Sur recommandation du Secrétaire général, le Conseil de sécurité autorisa dans sa résolution du 6 août 1999 :

le déploiement de 90 membres du personnel militaire de liaison des Nations Unies au maximum, ainsi que du personnel civil, politique,

⁸³ Lire notamment HEMEDI BAYOLO, CH. (éd.), *L'Eglise profanée : chronique des violations des droits du clergé pendant la guerre d'agression 1998-2000*, Kinshasa, éd. Concordia, 2002 ; ainsi que BANZA MBOMBO, L. et HEMEDI BAYOLO, C., *Conflits armés en R.D. Congo : violences sexuelles contre les femmes, crimes sans châ-timent, 2001-2004*, Kinshasa, Ed. Concordia, 2004.

⁸⁴ Il faut noter cependant que l'Université de Vancouver (Canada) a récemment publié, au mois de janvier 2010, un rapport qui va dans le sens contraire. Nous regrettons de n'avoir pas encore eu l'occasion de lire ce rapport. D'après la BBC (journal du matin, 20 janvier 2010), ce rapport indique que le nombre de morts suite au conflit armé en RDC serait seulement de 2,5 millions au lieu de 5 millions annoncé dans un rapport antérieur de l'ONG « Rescue Committee ». Il ajouterait que ce nombre de 5 millions, comme dans le cas du Darfour au Soudan ou de l'Irak, est controversé et politisé. Finalement, il semble que ce rapport de l'Université de Vancouver souligne qu'en l'absence même de la guerre, les 2,5 millions de victimes auraient toujours péri, en raison du niveau de vie précaire des populations congolaises.

⁸⁵ Conseil de sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur le déploiement préliminaire des Nations Unies en République démocratique du Congo, op.cit.*, para.13.

humanitaire et administratif voulu, dans les capitales des Etats signataires de l'Accord de cessez-le-feu et au quartier général provisoire de la Commission militaire mixte, et, si les conditions de sécurité le permettent, dans les quartiers généraux militaires des principaux belligérants, à l'arrière, en République démocratique du Congo et, selon qu'il conviendra, dans d'autres zones que le Secrétaire général jugera appropriées, [...] ⁸⁶.

Le mandat de ce personnel était défini de la manière suivante : établir des contacts et assurer la liaison avec la Commission militaire mixte et les parties à l'Accord de Lusaka ; aider la Commission militaire mixte et les parties à mettre au point les modalités d'application de cet Accord ; fournir une assistance technique, sur demande, à la Commission militaire mixte ; tenir le Secrétaire général informé de la situation sur le terrain et aider à mettre au point un concept d'opérations en vue de renforcer éventuellement le rôle de l'Organisation des Nations Unies dans l'application de l'Accord de Lusaka ; obtenir des parties des garanties de coopération et des assurances de sécurité en vue du déploiement éventuels d'observateurs militaires à l'intérieur du pays ⁸⁷.

Il faut noter que la CMM était un organe dépendant de l'OUA, dont le représentant en assurait la présidence. La résolution relative au déploiement préliminaire des Nations Unies faisait valoir un certain rapport qu'elle entretenait avec l'ONU pour assurer son bon fonctionnement. Elle institutionnalisait, de ce fait, la collaboration entre l'ONU, la CMM et l'OUA dans le maintien de la paix et de la sécurité en Afrique. Auparavant, l'Accord de Lusaka y avait également fait allusion, bien que, comme cette résolution, il ne définissait pas nettement ce rapport dans les détails.

Sur le plan pratique, l'ONU fit tout ce qui était nécessaire pour établir une liaison avec aussi bien l'OUA que la CMM ⁸⁸. Pour cela, elle dépêcha d'abord deux officiers militaires de liaison à Addis-Abeba et quatre autres au siège de la CMM à Lusaka. L'ONU affecta également ses officiers militaires de liaison auprès des antennes régionales de la CMM, qu'on appelait

⁸⁶ UNSC Rés.1258 (1999), 6 août 1999, para.8.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Sur l'état de leur rapport, voir Conseil de sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, op.cit.*, paras.18-23.

des Commissions militaires mixtes régionales (CMMR)⁸⁹. En outre, elle réussit à apporter son assistance aux observateurs militaires de l'OUA, déployés par la CMM dans ses diverses antennes régionales, notamment à Boende, Lisala et Kabinda. Ce soutien portait sur leur transport dans ces localités et la formation technique à leur mission. En fin de compte, l'ONU avait servi, en quelque sorte, de porte-parole à l'OUA et à la CMM pour mobiliser la communauté internationale à contribuer au financement des activités de celle-ci⁹⁰.

Quoi qu'il en soit, alors que le déploiement préliminaire des Nations Unies en RDC n'était pas encore au complet et qu'il n'avait pas encore terminé la période du mandat qui lui avait été confié, le Conseil de sécurité opta plus tôt que prévu pour la création de la MONUC.

2) La création de la MONUC : d'une mission de taille très réduite à une véritable opération de maintien de la paix

Le 30 novembre 1999, le Conseil de sécurité adopta, à l'unanimité⁹¹, la résolution 1279 aux termes de laquelle :

le personnel dont le déploiement est autorisé aux termes des résolutions 1258 (1999) et 1273 (1999), y compris une équipe pluridisciplinaire dans les domaines des droits de l'homme, des affaires humanitaires, de l'information, du soutien médical, de la protection des enfants et des affaires politiques, ainsi que le personnel d'appui administratif, pour aider le Représentant spécial, constituera la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC) jusqu'au 1^{er} mars 2000⁹².

Une précision s'impose ici. Le mandat du déploiement préliminaire des Nations Unies s'étendait sur une période de trois mois, soit jusqu'en novembre 1999. Le 5 novembre 1999, le Conseil de sécurité le prolongea jusqu'au 15

⁸⁹ Lire notamment les Sous-plans de désengagement et de redéploiement des forces de Harare de mars 2001.

⁹⁰ Parmi les donateurs en numéraire, on peut citer : l'Union européenne (1,2 million d'euros), les Etats-Unis d'Amérique (1 million de dollars), le Pays-Bas (200000 \$) et la Grande-Bretagne (150000£). Voir Conseil de sécurité, *Compte-rendu*, Doc. ONU, S/PV.4083, *supra* note 67.

⁹¹ Voir Conseil de sécurité, *compte-rendu*, Doc. ONU, S/PV.4076, cinquante-quatrième année, 4076^{ème} séance, New York, mardi 30 novembre 1999.

⁹² UNSC Rés. 1279 (1999), 30 novembre 1999, para.4.

janvier 2000⁹³. Curieusement, contrairement à sa volonté antérieure, le même Conseil de sécurité choisissait, un peu moins de trois semaines après, de créer trop rapidement la MONUC. Mais, hormis le changement de dénomination de la mission onusienne, la MONUC gardait le même format que celui du déploiement préliminaire de l'ONU en RDC. Lors de la séance du 16 décembre 1999, tous les membres du Conseil de sécurité allaient avouer que l'ONU n'avait pas encore déployé dans ce pays une véritable opération de maintien de la paix. Mais, ils étaient profondément divisés en trois groupes distincts concernant la manière dont les Nations Unies abordaient ou devaient aborder cette situation. Pour quelle raison, pourrait-on se demander ?

En effet, le premier groupe était composé des Etats prônant la prudence avant toute intervention de grande envergure des Nations Unies. Le deuxième était constitué de pays stigmatisant les attermolements, voire la tardiveté de l'action, du Conseil de sécurité, en fait de certains de ses membres les plus influents, tandis que le dernier groupe était formé des Etats neutres, défendant des positions proches de l'un ou l'autre de deux premiers groupes.

Tout d'abord, parmi les Etats prônant la prudence, compte tenu, selon eux, de la complexité de la situation, figuraient les Etats-Unis d'Amérique, la Grande Bretagne et le Pays-Bas. A cet égard, l'ambassadeur américain, Richard Holbrook, reconnaissait que les Etats-Unis étaient effectivement coupables d'attermolements. Cependant, avait-il précisé :

Nous atermoyons en ce moment, mais pas parce que nous nous opposons au maintien de la paix en République Démocratique du Congo. Nous atermoyons parce que nous voulons une opération de maintien de la paix, et nous voulons la mener à bien. Nous ne pouvons pas nous permettre une opération qui tourne mal, et il y a beaucoup de choses à régler ici⁹⁴.

Au nombre des questions à régler, il comptait avoir des assurances de la part du Secrétaire général concernant les éléments suivants : la composition et la structure de la force de maintien de la paix, les pays contributeurs en troupes et à son financement ainsi que la planification de ses opérations. A ces élé-

⁹³ UNSC Rés. 1273 (1999), 5 novembre 1999, para.1.

⁹⁴ Conseil de sécurité, *Compte-rendu*, Doc. ONU, S/PV.4083, cinquante-quatrième année, 4083^{ème} séance, New York, jeudi 16 décembre 1999, p.5.

ments d'ordre technique s'ajoutaient des conditions politiques, dont l'une démontrait au fond les véritables intentions des Etats-Unis d'Amérique, à savoir le changement de régime à Kinshasa⁹⁵. En effet, Richard Holbrook déclara : « [...] il serait difficile pour les États-Unis d'appuyer une opération de maintien de la paix en l'absence d'un facilitateur pour la composante politique, qui a tant d'importance »⁹⁶. A cette condition du démarrage du dialogue national il ajoutait le respect de l'Accord de Lusaka et l'élaboration d'un plan de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) des groupes armés. Pourtant, la remarque faite par la Chine à ce sujet semblait fondée, en ce qu'elle soulignait :

[...] ce n'est que lorsqu'une mission de maintien de la paix des Nations Unies sera déployée là-bas qu'il pourra y avoir un contrôle et un respect efficaces du cessez-le-feu. Cela créerait un climat et une situation relativement stables où le dialogue politique national peut se dérouler de manière harmonieuse et où les autres éléments de l'Accord de Lusaka pourront être progressivement mis en œuvre. Sinon, rien n'est possible⁹⁷.

S'agissant des Etats du deuxième groupe, on trouvait notamment le groupe des pays africains au Conseil de sécurité (Gabon, Gambie et Namibie à cette époque), le Bahreïn ainsi que la Chine. « [...] pourquoi l'ONU hésite-t-elle à intervenir ? »⁹⁸, se demandait le représentant du Bahreïn ? Quant au représentant de la Gambie, répondant pratiquement à l'ambassadeur américain, il souligna :

Personne ne dit que la situation en République Démocratique du Congo est simple. Personne ne le dit. Tout ce que nous disons est que la situation est déjà assez mauvaise et que nous devrions donc agir pour qu'elle ne se dégrade pas davantage⁹⁹.

Et d'ajouter :

⁹⁵ Ceci est d'autant plus vrai que beaucoup d'auteurs ont vu aussi dans la guerre contre le régime de Laurent Désiré Kabila la main invisible des Etats-Unis d'Amérique, voire de la Grande Bretagne. Lire à ce sujet BRAECKMAN, C., *L'enjeux congolais : l'Afrique centrale après Mobutu*, Paris, Fayard, 1999 ; MWAYILA TSHIYEMBE., *Géopolitique de paix en Afrique médiane*, Paris, L'Harmattan, 2003.

⁹⁶ Conseil de sécurité, *Compte-rendu*, Doc. ONU, S/PV.4083, *op.cit.*, p.5.

⁹⁷ *Ibid.*, p.14.

⁹⁸ *Ibid.*, p.13.

⁹⁹ *Ibid.*, p.8.

Nous avons vu comment les conflits dans d'autres régions du monde ont été abordés. Nous ne voulons pas faire un parallèle, mais regardons les faits en face. Nous ne demandons pas au Conseil de faire l'impossible. Nous avons vu des résolutions tendant à déployer des forces de maintien de la paix élaborées et adoptées en deux jours. Demander le même traitement peut sembler irréaliste et nous accepterions simplement que les questions africaines, comme tous les autres problèmes, fassent l'objet du traitement urgent et approprié qu'elles méritent. Nous l'avons dit tant de fois au Conseil : il faut traiter toutes les questions, indépendamment du lieu du conflit, avec le même zèle et le même enthousiasme. Ma délégation a toujours dit au Conseil qu'une vie en Angola, ou en République Démocratique du Congo, ou ailleurs en Afrique, n'est pas moins précieuse qu'une vie au Kosovo ou au Timor oriental ou ailleurs sur un autre continent¹⁰⁰.

Enfin, parmi les pays constitutifs du troisième groupe, il y avait le Brésil, le Canada, la France et la Fédération de Russie. Pour le Brésil, « [...] lorsque deux parties présentent des arguments contradictoires, les deux peuvent avoir raison »¹⁰¹. La Russie, elle, déclara :

Nous sommes d'accord sur ce qui a été dit et nous pouvons comprendre nos collègues africains lorsqu'ils évoquent de façon émouvante et très convaincante la nécessité de prendre des mesures urgentes. Nous pouvons également comprendre les délégations qui estiment qu'il faut instaurer les conditions requises pour que cela se fasse¹⁰².

D'une manière générale, les positions de ces Etats du troisième groupe peuvent se résumer comme suit : d'une part, on ne peut pas invoquer la complexité de la situation en RDC pour soustraire l'ONU de sa responsabilité d'agir ; d'autre part, on ne peut pas déduire de cette responsabilité la nécessité de l'action immédiate du Conseil de sécurité aussi longtemps que les conditions nécessaires au succès d'une opération robuste de maintien de la paix ne sont pas réunies.

Il en résulte que l'unanimité du Conseil de sécurité était loin d'être acquise concernant la situation en RDC. Cette unité, dont on serait tenté de penser qu'elle était réelle, initialement, lors de l'adoption à l'unanimité de la réso-

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*, p.16.

¹⁰² *Ibid.*, p.20.

lution du 30 novembre 1999, n'en était pas une en réalité. Au contraire, la dite résolution traduisait l'idée d'un « compromis politique et diplomatique », qui, précipitant l'intervention des Nations Unies, cachait toutefois des points de vue très divergents, sinon des divergences d'intérêts géopolitiques, entre les différents Etats membres du Conseil de sécurité, comme c'est souvent le cas depuis la fin de la guerre froide¹⁰³. Dans ces conditions, un tel « compromis politique et diplomatique » ne pouvait donner lieu à une mission de paix autre qu'une opération de façade, de taille très réduite, pour apaiser les susceptibilités des pays qui stigmatisaient la tardiveté de l'action onusienne.

Les chiffres présentés par le Secrétaire général viennent à l'appui de cette conclusion. Jusqu'au mois de janvier 2000, la MONUC ne comptait que 79 officiers de liaison militaire¹⁰⁴. Pour passer de cette phase I à la phase II de son déploiement, le Conseil de sécurité souligna qu'il devait se fonder sur les considérations ci-après : les parties respectent et appliquent l'Accord de Lusaka et les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité ; un plan viable en vue du désengagement des forces des parties et de leur redéploiement sur les positions approuvées par la CMM est établi ; 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.

Ce déploiement ainsi envisagé concernait 5537 hommes, autorisé par la résolution 1291 du 24 février 2000¹⁰⁵. En attendant, la MONUC comptait seulement 200 hommes au mois de février 2001, dont 124 observateurs militaires et 76 officiers d'état-major¹⁰⁶.

Finalement, ayant constaté que les considérations ci-dessus étaient respectées, le Conseil de sécurité réitéra, le 15 juin 2001, l'autorisation du déploiement envisagé en février 2000. Conséquence de cette réitération, le

¹⁰³ NOVOSSELOFF, A. et SARTRE, P., « L'emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Fondements juridiques et organisation politico-militaire », *Annuaire français de relations internationales*, vol. VII, 2006, 746-747 ; NGUYEN QUOC DIHN, DAILLIER, PELLET, *op.cit.*, p.839.

¹⁰⁴ Conseil de sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, *op.cit.*, annexe, p.19.

¹⁰⁵ UNSC Rés. 1291 (2000), 24 février 2000, para.4.

¹⁰⁶ Conseil de sécurité, *Sixième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, Doc. ONU, S/2001/128, annexe, 21 février 2001, p.16.

nombre total des unités de la MONUC passait de 200 à 2408 hommes, dont 397 observateurs militaires, 143 officiers d'état-major et 1868 contingents¹⁰⁷. Avec ce chiffre, la phase II de la MONUC était réalisée. C'est pourquoi, si la création de la MONUC remonte formellement au 30 novembre 1999, la véritable mission onusienne fut effectivement créée par la résolution 1355 du 15 juin 2001. La phase III de son déploiement était simplement la continuation de l'exécution de cette dernière résolution. La MONUC devait atteindre les effectifs de l'ordre de 5537, conformément à la résolution 1376 du 9 novembre 2001¹⁰⁸.

CONCLUSION

L'ONU n'avait pas créé la MONUC du seul fait de la demande de l'Etat congolais. C'était une opération dont les origines profondes remontaient au processus de médiation régionale, mené par la SADC et l'OUA, qui avait abouti à la conclusion de l'Accord de Lusaka du 10 juillet 1999. De nombreuses controverses et contradictions juridiques et politico-diplomatiques ont présidé à sa création. D'abord, face à l'agression de la RDC, l'ONU choisissait de faire appel au règlement pacifique du conflit au lieu de faire application des mécanismes contraignants du Chapitre VII de la Charte à l'encontre des Etats agresseurs. Ensuite, l'ONU et le système régional africain se renvoyaient, tour à tour, la balle pour le règlement de la crise en RDC, tandis qu'au sein même des Nations Unies, le Secrétaire général et le Conseil de sécurité ne semblaient pas émettre sur la même longueur d'onde, s'agissant de la planification de la mise en place effective de la mission onusienne. Alors que le Secrétaire général voulait une démarche relativement lente, le Conseil de sécurité choisissait la voie de sa création immédiate. De toute façon, l'action de l'ONU eut lieu après tant de mois d'hésitations, de demi-mesures et de silence face à une situation devenue explosive depuis le début des hostilités en 1998.

Cette promptitude apparente du Conseil de sécurité était dictée par les arcanes de son fonctionnement interne. Le Conseil de sécurité était tellement divisé qu'il fallait trouver un compromis pour apaiser les esprits de certains membres les plus critiques vis-à-vis des attermoissements de l'ONU à pouvoir

¹⁰⁷ Conseil de sécurité, *Neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, Doc. ONU, S/2001/970, annexe, 16 octobre 2001, pp.17-18.

¹⁰⁸ UNSC Rés.1376 (2001), 9 novembre 2001, para.10.

agir. La MONUC, résultat de ce compromis, était ainsi créée, en novembre 1999, dans le contexte d'une tourmente diplomatique mondiale. Mais, elle n'était pas encore une véritable mission de maintien de la paix adaptée à la gravité de la situation. La mise en place effective de la MONUC n'est intervenue qu'en juin 2001 à la suite de l'implémentation de la phase II de son déploiement.

Finalement, les controverses et les contradictions ayant entouré le processus de paix en RDC s'étaient avérées des signes prémonitoires de toutes les faiblesses opérationnelles de la MONUC au point de provoquer une crise de confiance entre l'ONU et le peuple congolais. Dès lors, l'inefficacité de la MONUC devait être palliée par deux opérations de maintien de la paix de l'Union européenne (UE), en 2003 et en 2006 : la Force multinationale intérimaire à Bunia (FMIB)¹⁰⁹, lancée sous l'appellation d'opération « Artemis »¹¹⁰, et l'opération EUFOR RD Congo¹¹¹. A ces deux opérations soustraitées par l'ONU s'était ajouté le renfort en effectifs et en logistiques ponctionné sur l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB)¹¹². Cette stratégie onusienne reposait sur le double constat de l'impuissance de la MONUC face à la détérioration de la situation sécuritaire en RDC (Nord-Kivu, Sud-Sud, Nord Katanga et Province orientale) et de la nécessité de la sécurisation du processus électoral de 2006.

Dans cette histoire mouvementée du maintien de la paix, on aperçoit les faiblesses de la communauté internationale là où son action était plus attendue et requérait l'urgence. C'est comme si l'ONU n'avait pas tiré – et on doit bien le regretter – les conséquences de bonnes leçons contenues dans le rapport Brahimi¹¹³, lequel suggérait un « déploiement rapide et efficace »¹¹⁴

¹⁰⁹ UNSC Rés.1484 (2003), 30 mai 2003.

¹¹⁰ Voir BAGAYOKO, N., « L'opération Artemis, un tournant pour la politique européenne de sécurité et de défense », *Afrique contemporaine*, n°209, 2004, pp.101-116 ; voir aussi SHYAKA, A., « La Force multinationale intérimaire d'urgence en Ituri : "Artemis". Quand la géopolitique se sert de l'humanitaire », in SHYAKA, A. (éd.), *La résolution des conflits en Afrique des Grands Lacs. Revue critique des mécanismes internationaux*, Butare, UNR, 2004, pp.27-46.

¹¹¹ UNSC Rés. 1671 (2006), 25 avril 2006.

¹¹² Créée par la résolution 1545 du 21 mai 2004, l'ONUB prit fin le 31 décembre 2006.

¹¹³ C'est M. Lakhdar Brahimi, ancien ministre des affaires étrangères d'Algérie, qui avait présidé le Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU qui rendit ce rapport.

¹¹⁴ Conseil de sécurité, *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies*. Doc. ONU, S/2000/809, 21 août 2000, para.91.

des opérations de maintien de la paix avec des mandats « clairs, crédibles et réalistes »¹¹⁵.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

1. ABI-SAAB, G., *The United Nations Operations in the Congo*, Oxford, Oxford University Press, 1978.
2. BAGAYOKO, N., « L'opération Artemis, un tournant pour la politique européenne de sécurité et de défense », *Afrique contemporaine*, n° 209, 2004, pp. 101-116.
3. BALANDA MIKUIN LELIEL, *Les accords de paix en République démocratique du Congo*, Kinshasa, Editions Chèche, 2003.
4. BALDE, H., « Le bilan de l'OUA dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité en Afrique », <http://www.ridi.org>: publication du Groupe d'Etude des questions de Paix et de Sécurité Internationales (G.E.P.S.I.), février 2003.
5. BALINGENE KAHOMBO, *L'Afrique des grands lacs : la paix recherchée dans l'incohérence de l'action de la communauté internationale*, Saarbrücken, Editions universitaires européennes, 2015.
6. BANYAKU LUAPE EPOTU, E., *Chronologie, monographie et documentation sur l'histoire politique du Congo des années 60 aux années 90*, Kinshasa, Ed. COMPODOR, 2000.
7. BANZA MBOMBO, L. et HEMEDI BAYOLO, C., *Conflits armés en R.D. Congo : violences sexuelles contre les femmes, crimes sans châtement, 2001-2004*, Kinshasa, Ed. Concordia, 2004.
8. BENCHIKH, M. (éd.), *Les organisations internationales et les conflits armés*, Paris, L'Harmattan, 2002.
9. BIYOYA MAKUTU, PH., *Pari d'une transition apaisée en République démocratique du Congo*, Paris, L'Harmattan, 2008.
10. BOKONA WIPA BONZALY, « La Mission de l'Organisation des Nations Unies au Congo (MONUC) : fondement et régime en droit international », *Annales de la Faculté de droit*, vol.XI-XXVII, 2004, pp. 263-267.
11. BRAECKMAN, C., *L'enjeux congolais : l'Afrique centrale après Mobutu*, Paris, Fayard, 1999.

¹¹⁵ *Ibid.*, paras.56-64.

12. BULA-BULA, SAYEMAN, « L'agression permanente en tant que mode de domination étrangère du Congo », in : *La guerre d'agression contre la République démocratique du Congo et l'interpellation du droit international, Actes des journées de réflexion du 5 au 6 octobre 1998*, Kinshasa, Presses universitaires de Kinshasa, 1999, pp. 15-28.
13. BULA BULA, S., « L'Accord de Pretoria du 31 juillet 2002 et le Protocole de Luanda du 06 août 2002 relatifs au règlement du conflit armé contre la République démocratique du Congo », *Annales de la Faculté de droit*, vol. XI-XXVII, 2004, pp. 53-68.
14. CENTRE THUCYDIDE, *Doctrine du maintien de la paix des Nations Unies. Conditions de réussite des opérations de maintien de la paix*, Etude HCCEP n°2006/198, Rapport de synthèse, Séminaire du Centre Thucydide organisé pour la DAS, 9-10 février 2007.
15. CONSEIL DE SECURITE, *Compte-rendu*, Doc.ONU, S/PV.4083, cinquante-quatrième année, 4083^{ème} séance, New York, 16 décembre 1999.
16. CONSEIL DE SECURITE, *Neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, Doc.ONU, S/2001/970, 16 octobre 2001.
17. CONSEIL DE SECURITE, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, Doc.ONU, S/2000/30, 17 janvier 2000.
18. CONSEIL DE SECURITE, *Rapport du Secrétaire général sur le déploiement préliminaire des Nations Unies en République démocratique du Congo*, Doc.ONU, S/1999/790, 15 juillet 1999.
19. DUPUY, P.-M., *Droit international public*, Paris, Dalloz, 2006.
20. HEMEDI BAYOLO, Ch. (éd.), *L'Eglise profanée : chronique des violations des droits du clergé pendant la guerre d'agression 1998-2000*, Kinshasa, Ed. Concordia, 2002
21. HUMAN RIGHTS WATCH, *Crime de guerre à Kisangani : la réaction des rebelles soutenus par le Rwanda à la mutinerie de mai 2002*, août 2002.
22. HUMAN RIGHTS WATCH, *Ituri: «Couvert de sang». Violence ciblée sur certaines ethnies dans le Nord-Est de la RDC*, juillet 2003.

23. KABUNGULU-NGOY KANGOY, H., « Le mandat de la MONUC et l'application de l'Accord de Lusaka (9 avril 1999-15 juillet 2000) », *Congo-Afrique*, n° 349, novembre 2000, pp.523-562.
24. KARAOSMANOGLU, A.L., *Les actions militaires coercitives et non coercitives des Nations Unies*, Genève, Lib. Droz, 1970.
25. LABANA LASAY'ABAR, J.B., « Négociations politiques et processus de paix en RDC », in MABIALA MANTUMBA NGOMA, P., HANF, T. et SCHLEE, B. (éd.), *La République démocratique du Congo : une démocratie au bout du fusil*, Kinshasa, Publications de la Fondation Konrad Adenauer, 2006, pp. 89-98.
26. LECLERCQ, C., *L'ONU et l'affaire du Congo*, Paris, Payot, 1964.
27. MAMPUYA KANUNK'A TSHIABO, A., *Désuétude du système de sécurité collective*, Kinshasa, PUZ, 1986.
28. MAMPUYA KANUNK'A TSHIABO, A., *La coercition économique dans la pratique contemporaine de la sécurité collective*, Thèse de doctorat en droit, Université de Nancy II, 1972.
29. MAMPUYA KANUNK'A TSHIABO, A., *Le conflit armé au Congo-Zaïre : ses circonstances et sa gestion sous l'angle du droit des Nations Unies*, Nancy, AMAED, 2001.
30. MUKIRAMFI SAMBA, *De l'ONUC à la MONUC : ressemblances et dissemblances*, mémoire de licence en droit, Université de Kinshasa, 2001-2002.
31. MWAYILA TSHIYEMBE, *Géopolitique de paix en Afrique médiane*, Paris, L'Harmattan, 2003.
32. NGOY, TH., *L'Accord de Lusaka : une autre lecture*, Kinshasa : CERBIPAD, 2002.
33. NGUYEN QUOC DIHN, DAILLIER, P. et PELLET, A., *Droit international public*, Paris, LGDJ, 2002.
34. NOVOSSELOFF, A., « Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies en 2009 : crise de croissance ou crise de maturité ? », *Bulletin du maintien de la paix*, n° 92, janvier 2009, pp. 1-4.
35. NOVOSSELOFF, A. et SARTRE, P., « L'emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Fondements juridiques et organisation politico-militaire », *Annuaire français de relations internationales*, vol. VII, 2006, pp. 746-747.

36. NTIRUMENYERWA M. KIMONYO, G., « La crise dans la sous-région des Grands Lacs : quand les protagonistes tournent le dos au droit », *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2003-2004*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 257-277.
37. REUTER, P., *Droit international public*, Paris, PUF, 1992.
38. SHYAKA, A., « La Force multinationale intérimaire d'urgence en Ituri : "Artemis". Quand la géopolitique se sert de l'humanitaire », in : SHYAKA, A. (éd.), *La résolution des conflits en Afrique des Grands Lacs. Revue critique des mécanismes internationaux*, Butare, UNR, 2004, pp. 27-46.
39. VIRALLY, M., « Les Nations Unies et l'affaire du Congo : aperçu sur le fonctionnement des institutions », *Annuaire français de droit international*, 1960, vol.VI, pp. 557-597.