Université Paris Nanterre

200 av. de la République
92001 Nanterre Cedex
www.parisnanterre.fr

Membre de l'université Paris Lumières

École doctorale 141 : Droit et science politique
Centre de Droit International de Nanterre (CEDIN – EA 382)

**François KONGA**

# L'encadrement juridique de l'action des Nations Unies en République Démocratique du Congo

Thèse présentée et soutenue publiquement le 17/12/2019
en vue de l'obtention du doctorat de Droit public de l'Université Paris Nanterre
sous la direction de M. Pierre BODEAU-LIVINEC (Université Paris Nanterre)

**Jury** * **:**

| | | |
|---|---|---|
| Rapporteure : | Mme Sarah CASSELLA | Professeure à l'Université Le Mans |
| Rapporteur : | M. Philippe LAGRANGE | Professeur à l'Université de Poitiers |
| Membre du jury : | M. Pierre BODEAU-LIVINEC | Professeur à l'Université Paris Nanterre |
| Membre du jury : | M. Franck LATTY | Professeur à l'Université Paris Nanterre |
| Membre du jury : | M. Camille KUYU | Professeur à l'Université Paris Sud 11 |
| Membre du jury : | Mme Anne NORODOM | Professeure à l'Université Paris Descartes |

« L'Université de Paris Nanterre n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse : ces opinions doivent être considérées comme propres à l'auteur »

A mon père François KongaOmumu en qui,

le temps n’aura pas laissé la possibilité de voir la réalisation de ce travail.

# REMERCIEMENTS

A tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre ont contribué à la réalisation de ce travail doctoral trouvent par ici, mes remerciements les plus sincères. Sachez tous que vous avez participé chacun à sa façon à cet édifice doctoral.

Tout d'abord, mes remerciements vont à mon directeur de thèse, le Professeur Pierre Bodeau-Livinec pour m'avoir accordé sa confiance et pour avoir accepté la direction de ce travail. Par sa manière, il a contribué au résultat présenté à ce jour tout en me laissant une grande liberté nécessaire pour un tel exercice. Mes remerciements vont également aux membres du jury qui m'ont fait honneur d'accepter d'évaluer ce travail.

Je remercie mon épouse Véronique OMOYI KONGA pour sa patience, ses conseils bienveillants et son soutien constant qui m'ont permis de surmonter tant d'épreuves. Que soient remerciés particulièrement ma mère Béatrice Mbohelaka Konga, mes frères Raphaël Wema Konga, Armand Wedi Konga, Ndjosanaka Konga, mon fils Mike Konga pour vos encouragements et votre réconfort.

A tous ceux qui ont pu faire évoluer ce travail de quelque manière que ce soit trouvent ici mes remerciements chaleureux.

A tous ceux qui ont dû partager avec moi les affres de la thèse et dont les noms ne sont pas repris ici, envers vous tous, j'ai contracté une dette de gratitude.

## SOMMAIRE

*INTRODUCTION*

*PARTIE I- ANALYSE DU MANDAT DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LE RETABLISSEMENT DE LA PAIX EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO*

*TITRE I- LA MISSION DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES AU CONGO : LABORATOIRE DE MAINTIEN DE LA PAIX*

*Chapitre I Le cadre juridique de l'intervention des Nations Unies en République Démocratique du Congo*

*Chapitre II La protection des civils dans la pratique de la MONUC/MONUSCO*

*TITREII- LA DETERMINATION DE LA POSTURE ROBUSTE DANS L'EXECUTION DU MANDAT DE LA MONUC/MONUSCO*

*Chapitre III Le recours à la force comme moyen dissuasif d'action pour exécuter le mandat*

*Chapitre IV La Brigade d'intervention de la MONUSCO, partie au conflit ?*

*PARTIE II-L'EXERCICE DU MANDAT DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LA CONSOLIDATION ET LA STABILISATION DE LA PAIX EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO*

*TITRE III- L'EMERGENCE D'UN MODELE DE GOUVERNANCE DE L'ETAT EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO*

*Chapitre V La reconstruction de l'Etat, moyen pour consolider la paix interne*

*ChapitreVI L'instauration de l'Etat de droit au service de la consolidation de la Paix*

*TITRE IV-LE RENOUVELLEMENT DE L'ENGAGEMENT POLITIQUE DU CONSEIL DE SECURITE DANS LES OPERATIONS DE CONSOLIDATION ET DE STABILISATION*

*Chapitre VII La dynamique régionale de stabilisation et de paix*

*Chapitre VIII La stabilisation et la protection des populations civiles, objet de l'équilibre politique national et régional*

*CONCLUSION*

## LISTE DES ABREVIATIONS ET SIGLES
## ANNUAIRES, RECUEILS, REVUES ET TEXTES

| | |
|---|---|
| A.F.R.I. | Annuaire français de relations internationales |
| A.F.D.I. | Annuaire français de droit international |
| A.J.I.L. | American Journal of International Law |
| E.J.I.L. | European Journal of International Law |
| J.C.S.L. | Journal of Conflict and Security Law |
| R.B.D.I. | Revue belge de droit international |
| R.D.M.D.G. | Revue de droit militaire et de droit de la guerre |
| R.D.P. | Revue du droit public et de la science politique |
| R.G.D.I.P. | Revue générale du droit international public |
| R.I.C.R. | Revue internationale de la Croix-Rouge |
| R.C.A.D.I. | Recueil des cours de l'Académie de droit international |
| R.T.D.H. | Revue trimestrielle des droits de l'homme |
| R.Q.D.I. | Revue Québécoise du droit international |
| Y.I.H.L. | Yearbook of International Humanitarian Law. |

## CENTRES DE RECHERCHES-MAISONS D'EDITION, INSTITUTIONS ET ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

| | |
|---|---|
| C.D.I. | Commission du droit international |
| C.E.D.E.A.O. | Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest |
| C.I.R.G.L. | Conférence internationale sur la région des Grands Lacs |
| C.I.C.R. | Comité international de la Croix-Rouge |
| C.P.I. | Cour pénale internationale |
| C.P.I. | Commission pour la pacification de l'Ituri |
| C.I.J. | Cour internationale de justice |
| G.R.I.P. | Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité |
| I.F.R.I. | Institut français des relations internationales |
| I.C.G. | International Crisis Group |
| I.RE.D.I.ES | Institut de recherche en droit international et européen de la Sorbonne |
| L.G.D.J. | Librairie générale de droit et de jurisprudence |
| O.N.U. | Organisation des Nations Unies |

| | |
|---|---|
| O.T.A.N. | Organisation du traité de l'Atlantique Nord |
| P.N.U.D. | Programme des Nations Unies pour le développement |
| P.U.A.M. | Presses Universitaires d'Aix-Marseille |
| P.U.F. | Presses Universitaires de France |
| R.O.P. | Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix |
| S.F.D.I. | Société française pour le droit international |
| S.A.D.C. | Communauté de développement de l'Afrique Australe |
| T.P.I.R. | Tribunal international pour le Rwanda |
| T.P.I.Y. | Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie |
| U.A | Union africaine |
| U.E | Union européenne |
| U.N.H.C.D.H. | Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme |

## OPERATION DE MAINTIEN DE LA PAIX

| | |
|---|---|
| APRONUC | Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge |
| ATNUTO –UNTAET | Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental |
| FINUL | Force intérimaire des Nations Unies au Liban |
| FORPRONU | Force de protection des Nations Unies |
| FUNU | Force d'urgence des Nations Unies |
| MONUSCO | Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo |
| MINUSTAH | Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti |
| MINUSIL | Mission des Nations Unies en Sierra Léone |
| MINUS | Mission des Nations Unies au Soudan |
| MONUC | Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo |
| MINURCAT | Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad |
| MINUAD | Mission des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour |
| MINUAR | Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda |
| MINUL | Mission des Nations Unies au Liberia |

| | |
|---|---|
| ONUB | Opération des Nations Unies au Burundi |
| ONUC | Opération des Nations Unies au Congo |
| ONUSOM | Opération des Nations Unies en Somalie |
| ONUCI | Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire |

## OPERATION DE PAIX HORS COMMANDEMENT ONUSIEN

| | |
|---|---|
| AMISOM | Mission de l'Union africaine en Somalie |
| ECOMOG | Groupe d'observateurs militaires de la CEDEAO |
| EUFOR-RDC | Opération de l'Union européenne en République Démocratique du Congo |
| EUROFOR-TCHAD RCA | Opération de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine |
| KFOR | Force de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord au Kosovo |

## GROUPES ARMES

| | |
|---|---|
| APC | Armée populaire congolaise (RDC) |
| ADF-NALU | Forces démocratiques alliées -Armée nationale de libération de l'Uganda |
| CNDP | Congrès national pour la défense du peuple (RDC) |
| EX-FAR | Ex-forces armées rwandaises |
| FDLR | Forces démocratiques pour la libération du Rwanda (RDC) |
| FNI | Front des nationalistes et intégrationnistes (RDC) |
| FPJC | Front populaire pour la justice au Congo (RDC) |
| FRPI | Front de résistance patriotique en Ituri (RDC) |
| FRU-RUF | Front révolutionnaire uni (Sierra Léone) |
| FARDC | Forces armées de la République Démocratique du Congo |
| LRA | Armée de résistance du Seigneur (Ouganda, Grands Lacs) |
| MLC | Mouvement de libération du Congo (RDC) |
| M23 | Mouvement du 23 mars (RDC) |
| Maï-Maï | Groupe d'autodéfense populaire dans les Kivu (RDC) |
| PARECO | Patriotes résistants congolais (RDC) |
| RCD | Rassemblement congolais pour la Démocratie(RDC) |

| | |
|---|---|
| UPC | Union des patriotes congolais(RDC) |

## DIVERS

| | |
|---|---|
| ALPC | Armes légères de petit calibre |
| AGNU | Assemblée générale des Nations Unies |
| ANR | Agence nationale de renseignement |
| B.C.N.U.D.H. | Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme |
| BCC | Banque Centrale du Congo |
| BI | Brigade d'intervention |
| c. | contre |
| Coll. | Collection |
| CLI | Interprètes des liaisons communautaires |
| CONADER | Commission nationale pour la démobilisation et la réinsertion |
| CPI | Commission de pacification de l'Ituri |
| CPI | Cour Pénale Internationale |
| CIAT | Comité international pour l'accompagnement de la transition |
| CMM | Commission militaire mixte |
| CAS | Section des affaires civiles |
| CLA | Assistants de liaisons communautaires |
| CAN | Réseau d'alerte communautaire (Community Alert Networks) |
| CAI | Conflit armé international |
| CANI | Conflit armé ne présentant pas un caractère international |
| CVR | Commission vérité et réconciliation |
| COB | Compagnie opérationnelle de base |
| CG | Convention de Genève |
| CESEDA | Code d'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. |
| CEDEAO | Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest |
| DOMP | Département d'opération de maintien de la paix |
| DAM | Département d'appui à la Mission |
| DDR | Désarmement, Démobilisation et réinsertion |
| DDRRR | Désarmement, démobilisation, rapatriement, réintégration et réinsertion |
| Dir. | Sous la direction de |
| DIH | Droit international humanitaire |

| | |
|---|---|
| DIDH | Droit international des droits de l'homme |
| EUPOL | Police européenne |
| FACA | Forces armées centrafricaines |
| GA | Groupe armé |
| GTZ | Coopération technique allemande |
| H.C.R. | Haut-commissariat des Nations Unies aux réfugiés |
| IASMT | Integrated Area Security Management Team |
| ISSSS | Stratégie internationale de soutien à la sécurité et à la stabilité |
| JPT | Équipe de protection conjointe (Joint Protection Team) |
| JICA | Agence japonaise de coopération internationale |
| M.D.R.P. | Programme multi-pays de démobilisation et de réintégration |
| M.C.V.S. | Mécanisme conjoint de vérification et de suivi |
| M.O.B. | Base opérationnelle mobile |
| op.cit | opus citatum |
| OMP | Opération de maintien de la paix |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| OCHA | Bureau de coordination des affaires humanitaires |
| PESD | Politique extérieure de sécurité et de la défense |
| PNC | Police nationale congolaise |
| PNDDR | Programme national du désarmement, démobilisation et de réinsertion |
| PdC | Protection des civils |
| PIDESC | Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels |
| PCT ou ECT | Pays contributeurs des troupes ou États contributeurs des troupes |
| ROE | Règles opérationnelles d'engagement |
| RSS | Reforme de service de sécurité |
| RES | Résolution |
| Rec. | Recueil de la Cour Internationale de Justice |
| RDC | République Démocratique du Congo |
| R.F.I. | Radio France Internationale |
| SOFA | Accord sur le statut de la force- Status of force agreement |
| SSU | Unité de soutien à la stabilisation |
| RSSGNU | Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies |
| SMGP | Senior Management Group on Protection |

| | |
|---|---|
| SMT | Senior Management Team |
| SOP | Procédure opérationnelle standard |
| TOB | Base opérationnelle temporaire |
| UNPOL | Police des Nations Unies |
| U.L.B | Université Libre de Bruxelles |
| UNMACC | Centre de coordination de l'action anti mine des Nations Unies |
| UNICEF | Fonds des Nations Unies pour l'enfance |
| USAID | Agence Americaine de développement international |
| UPNDDR | Unité du programme national de désarmement, démobilisation et de Réinsertion |
| UNHCR | Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés |
| v. | versus |

# INTRODUCTION GENERALE

Depuis plus de 20 ans, la République Démocratique du Congo est déchirée par un long conflit armé complexe aux multiples ressorts économiques et politiques[1]. Ce conflit armé a opposé les armées de plusieurs pays de la région, les uns pour soutenir les groupes armés et les autres pour appuyer le gouvernement établi[2]. En 2005, l'International Rescue Committee estimait entre 5 à 6 millions de morts liés au conflit en RDC[3]. Avec des conséquences humanitaires, politiques, économiques, sociales, juridiques et environnementales difficilement mesurables[4], ce conflit armé interne s'insère dans un environnement régional conflictuel interdépendant dans lequel se superposent des revendications ethniques, politiques, économiques et sécuritaires[5]. L'épicentre de cette conflictualité extrême de la région des Grands Lacs africains marque la métastase qui atteste la déliquescence de l'Etat[6].

Devant cette réalité critique, le conflit armé contemporain intra-étatique devient inadapté au droit, l'un (CA) progresse dans la force de destruction alors que l'autre ( droit) persiste dans la faiblesse des protections ; « *la guerre n'est plus ce qu'elle était, le droit n'est toujours pas ce qu'il devrait »*[7]. La défaillance de l'Etat congolais[8], concept non précisé dans

---

[1]Di RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de la paix de l'ONU, cas de la MONUC/MONUSCO de 1999-2015,* Thèse de Doctorat, Institut d'étude politique des Sciences Politiques de Paris*,* 2016*,* pp.118-119.

[2] LANOTTE (O), *La Guerre sans frontières en République Démocratique du Congo*, éd. Complexes, Bruxelles, 2003, pp.20-23 et 30-32. Le conflit armé en République Démocratique du Conflit a opposé les forces armées de 8 pays de la région : le Rwanda, l'Ouganda, le Burundi, le Zimbabwe, l'Angola, la Namibie, la RDC et dans une moindre mesure le Tchad ; AUTESSERRE (S), *Le problème avec le Congo : violence locale et l'échec de la consolidation internationale de la paix*, Cambridge University Press, 2010.

[3] Rapport de l'ONG International Rescue Committee , 2005.

[4] DEYRA (M), *L'essentiel du droit des conflits armés*, Paris Gualino, 2003, p.113. ;PAUWELS (N), « L'économie de guerre en RDC, Un défi pour la paix et la reconstruction », *in* REMACLE (E), ROSOUX (V) et SAUR (L) (dir), *L'Afrique des Grands Lacs. Des conflits à la paix* ? éd. P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2007, pp.159-186

[5] ZOBEL(T), *Les retombées du génocide rwandais : Analyse géopolitique de l'instabilité perpétuelle du Nord-Kivu*, Thèse de Doctorat en Géopolitique, Université Paris 8, 2015, p.34. ; Mwayila Kayembe, « Typologie des conflits des pays des Grands Lacs », *in* D. DOMERGUE-CLOAREC et A. COPPOLANI (dir), *Des conflits en mutation ? De la guerre froide aux nouveaux conflits,* éd. Complexe, Bruxelles, 2003, pp.217-227. ;Di RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de la paix de l'ONU, op.ci*t., p.117.

[6]TEIXEIRA (P), « Un nouveau défis pour le Conseil de sécurité : comment traiter les États déliquescents ou déchirés par des conflits internes », *AFRI* 2005, p.105. ; MACLET (N), *La normalisation d'un tabou :La Brigade d'intervention de la MONUSCO et l'usage de la force offensive pour maintenir la paix (1990-2013)*, Mémoire de Master en Sciences Politiques, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2014, p.11.

[7]COMBACOU(J) et SUR (S), *Le droit international public*, éd. Montchrestien, 7[e] éd. Paris 2006, pp.669-670. ; LAUCCI (C), « La France adhère au protocole 1 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux », *R.G.D.I.P,* 2001, pp.696-697.

[8]MVE ELLA (L), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques*, Thèse de doctorat, Université de Lorraine, 2018, pp.169-173

les résolutions du Conseil de sécurité, mais qui transparait dans les rapports du Secrétaire général des Nations Unies et les préambules des résolutions du Conseil de sécurité constitue un terrain favorable aux initiatives militaires négatives contre les civils exacerbant l'insécurité, les violations des droits, les commerces illicites des armes et des minerais, des crimes divers conjurant l'instabilité nationale et régionale dans la durée[9].

La seconde guerre mondiale qui a infligé des souffrances à l'humanité a marqué un engagement des Etats à promouvoir la paix et la sécurité internationales[10]. Le droit des conflits armés énonce des principes et règles applicables au déclenchement et à la poursuite des hostilités armées interétatiques et intra étatiques[11]. L'article 3 de la Convention de Genève de 1949 consacre le principe selon lequel : « *Les personnes ne participant pas directement aux hostilités doivent être traitées avec humanité et que les atteintes à la vie et à leur intégrité étaient notamment interdites à tout temps* »[12]. Les protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1977 consacrent de façon définitive la distinction entre les populations civiles et combattantes[13].Tous ces traités universellement ratifiés marquent une prise de conscience générale quant à la nécessité d'un ordre international visant à protéger les populations civiles pendant les conflits armés[14]. Et pourtant, dans les conflits armés contemporains notamment celui de la RDC, les civils continuent à être la cible des

[9] Rapport du Projet Mampping concernant les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre mars 1993 et juin 2003 sur le territoire de la République Démocratique du Congo, août 2010. Le rapport estime que sur cette période, une série de crises politiques majeures, de guerres et de nombreux conflits ethniques et régionaux ont provoqué la mort de centaines, voire de millions de personnes. Les violences ont touché presque tous les civils congolais et étrangers vivant sur le territoire de la RDC. Ils ont été victimes de meurtres, d'atteinte grave à leur intégrité physique, de viols, de déplacements forcés, de pillages, de destruction de biens ou de violations de leurs droits économiques et sociaux. Le rapport cite les études de l'International Rescue Committee estimant à 3,8 millions de morts victimes directes et indirectes du conflit entre 1998 et 2004

[10] Le BRIS (C), *L'humanité saisie par le droit international public*,LGDJ, Lextensoéditions, 2012, p.38.

[11] DAVID (E), *Principes de droit des conflits armés*, 5éme éd. Bruylant, Bruxelles 2012, p.77.

[12] L'article 3 des Conventions de Genève précise : « Les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités (…) seront, en toutes circonstances, traitées avec humanité (…). A cet effet, sont et demeurent prohibés, en tout temps et en tout lieu, à l'égard des personnes mentionnées ci-dessous : a. Les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, tortures et supplices (…) ; c. les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants (...) » ; Lire aussi la résolution 2444 de l'Assemblée générale des Nations Unies, « toutes les autorités gouvernementales et autres responsables de la conduite d'opérations en période de conflit armé » doivent suivre ces principes : « il est interdit de lancer des attaques contre les populations civiles en tant que telles » et « il faut en tout temps faire la distinction entre les personnes qui prennent part aux hostilités et les membres de la population civile, afin que ces derniers soient épargnés dans toute la mesure du possible ».

[13] Article 48 du Protocole additionnel I et l'article 13 du Protocole additionnel II aux Conventions de Genève, 1977.

[14] Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur les causes des conflits et de la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique, S/1998/318, du 13 avril 1998, §49. ; LAUCCI (C), « La France adhère au protocole 1 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux », *R.G.D.I.P,* 2001, pp. 696-697.

belligérants et souffrent des effets du conflit. Même la présence de l'opération de maintien de la paix déployée par les Nations Unies et qui a élevé la protection des civils en priorité absolue du mandat ne garantit plus la protection des civils de manière efficace. Ce qui permet de s'interroger sur le cadre juridique de son action et les moyens qu'elle développe pour assurer une protection des civils victimes directes et indirectes du conflit armé conformément aux résolutions du Conseil de sécurité et à la Charte des Nations Unies.

Dans ce contexte, les Nations Unies s'engagent dans une nouvelle ère dans laquelle la paix entre les peuples ne repose plus sur l'équilibre des forces en présence, mais sur le respect de la dignité de la personne humaine[15]. En proclamant leur « *foi dans les droits fondamentaux de l'homme* », les nations se sont alors engagées à reconnaître le caractère universel de ces droits et à les élever en norme de référence pour toute institution. Dès lors, les droits individuels deviennent non seulement du domaine de l'État, mais aussi de la communauté internationale qui s'en porte garante[16]. Si le droit international humanitaire dit classique constitué du droit de la Haye et de droit de Genève est fondé sur l'idée de neutralité en protégeant les civils et en limitant l'action des belligérants au cours des hostilités[17], le droit international humanitaire (DIH) moderne, élaboré dans le cadre des Nations Unies et appelé nouveau droit international humanitaire, repose sur l'idée d'intervention ou d'ingérence[18].

C'est dans ce cadre que la République Démocratique du Congo (RDC), confrontée à cet affrontement des réalités et des atteintes à l'exercice de la souveraineté nationale, sollicite l'intervention de la communauté internationale pour rétablir et consolider la paix. Constatant que la situation menace la paix et la sécurité internationales dans la région, le Conseil de sécurité décide, en vertu de la résolution 1291(2000) et conformément à l'article 39 de la Charte des Nations Unies, le déploiement d'une mission de paix dénommée mission de l'Organisation des Nations Unies au Congo (MONUC), chargée initialement de surveiller l'application d'un accord politique de paix dénommé Accord de paix de Lusaka, signé entre les parties en conflit le 10 juillet 1999 avant d'étendre ses activités vers la consolidation et la stabilisation de la paix[19]. Les Nations Unies sont intervenues au Congo, non pas parce que le

[15] Le Bris (C), *L'humanité saisie par le droit international public*, *op.cit*., p.74.
[16] ZANETTI (V), *L'intervention humanitaire. Droit des individus, devoirs des Etats*, Labor et Fides, 2008, p.21.
[17] FURET (M.F), MARTINEZ (J.C) et DORANDEU (H), *La guerre et le droit*, éd. Pedone Paris, 1979, p.5
[18]MIYAZAKI (S), « L'application du nouveau droit humanitaire ». *RICR*, juillet-Août 1980, N° 724, pp. 184-192.
[19]La mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo créée le 30 novembre 1999 par la résolution 1279 (1999) et chargée de la surveillance de l'application de l'accord de cessez-le feu signé par les parties au conflit le 10 juillet 1999 à Lusaka. En 2010, la Mission devient la MONUSCO en vertu

Congo est en conflit armé mais parce que celui-ci menace la paix et la sécurité internationales dans la région. Cette menace constitue un enjeu de sécurité collective qui commande l'intervention de la communauté internationale. Démunis des capacités d'intervention militaire réelle pour exercer sa tâche, la MONUC constituait à ses débuts une actrice assurant *le statu quo* remplissant des tâches d'observation et de surveillance de l'Accord politique de paix avec des moyens limités tout en incarnant l'œil bien veillant de la communauté internationale dans la région. La MONUC est l'une des plus grandes opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Ses effectifs ont atteint progressivement jusqu'à plus de 20000 hommes pour un budget annuel dépassant le milliard de dollars par an pendant plus de deux décennies[20].

Avec la résolution 1925 (2010), un nouveau pas est franchi. Le Conseil de sécurité transforme la MONUC en Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo (MONUSCO). Sans dépasser le cadre de la MONUC, la résolution charge la Mission de paix de se concentrer davantage àla stabilisation nationale et régionale en plus de la diversité d'opérations connexes : de rétablissement et de consolidation de la paix anciennement exécutées par la MONUC. Autorisée à utiliser tous les moyens nécessaires pour exécuter le mandat y compris par le recours à la force[21], la MONUC/MONUSCO est la première opération des Nations Unies qui élève la protection des civils en priorité absolue du mandat[22]. Cette intervention des Nations Unies marque la défaillance de l'Etat congolais à assurer ses prérogatives régaliennes et offre un cadre juridique favorable à son action au titre de l'obligation internationale de protection[23].Ce développement postule une double perspective du droit d'intervention au niveau des Etats et du droit à l'intervention au niveau des individus, ce qui induit que l'action des Nations Unies est un droit à la fois pour les intervenants et pour les individus[24]. Ce cadre d'intervention marque l'engagement des Nations Unies pour le maintien de la paix au Congo à la fois sur le plan discursif, normatif et opérationnel. Les opérations de maintien de la paix constituent un des moyens de gestion de la crise par la communauté internationale. Au-delà de la paix

---

de la résolution 1925(2010) dont l'action est plus centrée sur la stabilisation de la paix, en plus du DDR/DDRRR.
[20] S/RES/2098 (2013), 28 mai 2013, §§1-2. ; GUTIERREZ (N) et LIEGEOIS (M), « Sisyphe en casque bleu ? L'ONU en République Démocratique du Congo », *in* David Morin, Michel Liégeois et Marie-Joëlle Zahar (dir), *Guide du maintien de la paix,* éd. Athéna 2014, pp.14-16.
[21] S/RES/1565(2004), 1er octobre 2004.
[22] S/RES/1794 (2007), 21 décembre 2007. ; S/RES/1906(2009), S/RES/1925(2010)
[23]MVE ELLA (L), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques*, *op.cit*., p.151.
[24] ZANETTI (V), *L'intervention humanitaire. Droits des individus, devoirs des Etats*, *op.cit*., p.100.

qu'elles cherchent à maintenir, elles touchent aux deux pôles de la communauté internationale : la souveraineté des Etats et la solidarité internationale.

Ainsi présentée, l'analyse de cette étude va privilégier une approche juridique, seule à même de dégager des conclusions générales quant à l'appréhension de l'action onusienne du point de vue du droit international. Cependant, cette approche principalement juridique est complétée par des considérations politiques, lesquelles permettent de mieux cerner la portée de la conduite de l'action onusienne à travers des sursautspolitiques du Conseil de sécurité, des considérations politiques nationales et régionalesqui amorcentdes impulsions nouvelles au mandat. Les deux approches juridique et politique dessinent les contours de deux dimensions du maintien de la paix retenus dans le cadre de cette thèse : la dimension robuste et la dimension consolidation,qui seront analysées pour évaluer l'efficacité des mécanismes développés par la Mission de paix, tout en mettant en lumière les facteurs qui influencent ou limitent sa mise en œuvre concrète.

Avant de poursuivre cette recherche, il semble indispensable de comprendre les notions à l'œuvre dans cette étude. Il s'agit de fixer les notions, préciser leurs désignations, exclure du champ d'analyse celles qui ne sont pas déterminantes pour la compréhension du sujet et inclure celles dont la portée est significative pour notre dissertation doctorale. Dans ce cadre, il convient à titre liminaire de présenter la délimitation de l'objet d'étude (**I**), les aspects historiques des opérations de maintien de la paix contemporaines en RDC et leurs évolutions (**II**), tout ceci permettra d'exposer l'intérêt et la problématique retenue pour la présente étude (**III**).

# I. DELIMITATION DE L'OBJET D'ETUDE

L'objet de toute thèse implique d'en définir le sujet mais aussi de délimiter le champ du travail. Cette démarche permet à l'auteur d'opérer des choix, de préciser les termes, les concepts pouvant justifier ses choix, de trier et donc d'exclure certains concepts au point de ne pas satisfaire certaines espérances du lecteur. Dans cette opération se trouve entremêlés la délimitation du sujet, la définition des notions et concepts qui seront successivement analysés dans cette thèse car « *les difficultés d'une étude sont souvent dues à une conception préalable insuffisante* »[25].

## A- LES EXCLUSIONS

### 1- L'encadrement juridique de l'action onusienne ne constitue pas l'établissement du bilan de la mission de paix en République Démocratique du Congo

Les domaines dans lesquels les Nations Unies interviennent pour maintenir et consolider la paix en RDC relèvent de la compétence nationale. Il s'agit du domaine de la sécurité et du renseignement, du domaine politique, du domaine de la reconstruction du tissu social et économique et de la justice. Dans le cadre de son intervention en République Démocratique du Congo, l'action onusienne vise à vérifier, à contrôler les normes et règles juridiques qui guident ses activités y compris le comportement de ses agents conformément aux résolutions du Conseil de sécurité pour le rétablissement et la consolidation de la paix[26]. Dès lors que les domaines d'intervention des Nations Unies relèvent du droit national et donc de la compétence de l'Etat hôte de la mission de paix, les risques de dérives, d'abus et d'atteintes à la souveraineté nationale semblent dominants. Pour limiter les atteintes démesurées à l'exercice de la souveraineté nationale notamment l'autonomie constitutionnelle et législative de l'Etat, à l'exclusivité du recours à la force sur le territoire, à la compétence exclusive de l'Etat pour garantir sa sécurité et son intégrité territoriale et à définir sa politique de développement économique et sa capacité de représentation internationale [27], il convient d'encadrer l'action onusienne pour la rendre efficace, légitime et préserver le prestige ainsi que la crédibilité des Nations Unies contre d'éventuels abus des forces agissant sous son commandement. Il ne s'agit pas d'évaluer ici l'efficacité réelle ou supposée de l'action

[25] CORTEN (O), *Méthodologie du droit international public*, éditions de l'ULB, 2009.
[26] SALMON (J), *Dictionnaire du droit international public*, éd. Bruylant, Bruxelles, 2001, p.261.
[27]DAILLIER (P), « Les opérations en vue du rétablissement de la paix », *RCADI*, vol.314, 2005, pp.283-292

onusienne par rapport aux objectifs de la mission. Par définition, un mandat efficace est celui qui produit l'effet recherché et atteint les objectifs assignés. Ce qui implique des objectifs préalablement définis, un mandat clair, des moyens suffisants, des règles d'engagement précises pour la conduite des opérations décidées par le Conseil de sécurité.

Cette opération qui vise à évaluer les acquis et les défis de l'opération de paix ne peut objectivement se réaliser qu'à la fin de la mission de paix[28]. Elle permettra d'établir le bilan de l'opération et les perspectives. Ainsi, l'efficacité de la mission de paix ne peut s'opérer qu'au retrait de la force de paix de la République Démocratique du Congo, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui car le mandat de la MONUSCO continue d'être prolongéy compris le renouvellement du mandat des groupes d'experts des Nations Unies pour le Congo[29]. Cette recherche analysera la capacité dont dispose le Conseil de sécurité des Nations Unies de contrôler ou d'encadrer le mandat qu'il confie à la Mission de paix conformément aux normes juridiques qui régissent les opérations de maintien de la paix dans la diversité de leurs activités.

La question de l'encadrement des opérations, décidées et autorisées par le Conseil de sécurité, révèle une importance capitale à la fois politiquement et juridiquement[30]. D'abord politiquement, la mise en œuvre et le contrôle de l'action onusienne sont souhaitables car ils permettent de chasser les soupçons de soutien d'intervention dans le domaine réservé de l'Etat ou de déstabilisation du régime établi par la Mission de paix ; de légitimer l'action onusienne pour la rendre efficace sur le terrain et d'apaiser les tensions entre les Etats contributeurs des troupes, les forces d'intervention et les populations locales engagées dans les différentes opérations. Ensuite juridiquement, cet encadrement de l'action onusienne est nécessaire non seulement parce qu'il est voulu par la Charte de l'ONU mais aussi par le droit international[31]. Kerbrat constate que « *l'élargissement de menace contre la*

[28]ZEEBROECK (X), MEMIER (M), SEBAHARA (P), « La mission des Nations Unies en RD Congo, Bilan d'une décennie de maintien de la paix et perspectives », Rapports du *GRIP* 2011, p.12.
[29]S/RES/2463 (2019), 29 mars 2019, §21 ; S/RES/2478 (2019), 26 juin 2019 §3.
[30] BORE EVENO (V), « Le contrôle juridictionnel des résolutions du Conseil de sécurité :vers un constitutionnalisme international ? », *R.G.D.I.P*, 2006, p.858.
[31] CHRISTAKIS (T) et BANNELIER (K), « Acteur vigilant ou spectateur impuissant ? Le contrôle exercé par le Conseil de sécurité sur les États autorisés à recourir à la force », *RBDI*, 2004, pp.503-504.

*paix a accru les risques d'abus et que le pouvoir du Conseil doit être contrôlé pour correspondre à ses actes* »[32].

Le contrôle est le seul moyen dont dispose les Nations Unies pour prévenir, voire sanctionner les violations des droits de l'homme et du droit des conflits armés par les forces onusiennes ou agissant sous son commandement[33]. Le contrôle de l'action onusienne s'opère à travers les rapports du Secrétaire général des Nations Unies, les règles d'engagement et les résolutions du Conseil de sécurité qui rappellent les normes et règles de droit que la force des Nations Unies et des troupes régionales et nationales engagées pour rétablir et consolider la paix sont tenues d'appliquer lors des opérations coercitives ou non coercitives qui concourent à la paix. Cependant, cette exigence de contrôle de l'action onusienne ne s'oppose pas à la volonté des Etats délégataires de bénéficier d'une certaine souplesse pour accomplir leur mission. Cette marge de liberté constitue l'attrait des Etats contributeurs des troupes au système qu'il serait préjudiciable de ligoter par un contrôle poussé avec le risque d'étouffer le système d'autorisation[34].

S. Sur refuse de « *ligoter le Conseil de sécurité par des interprétations restrictives de ses pouvoirs car son action doit s'adapter à des situations et réalités du terrain. Les atteintes à la paix relèvent des situations exceptionnelles qui se situent hors de la légalité ordinaire et ne peut relever qu'un droit d'exception* »[35]. Mais comme toute marge d'appréciation, elle est soumise au droit, aux règles d'engagements et aux résolutions du Conseil de sécurité.

**2. - Le mandat robuste n'est pas l'imposition de la paix**

Evoquée pour la première fois dans le « Rapport Brahimi »[36], la doctrine robuste illustre une évolution constante dans la pratique du maintien de la paix et de la sécurité internationale. Elle renvoie à une pratique établie au regard de la Charte de l'ONU

[32]KERBRAT (Y), *La référence au chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité*, LGDJ, 1995, pp.35-39.
[33] CHRISTAKIS (T), « L'encadrement juridique des opérations militaires autorisées par le Conseil de sécurité et le concept de « Responsibility while Protecting » (RwP), *in* K. Bannelier et C. Pison (dir), *Le recours à la Force autorisé par le Conseil de sécurité,* Ed. A. Pedone 2014, p.137.
[34] KERBRAT (Y), *La référence au chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité*, *op.cit.,* pp.38-39.
[35]*Ibid.*
[36] Du nom du diplomate algérien, M. Laktar Brahimi qui a présidé le panel de spécialistes chargé de rédiger ce rapport (Assemblée générale-Conseil de sécurité, A/55/305-S/2000/809, Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de maintien de la paix de l'ONU, 21 août 2000.

précisément dans le dispositif coercitif consacré au chapitre VII de l'ONU. Dans le cadre de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo (MONUSCO), le mandat robuste des Nations Unies signifie un mandat ferme, clair, inscrit dans un processus politique de paix avec un soutien politique des membres du Conseil de sécurité et des pays contributeurs des troupes, se fondant sur le chapitre VII, avec autorisation de recourir à la force armée pour se défendre et exécuter le mandat[37]. La robustesse de la force ne signifie pas que la Mission onusienne recourt systématiquement à la force armée pour exécuter sa mission mais que l'usage en est autorisé et que son exercice demeure exceptionnel[38]. Juridiquement, l'approche robuste du mandat résulte du glissement progressif du chapitre VI vers le chapitre VII de la Charte des Nations Unies avec l'usage de la force comme recours ultime[39]. Elle procède d'une logique fonctionnelle résultant de la nécessité de répondre à l'urgence par le respect des volontés des parties locales telles qu'elles ont été validées formellement par le Conseil de sécurité.

Cette perspective renforce le caractère coercitif de la Mission et contribue à l'efficacité de son action pour exécuter le mandat[40]. Ainsi, les opérations robustes sont définies juridiquement « *comme des opérations prioritairement conservatoires, exceptionnellement coercitives et nécessairement menées sur une base consensuelle* »[41]. Ce qui implique pour le Conseil de sécurité de négocier et d'obtenir le consentement exprès des parties locales préalablement à l'envoi des Casques bleus et indépendamment du caractère ferme du mandat. Le mandat robuste implique le recours à la force au niveau tactique avec l'autorisation du Conseil de sécurité et le consentement du pays hôte et / ou des parties en conflit. Il est envisagé pour défendre le mandat et contrer toutes les menaces au processus politique de paix et à la sécurité internationale. Doté de l'autorisation de mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour l'exécution de tout ou partie du mandat[42], le mandat robuste constitue une stratégie politique et opérationnelle qui indique l'intention d'une mission des Nations Unies

[37]GUEHENNO (J-M), « Le maintien de la paix robuste : obtenir un consensus politique et renforcer la structure de commandement et de contrôle », *Bulletin du maintien de la paix* n°98, mars 2010, pp.2-3.
[38] TARDY(T), « Quel maintien de la paix « robuste » pour quel maintien de la paix efficace ? Vers une approche réaliste de la robustesse », *in* J. Coulon, A. Novosseloff (dir), *La paix par la force ? Pour une approche réaliste du maintien de la paix « robuste »,* Athéna Éditions 2011, pp.23-27.
[39] PETIT (Y), *Droit international du maintien de la paix*, Paris, LGDJ, 2000, p.39.
[40] GUEHENNO (J-M), « Le maintien de la paix robuste : obtenir un consensus politique et renforcer la structure de commandement et de contrôle », *op.cit.*, p.2
[41] PIERRY (L), « Du chapitre VI au chapitre VII : vers des OMP plus robustes », *in* K. Bannelier et C.Pison (dir*), Le recours à la Force autorisé par le Conseil de sécurité*, éd. Pedone, Paris 2014, p.78.
[42] THIELEN (0), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, éd. L.G.D.J., 2013, p.165.

de mettre en œuvre son mandat et de décourager toute obstruction à sa mise en œuvre, y compris par l'usage de la force si nécessaire[43].

Le Département d'Opération de Maintien de la Paix et le Département d'Appui à la Mission (DOMP-DAM) définissent le maintien de la paix robuste comme « *une posture prise par une opération de maintien de la paix qui démontre une volonté et une capacité à dissuader et à confronter, y compris par l'usage de la force si nécessaire, une obstruction à la mise en œuvre de son mandat* »[44]. Le mandat robuste n'est pas qu'une posture militaire, il est aussi une approche politique et opérationnelle qui exprime la détermination d'une opération de paix à mettre en œuvre son mandat et à dissuader les menaces au processus de paix en cours dans un cadre strictement limité, par une résolution du Conseil de sécurité fondée sur le chapitre VII[45]. Il se distingue de l'imposition de la paix en ce sens que l'usage de la force dans ce cas se situe au niveau stratégique en faisant abstraction du consentement des parties au conflit, ce qui est généralement prohibé aux Etats membres par l'article 2§4 de la Charte des Nations Unies, sauf si cela est autorisé par le Conseil de sécurité[46] alors que la robustesse du mandat se réalise à un niveau tactique, limité dans le temps et dans l'espace et vise à contrer ou à contenir les menaces de paix dans un environnement conflictuel ou post-conflictuel.

Dans le conflit armé en République Démocratique du Congo, ces deux niveaux d'intervention (tactique et stratégique) s'entremêlent, ce qui expose le mandat robuste à une certaine ambiguïté favorisée par le caractère évolutif du conflit et des menaces au processus de paix[47]. Le caractère expérimental des mécanismes et postures opérationnels inédits de protection des civils et de défense du mandat, tel qu'il sera analysé dans le cadre de notre démonstration, proposera une lecture complexe du mandat et du conflit, caractéristique de la qualification du laboratoire du maintien de la paix attachée à la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo.

[43] Opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Principes et orientations, DOMP, 2008, pp.16-18.
[44] DOMP-DAM, *Robust Peacekeeping Draft Concept Note*, 2009, p.3.
[45] Rapport du Secrétaire général, « Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix », A/64/573, 22 décembre 2009, §§24, pp.6-7.
[46] BANNELIER (K), « Qui gardera les gardiens ? Les interventions militaires autorisées par le Conseil de sécurité entre légalité et légitimité », *in* Karine Bannelier et Cyrille Pison (dir), *Le recours à la Force autorisé par le Conseil de sécurité*, éd. Pedone Paris 2014, p.11.
[47] S/RES /2098 (2013), 28 mai 2013, §9, RES 1565(2004), 1er octobre 2004, §5.

### 3 - Désarmement, Démobilisation, Réinsertion et Désarmement, Démobilisation, Rapatriement, Réintégration et Réinstallation.

Pour le Secrétaire général des Nations Unies, « *ce sont des procédés essentiels pour stabiliser la situation après les conflits, pour réduire la probabilité de nouveaux actes de violence liés à la reprise des hostilités et au banditisme et pour faciliter le passage de la société d'un conflit à une situation normale et au développement (…) contribuant pour beaucoup à renforcer la confiance entre les anciennes factions et à accélérer l'élan donné aux initiatives visant à assurer la stabilité* »[48].L'accord politique dénommé Accord global et inclusif de paix signé par les parties en conflit à Sun City en Afrique du Sud le 17 décembre 2002 avait envisagé ce processus tendant au désengagement des forces combattantes en vue de permettre l'application de l'accord et consolider la paix. Le processus DDR/DDRRR a été au départ librement consenti avant de devenir contraignant[49]. Il est à la fois technique et institutionnel car il met l'accent sur la gestion immédiate des belligérants dans le but de soutenir la structure sociale sur laquelle les individus démobilisés vont devoir vivre[50].

Ce processus s'articule autour de trois étapes complémentaires et indissociables : désarmer, démobiliser et réintégrer[51]. Dans le cadre des Nations Unies, ce programme constitue un outil susceptible de favoriser et de garantir la continuité entre la cessation des hostilités, le maintien de la paix, la consolidation de la paix et le développement d'une paix durable dans les Etats en conflit ou post-conflit.Le désarmement vise à mettre les combattants hors d'état d'agir, ce processus porte sur la gestion et l'élimination progressive des armes, première étape vers la pacification de l'Etat et la reconstruction de la nation. Il comprend aussi bien les enquêtes sur les armes, que la collecte, l'inventaire, le stockage et leur redistribution à la nouvelle autorité détentrice du pouvoir légal de la police. La démobilisation est une étape qui peut être confondue avec la première. Elle consiste à établir des camps et des zones dans lesquels les anciens combattants remettent leurs armes en échange d'une

[48] Rapport du Secrétaire général sur le rôle des opérations de maintien de la paix des Nations Unies dans le désarmement, la démobilisation et la réinsertion, S/2000/101, 11 février 2000, §3.
[49] ZEEBROECK (X), MEMIER (M), SEBAHARA (P), « La mission des Nations Unies en RDCongo, Bilan d'unedécennie de maintien de la paix et perspectives », *op.cit*., pp.16-17., S/RES/ 2098 (2013), 28 mai 2013, §12 alinéa b.
[50] POULIGNY (B), Les anciens combattants aujourd'hui. Désarmement, démobilisation et réinsertion, CERI/SGDN, 2004, pp.34 et 60.
[51] KONE (G), *La problématique du désarmement et de la sécurité régionale au Congo Oriental : processus, enjeux, contraintes, perspectives et résultats*, Thèse de Doctorat en droit, Université Lyon III, Jean –Moulin, 2014, pp. 453-460.

formation professionnelle ou d'une contrepartie financière. Par ce processus, les combattants reviennent à la vie civile[52]. La réinsertion/réintégration est un programme à court, moyen et long terme visant à fournir des conditions socio-économiques aux anciens combattants et à leurs dépendants dans leur communauté d'origine[53]. C'est la dimension la plus politique des DDR/DDRRR car elle donne aux anciens combattants un motif souvent économique d'abandonner le recours aux armes[54].

Le processus DDR concerne les ex-combattants nationaux, le programme DDRRR est réservé aux ex-combattants étrangers et leurs dépendants[55].Quant aux combattants étrangers participant ou ayant participé aux hostilités sur le territoire congolais, ils sont soumis, en vertu de la résolution 1355(2001) au DDRRR qui signifie : désarmement, démobilisation, rapatriement, réintégration et réinstallation. Le programme de réintégration et de réinstallation qui complète le processus DDR pour les combattants étrangers implique des aspects économiques, sociaux et politiques. Le rapatriement des ex –combattants et de leurs dépendants dans leur pays d'origine en vue de leur réintégration implique une assistance financière et de formation professionnelle dans des activités rémunératrices. Ce processus se déroule sur plusieurs niveaux : local, national et régional avec la contribution de la mission de paix des Nations Unies. Cette contribution participe à la sensibilisation des combattants et souvent au transport de ces derniers vers des sites identifiés en vue de leur rapatriement et de leur réinstallation dans leurs pays d'origine. Cependant, la réussite du processus DDR/DDRRR implique qu'il s'inscrive dans un accord politique déterminant les modalités, la nature du processus et l'institution chargée d'assurer l'effectivité du programme.

[52]NTUMBA KAPITA (P), *La pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix : analyse, bilan et perspectives*, Thèse de doctorat, Université de Nancy, 2010, pp.126 et 200.
[53]MVE ELLA (L), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques, op.cit.,* p.347.
[54]MISSAKA KASONGO et Pamphile SABARAHA, « le DDR des combattants en RDCongo », Bruxelles, *GRIP*, 11 août 2008, 14p.
[55] Oxfam International, « Réveiller le démon : Impact du désarmement forcé sur les civils dans les Kivu », Juillet 2009, 32p.



*Processus de DDR à l'Est de la République Démocratique du Congo*.

### 4. L'action onusienne en République Démocratique du Congo n'est pas : ni la responsabilité de protéger, ni une intervention humanitaire, encore moins une intervention d'humanité

L'intervention humanitaire [56] ou ingérence humanitaire est une notion assez floue ne renvoyant pas à un concept autonome ou homogène[57]. Il s'agit d'un ensemble de pratiques et de principes à la fois juridiques et moraux allant du droit ou devoir d'ingérence ou d'intervention[58], de l'assistance humanitaire, du libre accès aux victimes[59], de l'intervention d'urgence à l'exercice de la responsabilité de protéger. Toutes ces situations ont en commun la raison selon laquelle une intervention militaire peut être justifiée pour des raisons humanitaires ayant pour but de mettre fin à des violations massives de droits de l'homme dans un Etat sans son consentement. La responsabilité de protéger est un principe énoncé par la Commission Internationale de l'intervention et de la souveraineté de l'Etat (CIISE) et consacré par l'ONU en 2005[60]. Elle vise à protéger les civils victimes des quatre crimes les plus graves : génocide, crime de guerre, crime contre l'humanité et nettoyage ethnique. Cette responsabilité de la communauté internationale est subsidiaire à la responsabilité principale qu'incombe à l'Etat de protéger sa population. Dès lors que l'Etat ne peut ou ne veut protéger sa population contre les crimes susmentionnés en voie ou en cours d'exécution, la

[56] ZANETTI (V), *L'intervention humanitaire. Droits des individus, devoirs des Etats*, *op.cit.*, p.18. ; JEANGENE VILMER (J.B), « De la mythologie française du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger. Une clarification terminologique », *AFRI*, 2012, p.81

[57] Le BRIS (C), *L'humanité saisie par le droit international public*, *op.cit.*, pp.29-31.

[58] REVEL (J.F.), « Le devoir d'ingérence », *L'Express*, 16 juin 1979, p.60. ; SOREL (J.M), « Le devoir d'ingérence : longue histoire et ambiguïté constante », *Relations internationales et stratégiques*, n°3, 1991, pp..95-108.

[59] HERLEMONT-ZORITCHAK (N), « Droit d'ingérence et droit humanitaire : les faux amis », *Revue Humanitaire*, n°23 décembre2009, pp.1-8.

[60] A/RES/60/1, 24 octobre 2005.

communauté internationale intervient au nom du principe de la responsabilité de protéger[61]. Sa mise en œuvre se fonde sur trois dimensions : préventives, réactives et reconstructives.

L'intervention d'humanité par contre est celle qui est justifiée par les besoins d'humanité. J. Verhoeven la définit comme « *l'expression de la faculté laissée à un Etat d'utiliser la force sur le territoire d'un autre Etat pour y respecter les droits fondamentaux lorsque ceux-ci sont gravement et systématiquement méconnus* »[62] . Le but de ce type d'intervention est de soustraire unilatéralement les victimes de massacres des griffes de leurs oppresseurs là où l'intervention humanitaire n'implique que du soutien logistique et militaire par des ONG ou des organisations internationales[63]. L'intervention d'humanité n'est pas une obligation permanente de l'Etat. Elle implique le recours à la force et se désintéresse de tout motif fondé sur le système politique de l'Etat[64]. Après son déclenchement, l'intervention d'humanité ne cherche pas à reconstruire l'Etat comme dans le cadre de la responsabilité de protéger des Nations Unies. Elle énonce des droits fondamentaux à protéger sans pouvoir les définir concrètement alors que la responsabilité de protéger recense les quatre crimes graves justifiant son application. De cette perception, il convient de noter que dans la pratique de l'action onusienne en République Démocratique du Congo, ces concepts entretiennent des liens étroits au point qu'il semble artificiel de chercher à les dissocier dans la conduite opérationnelle relative au rétablissement et à la consolidation de la paix.

## B – LES INCLUSIONS

### 1. L'action onusienne *stricto sensu*.

L'action onusienne en République Démocratique du Congo peut être comprise comme désignant un ensemble d'activités, des mécanismes, d'outils, des recours, des pratiques, des postures, des tactiques et des tâches disponibles pour répondre aux aspirations de la Charte et contribuer au rétablissement et à la consolidation de la paix en RDC et dans la région. Ce concept peut être entendu juridiquement comme embrassant toutes les activités décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies ou développées par la Mission de paix

[61]MVE ELLA (L), La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques, *op.cit*. p.25.
[62] VERHOEVEN (J), « Faut-il tirer sur l'intervention d'humanité jusqu'à ce que mort s'en suive ? », *in* Mélanges offerts à C. Leben, *Droit international et culture juridique*, Pedone, 2015, p.250.
[63] SPIRY(E), « Intervention humanitaire et intervention d'humanité : la portée française face au droit international », *R.G.D.I.P*, 1998, p.409.
[64]*Ibid*

en vertu des résolutions du Conseil de sécurité pour rétablir et consolider la paix. Parmi les outils, les opérations de maintien de la paix constituent un objet d'étude les plus pertinents pour évaluer la latitude avec laquelle, l'organisation des Nations Unies assure la paix et la sécurité dans les Etats en conflit.Cette action multiforme s'exerce dans le cadre de la Mission de l'Organisation des Nations Unies au Congo (MONUC) déployée depuis le 30 novembre 1999 et remplacée en 2010 par la mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation au Congo (MONUSCO). Selon les périodes, l'action onusienne est un mélange et une alternance des opérations de rétablissement, de consolidation, de stabilisation et voire d'imposition de la paix.

Dans son rapport avec les droits, l'action onusienne décline plusieurs tâches et explore une double dimension : la robustesse du mandat pour rétablir la paix et la dimension consolidation pour pérenniser la paix en identifiant et en extirpant les facteurs de reprise des hostilités[65]. Le rétablissement de la paix consiste à définir et étayer les structures propres sur lesquelles la paix sera consolidée. Il repose sur la cessation des hostilités entre belligérants, un appui international à l'application d'un accord politique de paix et la mise en œuvre des mesures et mécanismes visant à la protection des civils[66]. La protection des civils : ce concept a émergé depuis les années 1999 et peut être entendue comme l'action de protéger, de préserver du danger, de prendre défense de quelqu'un contre un danger ou un risque, et au fait de constituer un rempart, un abri[67]. Le droit international humanitaire (DIH), définit les civils comme toute personne ne participant pas ou plus aux hostilités lors d'un conflit armé. Elle inclut toute personne non combattante[68].La dernière polyce de DPKO définit laprotection des civils comme « *tous les moyens nécessaires, jusqu'à et incluant l'usage de la force létale, visant à prévenir ou répondre aux menaces de violence physique contre les civils, selon les capacités et zones d'opérations, et sans préjudices à la responsabilité du gouvernement*

[65] HAJJAMI (N), *La responsabilité de protéger*, bruylant, 2013 ; AGGAR (S), *La responsabilité de protéger : un nouveau concept ?* Thèse, Université de Bordeaux, 2016 ; GANDOU D'ISSERET (G), *La responsabilité de protéger. Nouvelle approche du droit international*, L'Harmattan, 2015. ; Rapport du Groupe d'experts des Nations Unies, S/2002/1146, 16 octobre 2002, §71. ; POURTIER (R), « L'Afrique centrale dans la tourmente. Les enjeux de la guerre et de la paix au Congo et alentour *»,op.cit.* pp.39-40.

[66] S/RES/1265(1999), 17 septembre 1999, §10. ; S/RES/1270(1999), 22 octobre 1999, §14. « Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, le Conseil décide que dans l'accompagnement de son mandat, la MONUC pourra prendre les mesures nécessaires pour assurer (...) à l'intérieur de ses zones d'opérations et en fonction de ses moyens, la protection des civils immédiatement menacés de violences physiques imminente ».

[67] Di RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de la paix de l'ONU, op.cit*., p.116 ; S/RES/1265(1999, 17 novembre 1999

[68] Art 50 du protocole Additionnel I aux Conventions de Genève de 1977.

*hôte* »[69]. La protection des civils concerne alors toutes les actions positives entreprises par la Mission de paix, le gouvernement de l'Etat hôte ou toute autre entité nationale ou internationale pour défendre, secourir et mettre à l'abri de la violence et des abus les populations non combattantes lors d'un conflit armé[70].

Notre dissertation doctorale limitera le champ de la définition de la protection des civils à la dimension sécuritaire et physique. Il s'agit de la protection contre les abus, les crimes de guerre, crimes contre l'humanité, crimes de génocide, les violations de droit international de droits de l'homme, du droit international humanitaire, et de toute sorte de violence commise pendant le conflit armé[71]. Dans ce cadre, le droit international humanitaire impose de nombreuses obligations juridiques aux combattants envers les non-combattants, définis comme civils. L'obligation de distinction et d'interdiction d'attaquer les civils est notamment reconnue comme étant coutumière et érigée en principe de *jus cogens ou* normes impératives :des règles péremptoires et impératives relevant du niveau supérieur de normes en droit international, « *acceptées et reconnues par la communauté internationale des Etats dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise* »[72]. Dans la conduite des opérations, les parties en conflit devront respecter et observer le principe de précaution, de proportionnalité et de nécessité visant à épargner au maximum les civils dans la conduite de leurs opérations militaires, principes reconnus à la fois par les Conventions de Genève de 1949, le rapport Brahimi et le droit des conflits armés [73]. Dans le cadre de la MONUSCO, ce concept de protection des civils explore une double posture[74].

---

[69] Nations Unies, DPKO/DFS, « The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping », DPKO/DFS Policy, avril 2015, 51p.,

[70]DE HEMPTINNE (J), « La définition de la notion de « population civile » dans le cadre du crime contre l'humanité, commentaire critique de l'arrêt Martic, *R.G.D.I.P*, 2010, pp.93-94.

[71] MUMBALA ABELUNGU (J), *Le droit international humanitaire et la protection des enfants en situation de conflits armés,* Thèse de doctorat en droit*,* Université de GENT, 2017*,* pp.28-31.

[72]L'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités : « une norme impérative du droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des États dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère ». ; DAVID (E), *Principes de droit des conflits armés*,*op.cit*., p.272.

[73]L'article 3 des Conventions de Genève précise : « Les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités (…) seront, en toutes circonstances, traitées avec humanité (…). A cet effet, sont et demeurent prohibées, en tout temps et en tout lieu, à l'égard des personnes mentionnées ci-dessous : a. Les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, tortures et supplices (…) ; b. les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants (...) » ; Lire aussi la résolution 2444 de l'Assemblée générale des Nations Unies, « toutes les autorités gouvernementales et autres responsables de la conduite d'opérations en période de conflit armé » doivent suivre ces principes : « il est interdit de lancer des attaques contre les populations civiles en tant que

D'abord, la posture civile recourant aux moyens, mécanismes et outils innovants de protection chargés d'améliorer le dialogue et la collaboration entre Casques bleus, les FARDC, les populations locales et les humanitaires. Parmi ces moyens de protection, il convient de citer la matrice de protection, les réseaux d'alertes communautaires, les équipes de protection conjointe et les assistants de liaisons communautaires. Ensuite, la posture militaire de protection qui renvoie à la protection des civils par la présence militaire dissuasive, à la démonstration de la force par des patrouilles militaires diurnes et nocturnes jusqu'au recours à la force armée offensive avec des possibles implications juridiques sur le statut des Casques bleus qui participent activement aux hostilités[75]. L'hyperactivité de la protection des civils transcende toutes les activités de la Mission. Elle fait d'elle un concept fédérateur et paradigme fécond, légitimant toutes les activités de la MONUSCO[76].

S'agissant du concept de consolidation de la paix, il implique l'ensemble des activités entreprises à la suite d'un conflit dont l'objectif est d'instaurer une paix durable et ainsi éviter la reprise des hostilités [77] . Cette opération de consolidation survient consécutivement après d'autres opérations de paix (rétablissement, maintien et imposition de la paix). Elle se distingue des autres opérations par son caractère intrusif dans l'exercice de la souveraineté des Etats. Elle met en œuvre d'ambitieux programmes des réformes visant à identifier et à éliminer les causes et facteurs du conflit. Elle envisage, par les tâches décidées par le Conseil de sécurité en collaboration avec l'Etat hôte à reconstituer des bases propres à affermir la paix et de fournir les moyens d'édifier sur ces bases quelque chose de plus que la simple absence de la guerre[78]. Elle recouvre diverses activitésvisant à maintenir cette paix dans la durée en proposant des solutions pour la résolution définitive du conflit.

Les opérations de consolidation de la paix rejoignent les activités touchant à plusieurs domaines de l'organisation de la société en situation de post-conflit notamment la promotion

---

telles » et « il faut en tout temps faire la distinction entre les personnes qui prennent part aux hostilités et les membres de la population civile, afin que ces derniers soient épargnés dans toute la mesure du possible».

[74] Di RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de la paix de l'ONU,op.cit*., p.201.

[75]*Ibid.*p. 139.; S/RES/1906(2009), S/RES/1925 (2010), S/RES/2098 (2013).

[76] REYNAERT (J), *MONUC/MONUSCO and Civilian Protection in the Kivus*, IPIS, février 2011, 47p.;Di RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de la paix de l'ONU,op.cit*., p.296.

[77] NTUMBA KAPITA (P), *La pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix : Analyse, bilan et perspectives,op.cit.,* p.28.

[78] KAMTO(M), « Le cadre juridique des opérations de maintien de la paix des Nations Unies », International *Law Forum du droit internationa*l, volume 2, N°3, Juin 2001, p.95.

de la démocratie via l'organisation et la surveillance du processus électoral inclusif[79], le développement de l'administration publique par l'établissement d'un Etat de droit incluant le renforcement du système judiciaire, la promotion du respect des droits de la personne et la professionnalisation des services de sécurité ainsi que le développement économique par la mise en œuvre de mesures de libéralisation et de bonne gouvernance[80]. Pour J. Salmon, l'Etat de droit, est un Etat dont l'organisation interne est régie par le droit et la justice[81]. Selon J. Chevallier : « *Trois versions(instrumentale, formelle, substantielle) dessinent d'emblée plusieurs figures possibles de l'Etat de droit, à savoir, l'Etat qui agit au moyen du droit, l'Etat qui est assujetti au droit et l'Etat dont le droit comporte certains attributs intrinsèques* »[82].De tout ce qui précède, il ressort que l'action onusienne en République Démocratique du Congo entretient des liens avec la défaillance de l'Etat congolais et surtout de ses conséquences dans l'ordre juridique national et international.

Dans le contexte de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo (MONUSCO), la notion de stabilisation renferme à la fois le cadre national et régional qui consiste à renforcer les capacités de l'Etat à étendre son autorité sur toute l'étendue du territoire national. Au niveau interne, elle procède de l'appui à la réforme des services de sécurité, de la réhabilitation des infrastructures de base (routes, écoles, hôpitaux, casernes pour militaires et policiers), de la mise en place des institutions pour la bonne gouvernance et du respect de l'Etat de droit par la réorganisation de l'appareil judiciaire[83]. Au niveau régional, la stabilisation implique le renforcement des capacités des organisations régionales pour la paix et la stabilité notamment la Conférence Internationale pour la région des Grands Lacs (CIRGL), la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Australe (SADC), l'Union Africaine par la mise œuvre des mécanismes communs de luttecontre le commerce illégal des minerais et de leur contrôle, l'harmonisation des législations nationales contre la criminalité transfrontière, l'interdiction de tout soutien

[79] CORTEN (O), *La rébellion et le droit international, le principe de neutralité en tension*, éd. Martinus Nijhoff, Académie de droit international de la Haye, 2015, pp.9-10. ; KAMTO (M), « L'ONU et l'assistance électorale », *Actes du colloque de la SADIC de Johannesbourg*, 21-24 août 1995.
[80] MOINE'(A), « L'Etat de droit, un instrument international au service de la paix », *Civitas Europa*, 2016/2, pp.65-93. ; D'ASPREMONT, « Emergence et déclin de la Gouvernance démocratique en droit international », Revue Québécoise du droit international, 2009, pp. 68 et 78.
[81] SALMON (J), *Dictionnaire de droit international public*, Collectif, Bruylant, 2001.
[82] CHEVALLIER (J) cité par DAVID (E), « Conclusions générales », *l'Etat de droit en droit international,* ColloqueSFDI de Bruxelles, éd. Pedone 2009, p.436.
[83] S/RES/2098 (2013), 28 mai 2013, §§1 et 9.

des Etats aux groupes armés pour déstabiliser les pays voisins, la transparence et la traçabilité des minerais[84].

Ainsi, l'action onusienne en République Démocratique du Congo pourrait se définir comme une obligation de la société internationale à titre subsidiaire pour suppléer au manquement de l'obligation juridique permanente imposée à l'Etat par l'ordre juridique national et international de protéger la population à titre principal. Cette action onusienne se décline par des mesures préventives, réactives et reconstructives ayant un impact sur le système politique de l'Etat défaillant en vue de l'élever aux standards internationaux de gouvernance, de la démocratie et de l'Etat de droit[85].

Dans le cadre de cette étude, il convient de signaler que le cadre juridique de l'action des Nations Unies au Congo s'avère évolutif, normatif, politique, innovant et résolutoire. Evolutif d'abord parce que le mandat s'est adapté à chaque dégradation de la situation sécuritaire et humanitaire par de nouvelles configurations en termes d'effectifs et de contenu, qui sont régulièrement renouvelés et renforcés. Normatif, en ce sens que les activités de la Mission s'exercent conformément aux règles et normes du droit international, du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'homme, et des principes et valeurs des Nations Unies ainsi que des règles d'engagement définies à la fois par le Conseil de sécurité que le Secrétariat général des Nations Unies. Il est politique dans la mesure où les jeux de pouvoir, d'influence et d'intérêts des Etats affectent la mise en application du mandat en le limitant et en le redynamisant. Il est innovant dans la mesure où tout échec ou toute crise de protection s'accompagne non seulement de renforcement du mandat mais aussi de réajustement des pratiques, des mécanismes, des outils et modes opératoires nouveaux pour davantage de protection. Il est ensuite résolutoire, en ce sens que toutes les tâches ou activités exécutées par la Mission relèvent des résolutions du Conseil de sécurité qui constituent le fondement et le cadre juridique de la Mission de paix pour l'exécution du mandat.

### 2. Consolidation de la paix et reconstruction de l'Etat

Il convient de signaler qu'il existe un lien entre la reconstruction de l'Etat post conflit et la consolidation de la paix. La reconstruction de l'Etat s'intéresse à la dimension politique

[84] Accord-cadre d'Addis-Abeba pour la paix, la sécurité et la coopération en République Démocratique du Congo et dans la région, 24 février 2013.
[85] KAMTO (M), Droit international de la gouvernance, *op.cit*., pp.163-164.

et humaine de l'Etat, alors que la consolidation de la paix agit sur les facteurs de la perpétuation de la crise et de l'instabilité[86]. Ces deux processus sont indissociables du mandat des Nations Unies au Congo. Si la responsabilité de l'Etat est de fournir à sa population un système politique protecteur des droits, elle est donc aussi une responsabilité politique et vise à fournir un système politique respectueux et protecteur des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans ce processus de reconstruction de l'Etat défaillant, la prise en compte par la communauté internationale des aspects liés à la crise de l'Etat (assistance électorale, assistance constitutionnelle, justice transitionnelle) sont aussi déterminants pour maintenir la paix dans la durée. Comme le souligne le Conseil de sécurité, « *la consolidation de la paix consiste après qu'une paix est négociée ou imposée, à s'attaquer aux causes profondes des antagonismes existants et à renforcer les capacités locales de règlement des conflits*[87]*. Elle s'inscrit dans la logique de raffermissement de la paix* »[88].

Sur le terrain, l'action onusienne s'apparente, bien que non clairement précisée dans les résolutions du Conseil de sécurité, à l'application du principe de la responsabilité de protéger dans son volet reconstruction[89]. Chaque Etat a une obligation permanente de protéger sa population à titre principal, l'intervention onusienne dans le conflit armé en République Démocratique du Congo s'avère subsidiaire. Ce n'est qu'en cas de défaillance de l'Etat dans sa mission régalienne de protection que la responsabilité de la communauté internationale s'applique. Dans le cadre de la Mission de l'Organisation des Nations Unies au Congo (MONUC), l'action onusienne consiste à mettre en œuvre des moyens diplomatiques, humanitaires, militaires et autres moyens pacifiques appropriés conformément aux Chapitres VI, VII et VIII de la Charte des Nations Unies. Le chapitre VI traite du règlement pacifique du conflit, le chapitre VII des mesures de contrainte en vue du règlement du conflit. Ces mesures coercitives peuvent être des embargos, des interdictions de voyages et des gels d'avoirs pour les personnes considérées comme obstacles au processus politique de paix, mais aussi le recours à la force armée si nécessaire pour stabiliser le pays. Le chapitre VIII constitue la base juridique du règlement de différends par des organismes régionaux.

[86]MVE ELLA (L), La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques, *op.cit*. p.344.
[87] Rapport du Secrétaire général de l'ONU, Pas de sortie sans stratégie : la prise de décisions au Conseil de sécurité et la clôture ou la transformation d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies, S/2001/394, 20 avril 2001, §11.
[88]S/RES/1645(2005), décembre 2005, §16
[89] A/RES/60/1, 24 octobre 2005.

Cette responsabilité internationale préserve l'exercice de la souveraineté de l'Etat dans les domaines de sa compétence et donc, les atteintes qui pourront lui être faites ne peuvent qu'être exceptionnelles et justifiées par la perpétration dans cet Etat de crimes que celui-ci ne parvient pas à endiguer seul. Cette action onusienne en RDC s'inscrit dans un continuum d'activités visant à la consolidation et à la stabilité de l'Etat en situation de conflit. Elle se veut résolutoire et limitative dans ses activités diverses et se justifie par la volonté de rendre moins fréquente la prise en compte par la communauté internationale des questions intérieures d'un Etat.

Les activités onusiennes dans leur double dimension de robustesse et de consolidation de la paix, bien que fondées sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, s'opèrent de manière incrémentale. Le recours à la force dans le mandat de la MONUC, puis de la MONUSCO ne constitue que l'ultime étape d'un long processus allant de la responsabilité principale de l'Etat congolais en matière de prévention, de gestion de conflit au niveau interne, à l'intervention internationale par le renforcement des capacités de l'Etat en vue de la reconstruction. Autrement dit, l'action onusienne pour se réaliser efficacement n'implique pas toujours le recours à la force. Le Conseil de sécurité rappelle dans les résolutions concernant la RDC l'obligation permanente qui lui incombe de protéger les civils et d'assurer la paix et la sécurité dans le pays et dans la région. Cette obligation est fondée à la fois sur le droit interne de l'Etat et sur le droit international qui interdisent de commettre des crimes graves à tout temps et en tout lieu.

### 3. Défaillance de l'Etat et intervention internationale

Un Etat défaillant est un Etat dans lequel le système politique est en crise[90]. Cette défaillance est déduite de certaines caractéristiques énumératives de dysfonctionnement dans l'exercice des compétences de l'Etat[91]. Juridiquement, c'est un Etat qui se met en dehors du système international dont il ne respecte pas les règles, rendant ainsi possible la commission par lui ou ses agents de violations des droits humains ou d'autres crimes graves. C'est l'incapacité pour l'Etat d'exécuter effectivement des obligations qui relèvent de son propre

[90]MVE ELLA (L), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques*, *op.cit*. pp.160-165.
[91]CAHIN (G), « Le droit international face aux Etats défaillants », *inSFDI*, *L'Etat dans la mondialisation*, Pedone, 2012, pp.51-114.

droit interne ou du droit international[92]. Politiquement, un Etat défaillant est un Etat en proie à des contestations internes de son pouvoir avec parfois des répercussions internationales. Etat dans lequel le gouvernement subit une crise de légitimité et d'effectivité avec un appareil sécuritaire inefficace pour assurer les missions régaliennes de l'Etat, au premier rang desquelles la protection de la population, le maintien de l'ordre et la sécurité publique[93]. Pour le Secrétaire général de l'ONU, un Etat défaillant se caractérise par :

*« L'effondrement des institutions de l'État, en particulier la police et la justice, la paralysie des pouvoirs publics, la suspension des fonctions gouvernementales, l'incapacité de maintenir la loi et l'ordre, la destruction et le pillage des biens publics, l'anarchie et le banditisme généralisé »*[94].

La défaillance se traduit par une abstention ou une inefficacité fautive de l'État dans l'exercice de ses prérogatives régaliennes de maintien de son ordre public ayant favorisé la commission de certains crimes. L'intervention internationale est l'ensemble d'activités multiformes indispensables décidées par la communauté internationale pour répondre à la défaillance de l'Etat. Elle a pour but d'accroitre l'efficacité des mesures mises en œuvre pour maintenir et consolider la paix. Cette internationalisation est axée sur la reconstruction des institutions de l'Etat, de son système politique, juridique, économique, social et de sa prise en compte par le droit international. Elle vise à la sensibilisation de la population aux modalités démocratiques. Autrement dit, sur la défaillance du système politique de l'Etat[95]. En RDC, l'action onusienne vise à répondre à la défaillance de l'Etat congolais qui, par sa nature et au gré des deux guerres qu'elle a connues (1996-1997 et 1998 à 2013) se trouve dans l'incapacité de remplir ses prérogatives régaliennes comme la justice, la santé, les transports, la défense, la protection des populations, le développement économique, la sécurité des personnes et de leurs biens.

[92]OUSSENI ILLY, « L'Etat en faillite en droit international », *op.cit.*, pp.53-80.
[93]MVE ELLA (L), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques*, *op.cit*. pp.158-161.
[94] A/50/60-S/1995/1, Secrétaire général de l'ONU, Supplément de l'Agenda pour la paix, 25 janvier 1995, §13.
[95] COHENDET (M-A), *Droit constitutionnel*, Montchrestien Lextenso éd. 5e éd.2001, §70-1. L'auteur définit le système politique comme « le fonctionnement concret des institutions, qui résulte de la combinaison entre le régime politique (les règles constitutionnelles) et le système de variables déterminantes (les éléments autres que les règles constitutionnelles qui exercent des contraintes sur les acteurs pour les inciter à appliquer les règles constitutionnelles de telle ou telle manière ».

Cette intervention internationale peut être envisagée dans le cadre de la responsabilité de protéger dont la défaillance de l'Etat constitue la condition de la mise en œuvre ou dans le cadre d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies. La responsabilité de protéger ne s'oppose pas non plus à la souveraineté de l'Etat dont elle est l'alliée et non l'adversaire.

Autant, la souveraineté confère des privilèges sur le plan international, autant elle comporte des obligations durables envers les populations. Il n'y a donc pas de souveraineté sans responsabilité. En s'acquittant de ses obligations fondamentales concernant la protection des populations, l'Etat se mettrait à l'abri d'une intervention étrangère inopportune[96]. M. Kamto note que la responsabilité de protéger « *découle du concept positif et affirmatif de la souveraineté en tant que responsabilité, et non de l'idée plus étroite d'intervention humanitaire* ». Cette approche considère que la responsabilité de protéger vise à renforcer et non à affaiblir l'Etat car son but étant d'aider les Etats à parvenir à s'assumer seuls et pas seulement de réagir en cas d'échec[97].

L'action onusienne en République Démocratique s'opère dans le cadre d'une opération de maintien de la paix. Il est donc fondamental d'analyser les aspects historiques des opérations de maintien déployées en RDC et leurs évolutions dans la pratique du Conseil de sécurité en tant qu'instrument *ad hoc* de gestion des crises et des conflits.

## II. LES ASPECTS HISTORIQUES DES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX CONTEMPORAINES EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO ET LEURS EVOLUTIONS

Le concept d'opération de maintien de la paix a été développé et systématisé par la pratique du Conseil de sécurité en tant qu'instrument *ad hoc* et non coercitif de gestion des crises et des conflits. Fondés sur les trois principes fondamentaux [98] : impartialité de la mission, consentement des parties et l'interdiction d'usage de la force sauf cas de légitime défense, ces principes sont devenus le cadre général du dispositif juridique des opérations de maintien de la paix. Nées hors des dispositions de la Charte des Nations Unies et sur recommandation de l'Assemblée générale des Nations Unies, organe non juridiquement

[96] Rapport du Secrétaire général, « *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger », 2009*, §7.
[97] KAMTO (M), *Droit international de la gouvernance, op.cit*., pp.156-157.
[98] THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit.*, p.11.

habilité à décider des actions militaires[99], le maintien de la paix est un mode de gestion des crises, résultant du refus de la guerre et du besoin de maintenir la paix, y compris par la force[100]. Au-delà de son cadre juridique qui est résolutoire, les OMP contemporaines soulèvent des problèmes. Outre le financement des missions désormais étendues, les OMP sont confrontées aux questions des limites de l'utilisation du chapitre VII, de la légalité et des conditions de la délégation des missions aux organismes régionaux[101].

Par rapport à ce contexte apparemment normé, d'autres points de vue ont été envisagés : selon S. Sur, les OMP ne sont qu'une « *sorte de bricolage institutionnel et opérationnel* »[102].Ce bricolage est présenté comme la victoire du droit spontané sur le droit écrit, trop rigide et qui montre ses limites devant des crises humanitaires. Le maintien de la paix désigne le souci de la communauté internationale d'assurer la sécurité de son personnel, défendre son mandat et protéger les populations civiles sous menaces physiques imminentes. Pour qualifier cette approche pragmatique, le Secrétaire général Hammarskjöld se référait « *au chapitre VI et demi* »[103]. L'appartenance au chapitre VI relatif au règlement pacifique des différends résulte du caractère consensuel et non contraignant des Opérations de maintien de la paix.

L'affiliation au chapitre VII réside dans le fait que les forces des Nations Unies constituent des agents d'exécution des mesures juridiquement décidées par le Conseil de sécurité. Les opérations de maintien de la paix reposent sur un cadre formel constitué des principes susmentionnés mais en constante évolution. Justifiés par de nouveaux contextes d'intervention des Nations Unies et des rapports des forces politiques dans la phase préalable de négociation du mandat, ces principes demeurent le garant du caractère neutre et médiateur

[99] KAMTO (M), « Le cadre juridique des opérations de maintien de la paix des Nations Unies », *op.cit*., p.99. ; ANDRASSY (J), « quelques réflexions sur le problème des opérations de maintien de la paix », in *Recueil d'études de droit international en hommages à Paul Guggenheim,* Genève, faculté de droit de l'Université de Genève, 1968, pp.783-792. ; CHAUMONT(C), « L'équilibre des organes politiques des Nations et la crise de l'organisation », *op.cit*., pp. 428-446 ; De LACHARRIERE (G), « La polémique sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies », *Politique étrangère*, 1966, pp.319-334, P. MANIN, « L'organisation des Nations Unies et le maintien de la paix. Le consentement de l'État, *op.cit*., pp.101-130 ; CHAUMONT (C), « Les rôles respectifs de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité », *Revue de droit contemporain,* n°2, 1965, pp. 24-35.

[100] RAINAUD (A), « Réflexion sur l'usage de la force, le droit et les opérations de maintien de la paix », paru dans PIE, Perspectives, Variations, Réflexion sur l'usage de la force, le droit et les opérations de maintien de la paix, mis en ligne le 21 juillet 2005, URL : http://revel.unice.fr/pie/index.html?id=41.

[101] KAMTO (M), « Le cadre juridique des opérations de maintien de la paix des Nations Unies », *op.cit*., p.103

[102]SERGE (S), « Vers la marginalisation de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix ? » *Revue Arès*, n°41, Volume XVII, fascicule 1, Octobre 1998, p.15.

[103] KAMTO (M), « Le cadre juridique des opérations de maintien de la paix des Nations Unies », *op.cit*., p.100.

des Casques bleus pour la paix et la sécurité internationales. Cependant, leur application stricte dans les théâtres des opérations a conduit souvent à des échecs et à des crises de protection des civils et de mandat[104]. Le maintien de la paix contemporain (robuste) s'efforce de dépasser cette attitude exclusivement défensive des Casques bleus, s'autorisant des actions momentanément et localement offensives, sous réserve qu'elles ne soient pas détournées vers la coercition qui reste en principe hors de son domaine. Le maintien de la paix vise à mettre en évidence la conformité des principes ayant guidés la création de l'organisation et la conduite de l'Opération de paix[105]. Le principe consensuel constitue la garantie de non coercition au stade de la création de l'Opération[106].

Le système des opérations de maintien de la paix s'est institutionnalisé tout en améliorant sa souplesse et son adaptabilité face à l'incertitude et l'imprévisibilité qui lui sont intrinsèquement liées[107]. Si les principes fondamentaux de maintien de la paix restent le cadre d'intervention d'une OMP, la posture robuste décidée par le Conseil de sécurité et justifiée par l'évolution de la situation humanitaire et sécuritaire en RDC opère certaines inflexions. Dans ce cadre de centralisation de l'application stricte des principes du OMP apparaît une double nécessité : au niveau opérationnel, la décentralisation de la décision sur le terrain, au niveau politique, l'évolution du contenu du mandat pour s'adapter aux nouveaux contextes d'intervention.

La flexibilité de ces principes découle de la diversité des menaces contre la paix et la sécurité internationale dans leur acceptation par le Conseil de sécurité et des capacités par ce dernier à déployer des moyens pour y répondre en modulant le système des opérations de maintien de la paix[108]. S'agissant du consentement des parties au déploiement de la force

[104] Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, A/55/305-S/2000/809, 2000, §§48-52 et 56. ; SARTRE (P), « La robustesse du maintien de la paix des Nations Unies, Ni contraindre, ni céder mais protéger pour convaincre », *in* J. Coulon, A. Novosseloff (dir), *La paix par la force ? Pour une approche réaliste du maintien de la paix,* Athéna Éditions 2011, pp.62-63.

[105] SERGE (S), « Vers la marginalisation de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix ? », *op.cit.,* p. 11.

[106] PAYE (O), « Les opérations de maintien de la paix et les nouveaux désordres locaux », *in* A la recherche du nouvel ordre mondial II. *L'organisation des Nations Unies : mutations et défis*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1993, p. 114.

[107] CARDONA LLORENS (J), « Le maintien de la paix et le recours à la force : entre autorisation des opérations et externalisation », *inLe droit international à la croisée des chemins. Force du droit et droit de la force*, *op.cit*., p.78.

[108] SOREL (J.M), « L'élargissement de la notion de menace contre la paix », *inLe Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, op.cit*., pp.3-57. ; COHEN-JONATHAN (G), « Le Conseil de sécurité et les droits de l'homme », *inLe droit des organisations internationales. Recueils d'études à la mémoire de Jacques Schwob*, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp.19-70. ; DAILLIER (P), « L'action de l'Organisation des Nations Unies : élargissement et

onusienne, il est juridiquement nécessaire de l'obtenir avant tout déploiement. Cette condition constitue un gage de succès de l'opération par la collaboration qu'elle établit avec les forces en présence pour la bonne conduite de la mission. Toutefois, devant des crises humanitaires, la force de paix peut se passer du consentement des parties. S'agissant du principe d'impartialité, il n'implique pas la notion de neutralité à l'égard des parties en conflit. L'impartialité devra être analysée comme la conformité des parties aux dispositions de la Charte des Nations Unies. Lorsqu'une partie au conflit viole les dispositions auxquelles, elle est tenue, la force des Nations Unies pourra la contraindre à respecter ses engagements y compris par la force. Cette configuration ne rend pas la force des Nations Unies partie au conflit car ses activités militaires ne sont pas menées de façon permanente et généralisées au même titre que les belligérants traditionnels. L'immixtion de la force militaire de paix dans le conflit vise à obliger les parties à respecter leurs engagements.

Cette construction pragmatique et réactive des Nations Unies pour répondre aux conflits contemporains s'illustre par son investissement dans la posture robuste du maintien de la paix modulant, le principe de l'interdiction du recours à la force sauf cas de légitime défense individuelle à la légitime défense fonctionnelle donc, à la défense du mandat. La vulnérabilité des opérations de maintien de la paix émane de la crainte de leurs propres faiblesses à sortir de leur domaine et à basculer dans des opérations militaires par abandon des principes fondamentaux du maintien de la paix. Le principe d'interdiction de recours à la force sauf cas de légitime défense a connu des évolutions notables tant dans son contenu que dans sa finalité. De la légitime défense individuelle, de soi, d'autrui et des biens à la légitime défense fonctionnelle incluant l'usage de la force armée pour défendre et exécuter le mandat[109]. La légitime défense individuelle est entendue juridiquement comme un droit inhérent à l'individu.

Dans le cadre des opérations de maintien de la paix, le principe d'interdiction d'usage de la force sauf cas de légitime défense permet d'encadrer les types d'armes dont pouvaient s'être équipé les Casques bleus. Il prohibe expressément l'initiative de l'usage de la

---

diversification de l'intervention des Nations Unies », *inLe Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, *op.cit*. pp.121-160. ; RUZE (D), « Le rôle du Conseil de sécurité », *inSécurité collective et crises internationales*, *op.cit*., pp. 187-217. ; THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op.cit*., pp.11-12.

[109] FINDLAY (T), « La problématique de l'utilisation de la force dans le cadre d'opérations de paix », *Guide de maintien de la paix,* 2007, 2006, pp. 113-126.

force armée et des actions offensives. Ainsi, le recours à la force ne devait avoir qu'une dimension strictement réactive et défensive. Les Casques bleus feront usage de leurs armes pour repousser une attaque armée dirigée contre eux et en cours de d'exécution et sous réserve que la force reste le seul moyen d'y mettre fin, y compris lorsqu'une telle attaque a pour objectif de contraindre les Casques bleus à quitter leurs positions occupées en vertu de leur mandat et des ordres de commandement de la force. Le Secrétaire général de l'ONU précise que le droit à la légitime défense inclut le droit des Casques bleus de riposter à toute tentative de faire obstacle par la force à leur liberté de circulation, dans leur zone de déploiement[110]. Ce droit à la légitime défense constitue une circonstance excluant l'illicéité du recours à la force par les Casques bleus[111].

De la légitime défense individuelle, l'évolution de la situation sur le terrain a conduit la mission à des postures militaires offensives pour défendre le mandat. Cette légitime défense dite fonctionnelle consiste à faire usage de la force pour mettre fin à toute tentative, de la part des parties au conflit, d'empêcher par la force les Casques bleus de s'acquitter de leur mandat, même si cette tentative ne se caractérise pas par une attaque mettant en danger leur vie ou menace de détruire les biens et matériels des Nations Unies[112]. L'élargissement du recours à la force pour défendre le mandat procède de la volonté du Secrétaire général des Nations Unies d'adapter les principes du maintien de la paix aux fins d'améliorer l'efficacité du déploiement des opérations onusiennes par le renforcement des moyens en vue de la mise en œuvre du mandat. Cependant, cette posture des Casques bleus consistant à participer activement aux opérations militaires pour protéger les civils sous menaces physiques imminentes ou pour exécuter le mandat pourrait modifier la nature juridique de leur statut habituel à des combattants et donc, à l'application du droit international humanitaire[113]. Dans le cadre de ses rapports avec l'exécution du mandat, la légitime défense fonctionnelle devient le cadre du recours à la force par les Casques bleus. La Brigade d'intervention de la MONUSCO de la résolution 2098(2013) illustre bien les circonstances et les ripostes autorisées pour répondre aux impératifs sécuritaires par des moyens militaires disponibles.

[110] *Ibid*,
[111] Quatrième rapport sur la responsabilité des organisations internationales, présenté par M. Giorgio GAJA, Rapporteur spécial, A/CN.4/564, 28 février 2006, §7.
[112] THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit*. p.19
[113] THOUVENIN (J-M), « Le statut juridique des forces de maintien de la paix des Nations Unies », *op.cit.,* p.112.

La République Démocratique du Congo[114] n'est pas à sa première expérience d'un déploiement d'une force de maintien de la paix des Nations Unies. La RDC constitue tantôt une évidence, tantôt une habitude pour l'ONU. Elle représente un cas rare ne mobilisant pas d'opposition, des menaces de veto ou des incertitudes des membres de façon affichée. Manifestement, elle demeure un laboratoire propice pour des précédents concernant l'engagement des Casques bleus face aux menaces portant sur les populations civiles dans le contexte de conflit armé. La défaillance de l'Etat congolais à protéger sa population et à sécuriser son territoire contre les rebellions internes bénéficiant des soutiens militaires et logistiques étrangers a toujours constitué une circonstance favorable à l'intervention des Nations Unies pour promouvoir un cadre politique de résolution du conflit dans le respect de la souveraineté nationale. Devenue indépendante le 30 juin 1960, la RDC s'est vite confrontée à une dynamique régionale complexe entre héritage colonial passé et un espace régional conflictuel[115].

En 1960, la RDC a accueilli sa première opération de paix des Nations Unies dénommée ONUC (Organisation des Nations Unies au Congo)[116]. Chargée de maintenir la paix et éviter l'occurrence d'une guerre civile au Congo, l'ONUC a été autorisée, aux termes de la résolution 161(1961) du Conseil de sécurité et des directives opérationnelles du Secrétaire général à mettre en œuvre dans le cadre de la légitime défense individuelle toutes

[114] En 1884, le roi des Belges, Léopold II, se fit reconnaître souverain de l'Etat du Congo, proclamé Etat Indépendant du Congo par la Conférence de Berlin (1885). Pendant une vingtaine d'années, le souverain belge géra sa propriété en maître absolu comme une entreprise lucrative, sans aucune institution pour le conseiller ou pour restreindre son pouvoir. En 1908, l'Etat Indépendant du Congo devint une colonie belge. Pendant près de cinq décennies, la Belgique produira des richesses au Congo au point d'en faire une des régions les plus riches de la planète. Ces richesses feront la grandeur de la Belgique. Mais le Congo aussi en profitera, car la Belgique dotera sa colonie des équipements économiques et des infrastructures socioéconomiques qui en faisaient l'un des pays phares de l'Afrique postindépendante. Le Congo accède à l'indépendance le 30 juin 1960. Vint une période d'incertitudes et de troubles marquée par l'assassinat du Premier Ministre Patrice Lumumba, des rébellions, et des tentatives de sécessions de la riche province du Katanga. Le 24 novembre 1965, le lieutenant-colonel Joseph-Désiré Mobutu renverse le Président Joseph Kasa-Vubu et prend le pouvoir à la suite d'un coup d'Etat. Il règnera sur le Congo pendant trente-deux ans. Le début de son règne suscita beaucoup d'espoirs. Le temps finira par dévoiler la face cachée d'un dictateur qui fera passer le Congo, débaptisé et devenu le Zaïre, et son peuple de la grandeur à la décadence. Le 17 mai 1997, le régime de Mobutu tombera, vaincu par une rébellion partie de l'est du pays et conduite par une coalition des forces démocratiques dénommée Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo (AFDL). Le Président Mobutu s'exila au Maroc où il mourra dans l'anonymat total quelques mois après. Laurent désiré Kabila deviendra le nouveau maître du pays qui reprendra son ancienne appellation de République Démocratique du Congo. Assassiné le 16 janvier 2001, le Président Laurent Désiré Kabila sera remplacé par son fils Joseph Kabila. Ce dernier dirigera le pays jusqu'en janvier 2019. Depuis le 24 janvier 2019, la République démocratique du Congo est dirigée par Félix Antoine Tshisekedi

[115]NZE EKOME (M), Le rôle et la contribution de l'ONU dans la résolution pacifique des conflits en Afrique, Cas de l'Afrique Centrale, Essai, op.cit., pp.93-96.

[116]S/RES/143(1960), 14 juillet 1960, §2. Cette résolution ne comporte pas la mention de la création d'une opération de paix. Elle comporte que trois paragraphes et c'est au paragraphe deux que se trouve une référence indirecte à une mission d'assistance militaire dont le gouvernement congolais a besoin.

les actions requises, éventuellement armées pour empêcher le déclenchement d'un conflit armé en RDC[117].Le premier mandat de l'ONUC en faisait une opération traditionnelle du maintien de la paix reposant sur le respect de ces trois principes susmentionnés. Cette approche strictement conditionnelle de l'ONUC développée par le Secrétaire général s'est très vite révélée inadaptée à l'évolution de la situation sur le terrain. L'ONUC est le premier exemple d'utilisation de la force dans l'histoire du maintien de la paix, légitimé pour protéger la population en danger. La résolution demandait que « *soient entreprises des actions visant le retrait et l'évacuation immédiate du Congo de tous les personnels militaires et paramilitaires ainsi que les conseillers belges et d'autres nationalités ne relevant pas du commandement des Nations Unies* »[118].

Première opération déployée pendant la guerre froide dans laquelle, l'usage de la force armée a été autorisée pour maintenir la paix et mettre fin à la sécession de la province du Katanga[119], l'ONUC est aussi la première opération à entraîner les Nations Unies vers la coercition de sa mission, phénomène qui se reproduira au cours des années 2013 avec la brigade d'intervention de la MONUSCO au mandat offensif avec le risque de brouiller les repères entre le maintien de la paix et l'imposition de la paix[120]. Le Secrétaire général de l'ONU avait demandé au Conseil de sécurité « *de ne pas observer une neutralité stricte lors des meurtres des civils au Katanga* »[121]. A ce titre, l'expérience congolaise a constitué le premier cas dans lequel la force autorisée est assimilée à la légitime défense tout en permettant une mise en œuvre offensive de la force pour exécuter le mandat. Elle a permis de mettre en évidence la nécessité de définir la situation des Casques bleus au regard du droit international humanitaire et de déterminer les règles devant prévaloir dans la conduite des opérations militaires[122]. Cependant, la réaffirmation du caractère non coercitif des opérations de maintien de la paix et de la stricte conception de la légitime défense, exclusivement individuelle a conduit à des solutions insatisfaisantes[123].Ainsi, le Congo a connu la première

[117] S/RES/161 (1961), 21 février 1961, §1 Operational directive n°10, Action for the United Nations Force in the Congo to prevent armed clashes, 30 mars 1961, n° 100/11 (OPS), §3.

[118]S/RES/ 161(1961), section A, §§1-2, section B, §2. ; S/RES/ 169(1961), 24 novembre 1961, §4.
[119]Katanga est la province la plus riche de la RDC, considérée comme poumon économique du pays, elle est déclarée sécessionniste en 1960 par un des leaders dénommé Moïse Tshombe.
[120]HATTO (R), Le maintien de la paix, L'ONU en action, op.cit., pp.125-126.
[121] MANSSON (K) « Use of Force and Civilian Protection: Peace Operations in the Congo », International Peacekeeping, Vol. 12, n°4, winter 2005, pp.503-519.
[122] SOREL (J-M), « La responsabilité des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix », *op.cit.,* p.128.
[123]THIELEN(O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op.cit*., p.19.

Opération où les Nations Unies ont tenu une telle responsabilité, s'engageant à jouer un rôle actif dans la résolution du conflit armé[124].

En 1998, un nouveau conflit armé éclate en RDC impliquant plusieurs pays de la région et son lot des conséquences multiformes[125]. Si les raisons sécuritaires ont motivé l'intervention des pays limitrophes du Congo dans le conflit, le contexte minier constitue un élément essentiel de l'équation congolaise car après avoir été le fondement de l'exploitation coloniale, puis la prédation généralisée sous le deuxième régime de Mobutu, il alimente aujourd'hui les convoitises et appétits des multinationales, des voisins et alliés de la RDC. Sous l'influence des pays de la Communauté du développement de l'Afrique Australe (SADC), les parties en conflit signent le 10 juillet 1999 à Lusaka en République de Zambie l'accord de cessation des hostilités nommé Accord de paix de Lusaka. En vertu de la résolution 1279(1999), se créa la MONUC[126]. Le Conseil de sécurité réaffirme « *que l'Accord de cessez-le-feu de Lusaka (S/1999/815) représente la base la plus viable pour la résolution du conflit en République Démocratique du Congo et note le rôle que l'organisation des Nations Unies y est appelée à jouer dans le respect du cessez-le-feu* »[127]. Autrement dit, l'Accord politique de Lusaka constitue le cadre sur lequel devra s'appuyer la mission de paix au Congo.

Le 30 novembre 1999, le Conseil de sécurité décide le déploiement de la MONUC[128]pour surveiller l'application de l'accord de paix de Lusaka et assurer la stabilité nationale et régionale car la situation en RDC menace la paix et la sécurité internationales dans la région[129]. C'est dans ce contexte qu'est déployée pour la deuxième fois l'une de plus vaste et coûteuse opération de paix des Nations Unies en République Démocratique du Congo[130]. Dans la résolution 1925(2010), la MONUC s'est transformée en Mission de

[124]THIBAULT (J.F), « La protection des civils et la responsabilité de protéger, Les enjeux humanitaires d'une séparation du jus in bello de jus ad bellum », *Bulletin du maintien de la paix*, n°94, mars 2009, pp.2-4. ; HATTO (R), *Le maintien de la paix, L'ONU en action*, éd. Armand Colin, 2015, pp. 123-124.

[125] BOLTANSKI (R), « La Guerre au Kivu : un conflit multidimensionnel », *L'Afrique face aux conflits, Afrique contemporaine,* numéro spécial, 1996, pp.15-38

[126]HATTO (R), *Le maintien de la paix, L'ONU en action, op.cit*., pp.130-135.

[127]S/RES/1279(1999), 30 novembre 1999, préambule.

[128] La mission de l'organisation des Nations Unies au Congo (MONUC) a été créée par la résolution 1279 (1999) du 30 novembre 1999 pour surveiller l'application de l'accord de cessez-le feu signé entre les parties le 10 juillet 1999 à Lusaka.

[129] S/RES/1291(2000), 24 février 2000, dernier paragraphe du préambule et §8.

[130] L'accord de paix de Lusaka a été signé par les parties en conflit le 10 juillet 1999. Il constitue le prélude au déploiement de la MONUC. Cet accord prévoyait le retrait de toutes les troupes étrangères du Congo, un cessez-le-feu immédiat et l'organisation d'une conférence nationale impliquant toutes les parties congolaises en vue

l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation au Congo(MONUSCO) dont le mandat devait se concentrer davantage sur la stabilisation du pays tout en conservant la protection des civils comme tâche prioritaire. Autrement dit, au renforcement des capacités de l'Etat à assurer ses compétences régaliennes.

Dans la résolution 2098(2013), le Conseil de sécurité confie un mandat sans précédent aux Casques bleus. Ces derniers sont autorisés à mener des opérations offensives, et ciblées y compris de façon unilatérale en vue de neutraliser les groupes armés responsables de l'insécurité. Ce mandat, autant qu'il ouvre la voie à une nouvelle ère du maintien de la paix offensive, autant, il renouvelle le débat relatif à la question du statut des Casques bleus au regard de l'implication juridique du verbe « neutraliser » qui risquerait d'assimiler les Casques bleus à des forces combattantes, soumises au droit des conflits armés.

En 2003, la province de l'Ituri s'enflamme, les deux tribus Hema et Lendu s'affrontent sur fonds de revendications foncières. En entendant, le renforcement des capacités opérationnelles de la MONUC, le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII de la résolution 1484 (2003) autorise le déploiement de la force multinationale intérimaire d'urgence dénommée Artémis sous commandement français pour protéger les personnes déplacées et l'Aéroport de Bunia. Ces limites capacitaires et dissuasives des Casques bleus ont indirectement favorisé l'émergence de nouveaux groupes armés qui ne se reconnaissent pas liés par les accords de paix précédents.

En 2008, une nouvelle rébellion sous le commandement du général L. Nkunda émerge sous le nom de Conseil national pour la défense du peuple (CNDP). Cette rébellion soutenue par des pays voisins menace de prendre la ville de Goma. Le Conseil de sécurité décide en vertu de la résolution 1565 (2004) d'augmenter l'effectif de la MONUC à 5900 personnes et prie la mission des Nations Unies au Burundi et la MONUC de coordonner leurs activités pour stabiliser la situation dans la région.

En 2012, une nouvelle rébellion émerge sur des revendications politiques et militaires notamment l'application des accords du 23 mars mettant fin à la rébellion du CNDP. Cette nouvelle rébellion dénommée M23 ou mouvement du 23 mars occupe la ville de Goma et ses environs compromettant les activités de stabilisation engagées depuis 2010. La présence de

d'une solution politique au conflit.

cette rébellion a accéléré la mise en œuvre de la Brigade d'intervention de la MONUSCO au mandat offensif chargée de neutraliser les groupes et de préparer les activités de stabilisation. Cette configuration de mandat fondé sur le chapitre VII illustre bien la dimension robuste et coercitive entreprise depuis les épisodes susmentionnés de l'Ituri avec recours à la force armée pour défendre la mission.

Ce développement de nouvelles configurations de mission de paix des Nations Unies pour répondre aux crises humanitaires et de mandat traduit l'émergence d'une forme de décentralisation régionale de maintien de la paix fondée sur de nouveaux partenariats. Les forces non onusiennes qui soutiennent la MONUC en Ituri (Artémis/MONUC) et les forces onusiennes en appui des forces armées gouvernementales (MONUSCO/FARDC) au Nord – Kivu. Cette perspective est encourageante pour améliorer l'efficacité du maintien de la paix et s'inscrit dans le cadre régional des résolutions des conflits. Elle témoigne que le Conseil de sécurité n'a plus l'exclusivité du maintien de la paix même s'il continue d'exercer principalement ce rôle tiré de la Charte des Nations Unies et de son expérience en la matière.

La particularité de ces deux interventions des Nations Unies au Congo réside dans leur caractère innovant. Elles introduisent des pratiques nouvelles de protection des civils et du mandat y compris par le recours à la force offensive. Si l'ONUC de 1960 est considérée comme la première et l'unique opération des Nations Unies pendant la guerre froide autorisée à utiliser la force armée contre les entités non étatiques, la MONUC de 1999 et la MONUSCO de 2013, en vertu des résolutions 1906(2009) et 2098 (2013) fondées sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, incarne le terrain opérationnel le plus abouti pour juger de nouvelles pratiques de protection des civils et du mandat. La Mission a développé des mécanismes, des outils, des tactiques et des postures innovantes de protection des populations, liant à la fois la posture civile et militaire de protection, utilisant des éléments de langage et de configuration sans précédent en faveur d'un engagement robuste prometteur. La Mission est explicitement autorisée à utiliser la force offensive ciblée en vue de « neutraliser » les groupes armés, des moyens mobiles de protection (MOB, COB et TOB) et de faire usage des drones non armés en vue de surveiller la mobilité des groupes armés et la frontière Est de la RDC[131]. Cette internationalisation de l'intervention dans le conflit s'explique par le fait que le droit international n'est plus indifférent à la défaillance des Etats. Tout en intégrant l'approche

[131]S/RES/2098(2013), 28 mars 2013, préambule et §9.

régionale de résolution du conflit par la signature d'un accord de paix dit « Accord-cadre d'Addis-Abeba » par 11 pays de la région[132], la MONUC/MONUSCO s'est vue confier par le Conseil de sécurité des mandats de plus en plus souples, larges, encourageants et démonstratifs[133].

Ainsi, la MONUC/MONUSCO est devenue un champ d'expérimentation le plus pertinent pour évaluer toute action visant à la stabilisation et à la consolidation de la paix. Le terrain congolais apparaît le plus adéquat pour juger d'une évolution du maintien de la paix alliant une double dimension robuste et de consolidation face à des graves violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire. La mise en œuvre des mécanismes et outils mobiles de protection sur le terrain opérationnel (MOB, COB et TOB) ouvre un champ novateur pour les opérations des Nations Unies analogues[134]. Forte de ses innovations et de sa capacité d'adaptation pour exécuter son mandat, recourant à une diversité d'opérations (rétablissement, consolidation, stabilisation et parfois imposition de la paix), empruntant des pratiques de maintien de la paix développées par les organisations régionales et sous régionales intervenant dans la résolution du conflit (UE, UA, CIRGL, SADC).La Mission de l'organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo incarne le laboratoire exemplaire du maintien de la paix[135].

L'adaptabilité de l'action onusienne à la complexité du conflit armé en RDC, la connexité des opérations liant diverses postures et différentes dimensions du maintien de la paix (robuste et consolidation), l'intervention des organisations régionales et sous régionales, ceci caractérise la dimension laboratoire idéal de nouvelles formes de maintien de la paix et d'intervention humanitaire qu'incarne désormais la MONUC/MONUSCO.

---

[132]Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en République Démocratique du Congo et dans la région, 24 février 2013.

[133] TARDY(T), « Quel maintien de la paix « robuste » pour quel maintien de la paix efficace ? Vers une approche réaliste de la robustesse », *in* J. Coulon, A. Novosseloff (dir), *La paix par la force ? Pour une approche réaliste du maintien de la paix « robuste »,* Athéna Éditions 2011, p.27.

[134] TOB : Troupes opérationnelles de base, MOB : Base opérationnelle mobile, COB : compagnie opérationnelle de base.

[135] AUTESSERRE (S), *Le problème avec le Congo: la violence locale et l'échec de la consolidation internationale de la pai*x, New-York, Cambridge University Press, 2010, p.243. L'auteur affirme que « la violence était motivée non seulement par des causes régionales et nationales mais également par des anciens conflits locaux dont les principaux instigateurs étaient les villageois, les chefs traditionnels et administratifs locaux des milices ». ;« Penser les conflits locaux : l'échec de l'intervention internationale au Congo », *l'Afrique des Grands Lacs*, Paris, Harmattan, 2007-2008, pp. 180-186.

## III. INTERÊT ET PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

D'aucuns se poseraient la question de l'opportunité d'une nouvelle étude sur les opérations de maintien de la paix devenues si banales[136] au regard de multiples publications et des études à la fois en droit international qu'en relations internationales. Fait notable, les OMP ont donné lieu à la création du guide du maintien de la paix et de la revue scientifique périodique dénommée bulletin du maintien de la paix. Le danger d'une nouvelle étude est de s'engager sur le terrain dans lequel la doctrine et la jurisprudence se sont suffisamment prononcées au point de circonscrire tout débat en la matière. Ainsi, quel intérêt peut encore susciter une telle étude sur une matière que l'on croit désormais connaitre par la seule force de l'habitude ? Le risque est de voir cette étude enterrée par les développements croissants sur une question aussi importante que la propension des Etats à défendre leur souveraineté. Toutefois, c'est dans un souci toujours de renouveler les connaissances, de comprendre ce qui initie, réveille et redonne le goût de l'apprentissage que s'inscrit cette approche[137].

Et c'est probablement parce que la question est banale, habituelle qu'elle peut interroger, susciter la curiosité, la défiance, l'étonnement et même l'envie de l'explorer sous d'autres angles[138]. L'intérêt de cette étude est d'analyser sous un angle nouveau les opérations de maintien de la paix(OMP) et d'explorer la dimension laboratoire qu'incarne la Mission de l'organisation des Nations Unies au Congo (MONUC) pour rétablir et consolider la paix, tout en cherchant à déterminer si l'action des Nations Unies en RDC relève d'un cadre juridique particulier autrement dit, celui de l'encadrement juridique de l'action onusienne dans le cadre d'une mission de maintien de la paix. Ce qui revient à contrôler et à vérifier la conformité des activités des Nations Unies aux règles et normes juridiques de la Charte des Nations Unies et de conduite opérationnelle décidées par le Conseil de sécurité, empruntant au droit international humanitaire, droit international des droits de l'homme et aux normes et valeurs des Nations Unies universellement partagées[139].

Cette approche conduit à s'interroger d'une part, sur la nature de l'organe habilité juridiquement à assurer l'effectivité de ce contrôle et d'autre part, d'évaluer s'il revient aux

[136] MANIN (B), « Eloge de la banalité », *Le Débat*, n°4, 1980, pp.49-54
[137]MVE ELLA (L), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques*, *op.cit.,* p.120.
[138] THIEVENAZ (J), « L'étonnement », *Le Télémaque*, 2016, n°49, pp. 1-2. ; AMSELEK (P), « L'étonnement devant le droit », *APD*, t.13, 1968, p.166.
[139] BORE EVENO (V), « Le contrôle juridictionnel des résolutions du Conseil de sécurité : vers un constitutionnalisme international ? », *op.cit.,* p.858.

Nations Unies de reconstruire les Etats en situation de post-conflitconformément à la Charte des Nations Unies. Cette démarche semble pour ainsi dire n'avoir pas suffisamment été traitée par la doctrine. Si le constat semble révéler une certaine vérité, il y a en réalité dans toute thèse, une motivation : la volonté de mettre en évidence une lacune, de la combler ou de l'expliquer[140].

Cette recherche n'échappe pas à cette logique dans la mesure où elle part d'une série d'étonnement sur l'inefficacité réelle ou supposée de l'action onusienne en 20 ans de présence en République Démocratique du Congo. Autrement dit, sur l'adaptation du cadre juridique de l'action onusienne pour maintenir la paix et la sécurité en République Démocratique du Congo et dans la région. En dépit d'un nombre important des travaux sur les diverses perspectives du maintien de la paix, aucun n'a encore analysé l'action onusienne sous l'angle de son encadrement juridique liant la double dimension robuste et de consolidation de la paix.

Rares sont les travaux qui abordent l'impact de la mise en œuvre des opérations de consolidation sur les structures internes de l'Etat[141]. D'autres analysent l'encadrement juridique dans le cadre du recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines[142]. D'autres ont tenu compte de l'internationalisation du système politique de l'Etat défaillant dans lequel s'applique le principe de responsabilité de protéger[143]. De ce point de vue, le droit international intervient dans le système politique de l'Etat en crise dans lequel se commette des violations graves des droits de l'homme dont l'Etat lui-même n'est plus en mesure d'endiguer seul sans intervention internationale[144].

L'indifférence du droit international résultant de l'article 2§7 de la Charte des Nations Unies se justifiait lorsque l'Etat arrive encore à assurer seul ses compétences régaliennes au bénéfice de sa population. Dans le cas de défaillance de l'Etat, concept non utilisé explicitement dans les résolutions du Conseil de sécurité concernant la République Démocratique du Congo mais qui transparaît dans ses préambules et des rapports du

[140] BORELLA (F), *Eléments de droit constitutionnel*, Presses de Sciences Po, 2008, p.238. L'auteur considère que « toute démarche scientifique commence par l'observation de la réalité dont elle veut rendre compte, et se poursuit par la tentative de mettre de l'ordre dans le foisonnement de cette réalité ». ;MVE ELLA (L), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques*, *op.cit*., p.6.
[141] NTUMBA KAPITA (P), *La pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix : analyse, bilan et perspectives*, *op.cit*., pp.44 -48.
[142] THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit*., p.35.
[143] MVE ELLA (L), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques*, *op.cit*., p.15.
[144] HAJJAMI (N), *La responsabilité de protéger*, éd. Bruyant 2013, p. 366.

Secrétaire général à travers la formule : « *Autorise la MONUC à utiliser tous les moyens nécessaires dans la limite de ses capacités et dans les zones de déploiement de ses unités* »[145]. Cette indifférence fournit un motif pertinent d'intervention de la communauté internationale dans les affaires internes de l'Etat afin de garantir la paix et la sécurité internationales[146]. Ainsi, l'intervention des Nations Unies et le système politique de l'Etat concourent au même objectif : celui de protéger les individus contre les violations des droits, l'insécurité quasi-permanente,l'instabilité politique, institutionnelle et les abus de tout genre. Le manquement à cet objectif constitue le point de départ du processus d'internationalisation visant à transformer le système politique congolais et à promouvoir les normes internationales de bonne gouvernance au bénéfice de l'Etat et de sa population dans le respect de sa souveraineté[147].La souveraineté implique prioritairement pour l'Etat la protection de sa population. Et ce n'est qu'en cas de la défaillance de celui-ci dans sa mission régalienne de protection et de sécurité que la communauté internationale pourra justifier son intervention dans les affaires internes de l'Etat, c'est-à-dire sur la non-intervention de l'Etat[148].Autrement dit, l'affirmation de cette responsabilité principale de l'Etat dans ce domaine entraîne automatiquement l'incompétence des Nations Unies à intervenir dans les affaires internes de celui-ci.

La RDC est le premier destinataire de l'obligation internationale de protéger sa population et de lui garantir un système politique viable et respectueux des droits et des libertés fondamentales. Si la responsabilité de l'Etat congolais s'avère principale dans le rétablissement de la paix et de la sécurité nationale, elle n'emporte pas l'exclusivité de sa compétence dans le domaine. L'épithète principal laisse supposer une compétence secondaire qui sera exercée par la communauté internationale. Dans ce cas, l'action onusienne permet de renforcer les efforts engagés par celui-ci pour lui permettre de promouvoir un nouveau modèle de gouvernance qui placerait l'individu au centre de ses préoccupations. Elle ne se substitue pas aux efforts du gouvernement mais les renforcent et parfois les complètent. Ainsi, la défaillance de l'Etat congolais constitue un motif juridique favorable à l'intervention des Nations Unies dans les affaires qui relèvent pourtant de la compétence nationale mais que la

[145] S/RES/1906 (2009), 23 décembre 2009, §6.
[146] TEIXEIRA(P), « Un nouveau défi pour le Conseil de sécurité : comment traiter les Etats déliquescents ou déchirés par des conflits internes », *AFRI*, 2005, p.104.
[147] KAMTO (M), *Le droit international de gouvernance*, *op.cit.,* p.146.
[148] BETTATI (M), « Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger », *op.cit.,* pp.36-37.

défaillance continue de menacer la paix et la sécurité internationales dans la région[149]. Cette immixtion des Nations Unies dans le processus de reconstruction nationale pose aussi la question de son rôle conformément à la Charte des Nations Unies.

Dans ce cadre, l'action onusienne sera analysée non seulement dans le cadre des obligations des Nations Unies dans le domaine du maintien de la paix et ses manifestations mais aussi sur les obligations qu'incombent à l'Etat défaillant. A ce sujet, la question de la protection des civils va s'appréhender non plus du point de vue des victimes mais du point de vue des obligations des Etats et de la communauté internationale[150]. Le recours à la force autorisé par la résolution 2098(2013) pour exécuter le mandat et pour protéger les civils introduit un développement nouveau. L'action onusienne en RDC consacre une évolution du droit international vers un droit plus spécifique, celui de recourir à la force offensive à des fins humanitaires et de défense du mandat. D'ailleurs, l'internationalisation de la reconstruction nationale telle que décidée par le Conseil de sécurité dans ses résolutions se trouve entourée d'une idéologie politique libérale (la démocratisation de l'Etat) et humanitaire. Dans ses objectifs, le contenu de l'action onusienne n'est plus exclusivement que juridique, il est aussi politique.

Des considérations politiques permettent les réinvestissements nouveaux pour les opérations de maintien de la paix y compris par l'usage de la force. Cette reconstruction de l'Etat repose sur des normes du droit international. Le caractère multidimensionnel du mandat explique la nécessité d'un encadrement juridique pour éviter des atteintes démesurées au système politique de l'Etat Congolais, autrement dit, à l'exercice de sa souveraineté.A ce titre, l'action onusienne va s'opérer de façon progressive en appui au choix politique du gouvernement congolais en application des résolutions du Conseil de sécurité. L'approche robuste décidée s'est inscrite dans un long processus qui va de la responsabilité principale de l'Etat congolais en matière de rétablissement de la paix, de la protection des populations, des mécanismes de prévention des conflits, de consolidation nationale de la paix jusque subsidiairement à l'assistance internationale au renforcement des capacités de l'Etat, à la réaction internationale robuste résolue dans des situations d'extrême urgence humanitaire[151].

[149] S/RES/2098 (2013), 28 mars 2013, dernier paragraphe du préambule.
[150] ZANETTI (V), *L'intervention humanitaire. Droits des individus, devoirs des Etats*, *op.cit*., p.100.
[151] WEIL-SIERPINSKI (B), *L'intervention d'humanité : un concept en mutation*, Thèse de doctorat, Université de Montpellier, 1995, p.31. ; ZANETTI (V), *L'intervention humanitaire. Droits des individus, devoirs des Etats*,

Cette responsabilité subsidiaire des Nations Unies ne doit pas occulter celle principale de l'Etat car c'est parce que l'Etat ne veut pas ou ne peut pas assumer correctement ses prérogatives que se trouve activer la responsabilité de la communauté internationale.

En acceptant le déploiement d'une force de maintien de la paix pour surveiller l'application d'un accord de paix, la RDC a souscrit à la limitation de l'exercice de certaines de ses compétences régaliennes. Dans cet ordre, l'action des Nations Unies en RDC pour protéger la population, rétablir et consolider la paix donne lieu à une internationalisation du système politique congolais susceptible de raffermir son autonomie politique, juridique, économique et sociale. Dans ce cadre, le mandat des Nations Unies met en action trois acteurs : l'Etat, la population et la communauté internationale en qui, il impose des obligations. Il met aussi en évidence deux débiteurs et un créancier : l'Etat, lieu du conflit à titre principal, des tiers à titre subsidiaire et un créancier qui est la population qui subit les conséquences du conflit. Un autre point d'analyse de notre recherche tend à démontrer que l'action onusienne en RDC intéresse avant tout l'amélioration du système politique et son internationalisation. Il s'agit d'un véritable programme de reconstruction nationale internationalisé. Ce système étant ouvert, il interagit avec son environnement national et international. Cette analyse est décisive dans notre démonstration car elle explique comment le conflit armé et ses conséquences touchent la vie politique, sociale et économique de l'Etat. Le système politique renvoie davantage à la structuration de l'Etat, à sa dimension idéologique, autrement dit, à l'orientation politique de l'Etat. Ainsi, M.A. Cohendet définit le système politique comme :

« *Le fonctionnement concret des institutions, qui résulte de la combinaison entre le régime politique (les règles constitutionnelles) et le système de variables déterminantes (les éléments autres que les règles constitutionnelles qui exercent des contraintes sur les acteurs pour les inciter à appliquer les règles constitutionnelles de telle ou telle manière)* »[152].

Pour l'auteur, le système politique dans sa dimension interne est une interaction entre le texte constitutionnel et tous les éléments juridiques et extra-juridiques qui permettent d'interpréter et d'appliquer le texte. S'agissant de l'internationalisation du système politique, elle est définie comme « *caractère international acquis par une affaire, un conflit ou une*

---

*op.cit*., p.18.

[152] COHENDET (M.A), *Droit constitutionnel*, Montchrestien Lextenso, éd., 5e éd, 2001, §.70-1.

*crise qui était à l'origine de nature purement interne ou avait un champ géographique restreint, à la suite d'une intervention d'Etats tiers ou d'une évocation par une organisation internationale* »[153]. Il ressort de cette définition l'existence d'une forme de glissement entre le droit interne et le droit international par le mouvement de l'extérieur vers l'intérieur induit par le phénomène de l'internationalisation. Cette différence entre l'ordre juridique international et national traduit l'existence d'interaction entre eux (rapport de système). Ce phénomène d'internationalisation conduit pour l'Etat dans lequel il a lieu à une limitation de compétence[154].

Cette intervention étrangère dans les affaires internes fait ressortir une question relevant de la compétence traditionnelle de l'Etat pour faire entrer celle du droit international[155]. Même si cette intégration des normes internationales dans l'ordre juridique interne n'affecte pas significativement la souveraineté de l'Etat, elle réduit le champ de compétences de certains domaines régaliens de l'Etat et conséquemment conduit à l'expansion du droit international dans la sphère interne. Dans ce cadre, notre réflexion permettra de comprendre comment l'environnement étranger, en l'occurrence le droit international, influence, provoque et alimente le fonctionnement du système politique des Etats en crise et dans lequel, les Nations Unies interviennent en appui à la reconstruction des institutions publiques génératrices de la paix et de la stabilité nationale et régionale.

Ce processus de rétablissement et de consolidation de la paix internationalisé détermine les conditions de la mise en œuvre de la responsabilité nationale de l'Etat et de la communauté internationale pour imposer un modèle international de gouvernance garantissant les droits des citoyens. Le système politique renvoie par contre à la manifestation de la souveraineté de l'Etat. Et c'est parce l'Etat est souverain qu'il peut choisir lui-même son orientation politique dont les droits fondamentaux et le domaine réservé demeurent des vecteurs. Pour les Etats post-conflit, les fondements théoriques et juridiques du système politique de l'Etat s'appuient sur des principes internationaux des droits et de gouvernance permettant de garantir au peuple le droit de se choisir librement sa structure interne et ses représentants.

---

[153] SALMON(J), *Dictionnaire de droit international public, op.cit*., p.600.
[154] SALMON(J), « Quelle place pour l'Etat dans le droit international d'aujourd'hui ? », *RCADI*, vol. 347, 2011, pp.32 et suiv.
[155] QAZBIR (H), *L'internationalisation du droit constitutionnel*, Dalloz, 2015, p.19.

L'action des Nations Unies en RDC vise à promouvoir un système politique respectueux des droits des citoyens et garant de la paix et de la stabilité nationale[156].Cette internationalisation de soutien sous commandement onusien vise à modifier le régime politique existant et à assurer sa transformation en régime démocratique permettant d'améliorer les rapports humains qui impliquent dans une mesure significative des relations de pouvoir, de gouvernance et d'autorité [157] . Ce nouveau système politique que la communauté internationale attend imposer aux Etats défaillants notamment la RDC pour consolider la paix a pour but de combattre les inégalités sociales, d'effectuer, d'orienter et de contrôler certaines actions de la vie sociale et l'identité de cette société envers l'extérieur, de définir ou redéfinir des valeurs de cette société et leur garantie ; de réguler des relations entre les groupes sociaux ; d'extraire et de transformer des ressources naturelles à répartir de façon équitable, équilibrée et transparente entre les membres de la communauté nationale.

Si la défaillance de l'Etat congolais est saisie par le droit international, c'est parce qu'elle constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales. Elle entraine des conséquences dans les relations interétatiques dans la région, entrave tout projet de développement à la suite de l'insécurité et de la violence qu'elle impose. La stabilité et la consolidation de la paix qui découlent du système politique viable, permettent la résilience des capacités de l'Etat à s'adapter aux différents stress qui proviendraient de l'environnement avec lequel, il interagit et donc à réaliser des buts collectifs. En régulant de façon autonome les tensions sociales et en maintenant la stabilité dans le pays, la cohésion nationale imprimée par les activités de la MONUSCO permet de sécuriser, de protéger la population et même d'assurer l'existence de l'Etat dans ses attributs internationalement reconnus. L'internationalisation de la reconstruction de l'Etat post conflit permet l'émergence des institutions publiques aux standards internationaux de gouvernance. Dès lors que le droit international s'applique dans l'ordre juridique interne de l'Etat, il favorise une communicabilité entre les ordres juridiques en action. Ce qui entraîne donc un ajustement des normes du droit international dans l'Etat dont le système politique est internationalisé. Dans ce cadre, l'action onusienne permet juridiquement d'évaluer aussi la nature des règles de droit

[156] LAPIERRE (J-W), *L'analyse des systèmes politiques*, Puf, 1973, p.34. L'auteur définit le système politique comme l'ensemble des processus de décision qui concernent la totalité d'une société globale. LAVAU (G), considère le système politique comme « l'ensemble articulé de comportements et de processus déterminés par une variable unificatrice fondamentale, qui est l'allocation autoritaire de valeurs à faire accepter par les membres du système ».
[157] KAMTO (M), *Le droit international de la gouvernance*, *op.cit*., p.345.

international dans l'Etat en situation de post conflit autrement dit, la standardisation internationale du système politique devient un marqueur d'évaluation de la portée normative des règles du droit international appliquées aux Etats en situation de post conflit.

Tout en imposant des normes internationales de bonne gouvernance, la promotion de régime démocratique et du respect de l'Etat de droit, l'action onusienne devient aussi un baromètre de l'évolution normative de la responsabilité de la communauté internationale pour assurer la paix et la stabilité internationales mais soulève encore une fois, la question du contrôle des activités décidées par les Nations Unies et de l'organe habilité à assurer l'encadrement.

Sur le terrain, les activités de la Mission pour le rétablissement et la consolidation de la paix en RDC relèveraient de l'application du principe de la responsabilité de protéger[158]. Ce nouveau concept pourrait devenir le ressort d'un renforcement des mécanismes de contrôle et de responsabilité des Etats ayant reçu mandat d'intervenir dans le conflit dans le cadre de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies. A l'aune de la pratique, il convient « *d'apprécier si le droit international privilégie un régime politique particulier autrement dit, la spécificité du régime politique pourrait procéder de la caractérisation par le droit international visant à légitimer le régime politique et notamment de l'importance que revêt le consentement des gouvernés dans les modalités d'investiture gouvernementale telles que dictées par les standards internationaux* »[159]. Cette perception couvrirait le risque d'une unicité de régime politique à l'échelle mondiale fondée sur la constitutionnalisation de la Charte des Nations Unies[160]. Du point de vue du droit international, le régime politique n'est pas un phénomène inhérent et propre à l'Etat, il ne peut s'opposer à ce qu'émerge un autre régime politique susceptible de supplanter le modèle étatique existant.

La prise en compte par le droit international de la reconstruction de l'Etat en situation de post conflit se veut à la fois formelle et matérielle. Du point de vue formelle, l'internationalisation du processus de reconstruction relève des acteurs qui la conduisent

[158] *La responsabilité de protéger*, Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, Centre de recherche pour le développement international, Ottawa (Canada), décembre 2001, 99p.
[159] BODEAU-LIVINEC (P), *Le Gouvernement de l'Etat du point de vue du droit international*, *op.cit.,* p.571. ;MVE ELLA (L), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques*, *op.cit*., pp.333-337.
[160] SZUREK (S), « La Charte des Nations Unies, constitution mondiale ? », *in* J-P COT, A. PELLET et M. FORTEAU (dirs.), *La Charte des Nations Unies-Commentaire article par article*, Economica, Paris 3eme, éd., 2005, p.49.

notamment : les Nations Unies, les organisations internationales régionales et sous régionales, les Etats tiers, les ONG dans le cadre des missions internationales[161].Du point de vue matérielle, elle repose sur des domaines relevant traditionnellement de la compétence étatique comme le système politique, les institutions publiques de protection et de gouvernance. Ainsi, l'incapacité de l'Etat à exercer seul ses compétences régaliennes constitue une circonstance qui favorise l'entrée des règles et des normes du droit international dans les institutions et structures internes de l'Etat. Ce processus permet d'adapter les institutions et les pratiques des Etats en post conflit au règne de l'Etat de droit qui devient le paradigme qui anime les activités des Nations Unies en matière de promotion des droits de l'homme, au niveau national, régional et international.

Dans le contexte congolais où les tâches de la Mission se sont diversifiées, en élargissant ses ambitions au renforcement des capacités de l'État, la protection physique des populations menacées par les groupes armés a pâti d'un certain essoufflement des missions, qui perdirent de vue la raison la plus évidente du déploiement de la MONUC. Ce constat a conduit au sein des instances onusiennes à une réflexion dans la définition de nouvelles pratiques de protection des civils et des actions robustes. La marge d'amélioration des pratiques analysées demeure imparfaite et incomplète au regard des ressources disponibles, qui restent manifestement insuffisantes pour couvrir les besoins nécessaires pour l'exécution du mandat. Le sursaut politique imprimé par le Conseil de sécurité précisément par ses membres permanents détermine de nouvelles configurations du mandat qui influencent positivement la dynamique de protection et de stabilisation. A ce titre, le politique peut être défini comme l'entreprise de l'exercice du pouvoir. Il recouvre les catégories du gouvernement et de l'étatique, mais ne s'y limite pas. Les organisations internationales, des acteurs non gouvernementaux et non étatiques peuvent tout à fait entreprendre ou stimuler des actions politiques et avoir un rôle dans l'exercice du mandat et la gestion du conflit[162]. La politique peut quant à elle se rapporter au jeu d'influence par le dialogue, la persuasion et la manipulation du rapport de force pour influencer la répartition du pouvoir et la gestion de l'ordre social[163].

[161] Rapport du Secrétaire général des Nations Unies : le rôle des accords régionaux et sous régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger du 28 juin 2011.
[162]CORTEN (O), *La rébellion et le droit international : le principe de neutralité en tension, op.cit*. p.135.
[163] Max Weber, L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme, 1905 : « Par politique, nous entendons l'ensemble des efforts faits en vue de participer au pouvoir ou d'influencer la répartition du pouvoir, soit entre les Etats, soit

La recherche de l'équilibre politique non sans pouvoir lasser l'opération, stimule les tendances centripètes vers des compromis qui émulsionnent les opérations de stabilisation et de protection. Ce réinvestissement politique permet de répondre à des urgences du mandat et favorise des espaces de négociation politique aux belligérants. Le regain politique dans la réactivation du mandat réajuste des pratiques nouvelles et des modes opératoires dans un relais subtil entre l'institutionnel et le politique. Le développement de cette dimension politique dans la conduite des opérations de stabilisation offre des perspectives encourageantes de paix dans la région et renforce la dimension juridique principale de cette thèse. Elle implique la convergence des intérêts politiques dans le respect des règles et des normes qui guident la Mission décidée par le Conseil de sécurité. La divergence des intérêts politiques peut paralyser le mandat et scléroser ses ambitions de protection et de stabilisation.

La question qui se pose dès lors, celle sur laquelle cette thèse cherche à fournir des éléments de réponse, est de savoir si, au-delà du mandat des Nations Unies pour le rétablissement et la consolidation de la paix, la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo constitue un laboratoire de maintien de la paix et que l'action des Nations Unies s'inscrit dans un cadre juridique déterminé. Cette problématique sera abordée autour d'une double dimension du maintien de la paix recourant à des multiples branches du droit international (droit international humanitaire, des Conventions de Genève, droit international des droits de l'homme, droit international des réfugiés), des résolutions du Conseil de sécurité, des règles d'engagement et des normes internationales dans lesquelles se manifestent l'occurrence du maintien de la paix stable. Dans son évolution complexe, le mandat des Nations Unies en vertu des résolutions du Conseil de sécurité, de ses différentes configurations en termes d'effectifs que de son renouvellement régulier permet de répondre à la question. Elle est axée sur deux dimensions de la paix qui seront analysées et développées : le rétablissement et la consolidation. Ce sont là, les deux aspects du mandat autour desquels devront s'appuyer notre analyse :

Partie I : Analyse du mandat de la mission de l'Organisation des Nations Unies pour le rétablissement de la paix en République Démocratique du Congo.

Partie II : Exercice du mandat de la mission de l'Organisation des Nations Unies pour la consolidation et la stabilisation de la paix en République Démocratique du Cong

entre les divers groupes au sein d'un Etat ».

# PARTIE I- ANALYSE DU MANDAT DE LA MISSION DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LE RETABLISSEMENT DE LA PAIX EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Le premier but de l'Organisation des Nations Unies consiste à maintenir la paix et la sécurité internationales. A cette fin, elle mandate des opérations de maintien de la paix dans les Etats en conflits armés internes et externes. Ces engagements cumulent des opérations de rétablissement, de maintien et d'imposition de la paix. Dans une approche globale, l'intervention des Nations Unies dans un conflit armé vise à rétablir la paix, à favoriser la réconciliation nationale et le développement dans un environnement sécurisé et stabilisé. En effet, ce processus permet de consolider la paix régionale et internationale. Pour augmenter les chances de succès de ces opérations, il convient qu'elles soient acceptées par les populations locales et non considérées comme imposées par la communauté internationale. En RDC, le rétablissement de la paix s'est opéré à partir des accords de paix signés par les belligérants dont certaines dispositions ont fait l'objet d'intégration législative[164].

Ainsi, du consentement des parties au conflit que dépend sa réussite. Dans la pratique, certains accords politiques peuvent être en contradiction avec le respect des droits de l'homme et avoir une influence négative sur le rétablissement de la paix : soit que lesdits accords de paix et plus tard les textes législatifs internes qui les remplaceront, consacrent une discrimination en favorisant la politique d'amnistie générale au nom du rétablissement de la paix[165]. Ce qui risque de faire persister une certaine tension entre l'apaisement obtenu au

[164] Accord de paix de Lusaka, 10 juillet 1999.
[165] DAILLIER (P), « Les opérations en vue du rétablissement de la paix », *op.cit*., p. 233.

niveau interne et la présence internationale dans ses exigences d'arrêter les criminels, rendre justice aux victimes et lutter contre l'impunité.

Dans la résolution 1279(1999), tout en réaffirmant la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de la RDC, le Conseil de sécurité rappelle aux intervenants le respect du principe de non-intervention dans les affaires intérieures de l'Etat consacré par l'article 2§7 de la Charte des Nations Unies. Ce cadre résolutoire du Conseil de sécurité permet d'encadrer le mandat que la Mission tend à exécuter. Ainsi, toute opération décidée par les Nations Unies pour rétablir la paix est assortie d'une résolution du Conseil qui détermine les limites et fixe les objectifs de la Mission. Il permet au Conseil de sécurité d'exercer le contrôle sur le déroulement des opérations qu'il a autorisé, faute de quoi l'autorité de son action et sa validité risque de se compromettre par des interprétations extensives du mandat par des Etats ou organisations se réclamant de la légitimité et de l'approbation internationales pour des actes que le Conseil de sécurité n'avait pas envisagés.

A ce titre, le Conseil de sécurité doit rester maitre de son autorisation qu'il décidera souverainement de la modifier, de la redimensionner ou d'ordonner la fin. Le contrôle exercé par le Conseil de sécurité est matérialisé par les rapports du Secrétaire général des Nations Unies, les Etats y compris la société civile internationale (ONG). Cette exigence d'informations au Conseil de sécurité figure dans l'article 54 de la Charte qui stipule : « *Le Conseil de sécurité doit, en tout temps, être tenu pleinement informé au courant de toute action entreprise ou envisagée, en vertu des accords régionaux ou par des organismes régionaux, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales* »

Constatant que la situation en République Démocratique du Congo, née d'un déficit démocratique, des inégalités socio-économiques, de la pauvreté, des violations des droits de l'homme menace la paix et la sécurité internationales dans la région, le Conseil de sécurité crée la mission de l'Organisation des Nations Unies pour le Congo (MONUC) chargée de surveiller l'application de l'accord de paix de Lusaka du 10 juillet 1999 signé par toutes les parties en conflit[166]. En s'appuyant sur les principes fondamentaux du droit international et du respect de la souveraineté nationale, l'intervention des Nations Unies en RDC traduit la défaillance de l'Etat. Fort de ce constat, l'Etat congolais sollicite l'Organisation des Nations Unies d'intervenir y compris dans les domaines relevant de ses compétences régaliennes. A

[166]. S/RES/1279 (1999), 30 novembre 1999, préambule et §4.

travers la MONUC, les Nations Unies sont intervenues au départ, en tant qu'observateurs neutres en vertu du chapitre VI de la Charte des Nations Unies, avant d'étendre l'évolution de leur mandat au chapitre VII[167]. L'intervention se soldera par un succès mitigé en 2002 par la signature d'un accord de paix politique dénommé « Accord global et inclusif », signé le 17 décembre à Syn City en Afrique du Sud.

Malheureusement, dès 2003, la dégradation de la situation humanitaire et sécuritaire en Ituri conduit la RDC à demander le renforcement de l'assistance de la communauté internationale. Cet appel relayé par l'ONU a suscité un consensus au sein de l'Union européenne autour de l'envoi d'une force militaire pour appuyer l'opération de maintien de la paix des Nations Unies (MONUC). Cette assistance de l'Union européenne à la MONUC pose le problème du cadre juridique des dites interventions qui reposent certes sur le mandat, tout en étant limitées par les exigences de l'Etat hôte[168]. En pratique, trois juridictions se superposent et s'entremêlent : celle de l'Etat hôte de la Mission, celle des Etats de nationalité des contingents, et la Cour Internationale de Justice sans oublier la jurisprudence établie tout au long des diverses opérations analogues menées par l'ONU.

Mais au fil des années, la dynamique du conflit congolais a modifié certaines des hypothèses sur lesquelles reposaient le concept initial de la MONUC[169]. Tout en conservant les trois principes fondamentaux du maintien de la paix comme cadre juridique de son intervention[170], le mandat de la MONUC s'est élargi pour couvrir une diversité des tâches relevant de la compétence nationale. Devenue multidimensionnelle et fondée sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, la Mission intègre dans son mandat la protection des civils en priorité absolue, le DDR/DDRRR, et le recours à la force en tant que moyen dissuasif, permettent d'exécuter le mandat et neutraliser les groupes armés[171].Pour répondre

[167] La Charte des Nations 1948, art. 2§7.
[168] BEULEY (M), *L'applicabilité des droits de l'homme aux organisations internationales*, Thèse de Doctorat, Université Paris Nanterre, 2015, pp.272-273.
[169] FISCHER G), « La souveraineté sur les ressources naturelles », *A.F.D.I.* 1962, pp.516-525.
[170]DAILLIER (P), FORTEAU (M), et PELLET (A), *Droit international public*, 8è édition, Paris LGDJ, 2009, pp.1118-1122. ; BOUCHER -SAULNIER (F), *Dictionnaire pratique du droit humanitaire,* 3è édition, Paris, Édition la découverte, 2006, p.329.
[171] MUKIRAMFI SAMBA, « Le mandat de la MONUC : une polyvalence pour la vie et la survie de la République Démocratique du Congo », *in* A. MBATA BETUKUMESU (dir), *Les Nations Unies et la RDC en 50 ans d'indépendance. De l'ONUC à la MONUC : Bilan et perspectives* (sous presse). En vertu de son mandat, la MONUC a évité à la RDC les risques de sa désintégration et permis au régime en place d'asseoir son autorité sur toute l'étendue du territoire national. La vie renvoie à l'idée en vogue au Congo de la balkanisation du pays, voire de la somalisation de toute l'Afrique des Grands Lacs évoquéepar CHEUZEVILLE (H), *Chroniques Africaines de guerres et d'espérances. RDC, Ouganda, Rwanda, Burundi, Soudan,* Aix-en Provence, Éditions Persée, 2006,

aux crises des protections des civils et du mandat, le Conseil de sécurité décide un mandat robuste liant les opérations militaires défensives et offensives contre les groupes armés[172]. Celles-ci passent par la présence dissuasive, la démonstration de la force jusqu' au recours à la force offensive pour protéger les civils, les Casques bleus et défendre le mandat. Dans l'exécution de son mandat, l'imprégnation réelle de la protection des civils au sein de la Mission se trouve très marquée.

A la suite des massacres des populations civiles en Ituri (2003),Bukavu (2004), de Kiwanja (2008), de viol de Luvungi (2010), de Minova (2012), la composante civile de la MONUC a développé des outils et mécanismes civils innovants, alors que la composante militaire explore différentes « postures ». La protection des civils passera progressivement de la dissuasion marquée par la présence passive des Casques bleus, à des opérations militaires conjointes (MONUC/FARDC), pour terminer malheureusement par des opérations militaires offensives[173].Cette évolution normative du mandat s'est avérée prometteuse dans la gestion de la crise congolaise mais a aussi soulevé des questions jusque-là irrésolues portant sur la possible évolution du statut des Casques bleus participant activement aux opérations militaires. Il convient notamment de s'interroger sur l'applicabilité du droit international humanitaire aux forces de la paix ainsi qu'aux finalités de l'usage de la force en tant que moyen dissuasif pour exécuter le mandat.

Pour rétablir la paix et la sécurité, l'action onusienne axe ses activités dans les domaines relevant de la compétence nationale notamment la sécurité, le contrôle du territoire et la protection des populations. Dans ce cadre, les tâches de la MONUC sont envisagées comme la réponse de l'Organisation des Nations Unies aux conséquences de la défaillance de l'État congolais à rétablir la paix, à assurer le contrôle de son territoire et la protection efficace de sa population[174]. D'une opération traditionnelle chargée de surveiller l'application d'un accord politique, la MONUC est devenue une opération de maintien de la paix. En l'état actuel du mandat, la MONUC dépasse son cadre initial en faveur d'une diversité d'activités allant de la protection des populations civiles jusqu'à la stabilisation de l'Etat. A ce titre, elle est devenue une opération multidimensionnelle.

---

p. 181.
[172] S/RES/2098 (2013), 28 mars 2013, §9.
[173] S/RES/2098(2013), 28 mai 2019, §9.
[174]OUSSENI (I), « L'Etat en faillite en droit international », *op.cit.,* p. 58

A l'examen de ses activités, l'action onusienne au Congo correspond à un véritable programme de rétablissement de l'autorité de l'Etat afin de permettre le retour de la paix, de la sécurité nationale et régionale dans la durée. Elle tend à restaurer la paix par la consolidation des prérogatives de l'État défaillant[175]. Confrontée à la recrudescence des crises de protection des civils et du mandat, caractérisées par des violations massives des droits de l'homme, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, le Conseil de sécurité confie un mandat robuste pour exécuter la Mission (**Titre II**).En raison du développement et de la mise en œuvre de nouveaux mécanismes, outils, tactique, posture de protection consistant à mêler l'approche civile et militaire ; sans oublier la diversité des pratiques de maintien de la paix issues des organisations régionales et sous - régionales intervenant dans le conflit pour le solutionner ;la MONUC apparaît dans ce contexte comme le laboratoire exemplaire du maintien de la paix (Titre **I**).

[175] MOUTON (J.D), « La pratique du Conseil de sécurité du chapitre VII : Existe-t-il encore un domaine réservé *?* », *inLa pratique de l'exception posée par l'article 2§7 de la Charte des Nations Unies : Que reste-t-il de la clause decompétence nationale* ? Civitas Europa, n°17, décembre 2006, p. 211.

# TITRE I-LA MISSION DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : LE LABORATOIRE EXEMPLAIRE DU MAINTIEN DE LA PAIX

Sous l'influence des organisations régionales et sous régionales (UA,UE, SADC, CIRGL) et de son expérience du terrain, la MONUC a développé des mécanismes nouveaux de protection recourant à une double posture de protection à la fois civile et militaire. La mise en œuvre et l'évaluation des attitudes, des actes, des outils inédits de protection des civils et le recours à la force militaire défensive, puis offensive contre les groupes armés marquent le renouveau de la mission de paix des Nations Unies en République Démocratique du Congo et ses possibles implications juridiques, ce qui offre le caractère de laboratoire de pratique de protection sur le terrain [176] .Ce recours à la force passe par la présence dissuasive, la démonstration de force par des patrouilles terrestres, fluviales, aériennes, diurnes, nocturnes jusqu'à l'utilisation de la force offensive contre les groupes armés qui menacent les civils et attaquent les Casques bleus.

Pour renforcer les opérations de rétablissement de la paix, plusieurs organisations internationales notamment l'Union africaine, l'Union européenne, la communauté de développement d'Afrique australe (SADC), la Conférence internationale pour la région des Grands Lacs (CIRGL) ont apporté leur soutien polymorphe et expérience en matière de paix. Ce processus de paix internationalisé marque la volonté de solutionner un conflit local par une réponse internationale en s'appuyant sur les expériences des organisations internationales, régionales et sous régionales. Le conflit armé en RDC résulte de la défaillance de l'Etat congolais et provoque une grande instabilité nationale et dans la région des Grands Lacs. Ce problème au départ local est devenu rapidement une préoccupation de la communauté internationale parce qu'il touche aux relations inter étatiques, menace la paix et la sécurité internationale dans la région.

Pour répondre à la dégradation constante de la situation humanitaire à l'Est de la RDC, la MONUSCO a développé une double approche de protection : l'approche robuste et l'approche de consolidation. Ne pouvant explorer exclusivement la dimension juridique de l'intervention des Nations Unies et d'autres partenaires pour le rétablissement de la paix, la Mission complète le cadre de son intervention par des considérations politiques du Conseil de

[176] DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p.116.

sécurité, des organisations régionales et de l'Etat hôte pour dynamiser le mandat par un souffle nouveau lorsque ce dernier tend à se scléroser. Ce qui implique la mise en œuvre d'une action concertée des organisations précitées et d'autres partenaires agissant dans le cadre des Nations Unies pour assurer la paix et la sécurité internationales. L'activisme de la MONUSCO en matière de protection des civils et de la défense du mandat est aussi remarqué par la mise en œuvre des bases mobiles et opérationnelles des Casques bleus (MOB, COB, TOB) pour surveiller des zones en besoin de protection. Cette flexibilité des Casques bleus permet de couvrir des grands territoires congolais qui échappaient autrefois, à l'autorité de l'Etat et de réduire les menaces contre les civils.

Le cadre d'intervention des Nations Unies dessine une polyvalence d'activités qui touchent aux domaines régaliens notamment la paix, la sécurité nationale, la protection des populations et le contrôle du territoire national. A ce titre, l'intervention des Nations Unies s'étend du développement des mécanismes civils de protection des populations au recours à la force armée. Pour renforcer la protection des civils et promouvoir les activités de stabilisation, le Conseil de sécurité a décidé de placer deux opérations au mandat différent par leur nature mais complémentaire par l'objectif sous un seul et unique commandement : La Brigade d'intervention de la MONUSCO avec un mandat offensif d'imposition de la paix par la neutralisation des groupes armés et un mandat de maintien de la paix traditionnel réservé aux Casques bleus de la MONUSCO. Le mandat traditionnel de la Mission cherche à trouver des voies et moyens en vue d'une solution politique consensuelle, alors que le mandat de la Brigade d'intervention qui résulte de la résolution 2098(2018) préconise la solution politique par la neutralisation des groupes armés hostiles à la paix. Cette situation place la MONUSCO dans une position schizophrénique où elle va devoir se comporter comme belligérant destiné à neutraliser les groupes armés et comme acteur impartial, médiateur à la recherche d'une solution politique.

La diversité d'activités autorisées par le Conseil de sécurité et la pluralité d'intervenants dans le conflit congolais restent sous la coordination opérationnelle de la MONUSCO. Cette configuration de la Mission de paix implique non seulement la prise en compte de la spécificité juridique de chaque intervenant, mais explique aussi la nécessité d'un encadrement juridique pour éviter des atteintes à l'exercice de la souveraineté nationale et prévenir des abus et violations des droits par les Casques bleus dans la conduite de leur mission. Dans ce cadre, le Conseil de sécurité devra contrôler l'efficacité et l'effectivité des

autorisations qu'il accorde aux différents intervenants qu'il a délégués. Ce contrôle est à la fois politique et opérationnel.

Le contrôle des activités des Nations Unies pour maintenir la paix et la sécurité internationales permettra aussi de vaincre la suspicion des Etats intervenants dans le conflit non pas pour faciliter sa résolution mais servir leurs intérêts au détriment de ceux de la collectivité se réclamant de la légitimité et de l'approbation internationale, ce qui porterait atteinte au prestige et à la crédibilité de l'organisation[177].C'est ainsi que le Conseil de sécurité pour affirmer ses propres responsabilités en vertu de la Charte décide de rester :

« *Activement saisi » de la question en vue de rétablir le respect de ses résolutions et d'assurer ou de rétablir la paix et la sécurité dans la région, ou encore« d'examiner une action ultérieure et des mesures additionnelles* ».

L'intervention des Nations Unies en RDC se trouve davantage justifiée dans la mesure où l'Etat congolais n'est plus en mesure de rétablir par lui-même la paix et assurer à sa population la protection et la sécurité nécessaires pour son bien-être. L'Etat congolais se trouve dans une situation de défaillance dans laquelle, les violations des droits humains, l'insécurité, les déplacements massifs des populations, les crises humanitaires et l'instabilité menacent la paix et la sécurité dans la région. A ce titre, les opérations de rétablissement de la paix se présententcomme un véritable programme de reconstruction nationale. Cependant, l'exécution du mandat des Nations Unies révèle des interactions entre les civils, les humanitaires, les Casques bleus d'où la volonté devoir son action fortement encadrée.

La nécessité d'appliquer les droits aux opérations de maintien de la paix notamment la MONUC/ MONUSCO repose sur une double progression : la densité de l'activité onusienne dans les domaines relevant de la compétence nationale entremêlant différentes branches du droit, le niveau optimal de protection des civils sous menace physique imminente. C'est à la confluence de ces deux tendances que l'encadrement de l'action onusienne en République Démocratique du Congo trouve son fondement. Dans ce titre, nous analyserons le cadre juridique d'intervention des Nations Unies en RDC (Chapitre **I**) et la protection des civils dans la pratique de la MONUC/MONUSCO (Chapitre **II**).

[177] BOUTROS.BOUTROS (G), « Supplément à l'Agenda pour la paix », A/50/60-S/1995/1, 3 janvier 1995, §80.

## CHAPITRE I - LE CADRE JURIDIQUE D'INTERVENTION DES NATIONS UNIES EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Aux termes de l'article 39 de la Charte des Nations Unies, un des critères de l'intervention des Nations Unies demeure le constat d'une menace contre la paix et la sécurité internationales : « *Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales* »[178]. Dans la résolution 1291 (2000), du 24 février 2000, le Conseil de sécurité constate que la situation en RDC menace la paix et la sécurité dans la région. C'est dans ce cadre que les Nations Unies interviennent dans le conflit armé congolais pour promouvoir la paix, la sécurité, les droits de l'homme et le développement. Autrement dit, l'intervention des Nations Unies est indifférente de causes directes ou indirectes liées au conflit ainsi qu'à sa nature. Cette intervention doit s'inscrire dans une double contrainte : respecter les limites de la capacité d'agir de l'Organisation et les principes de droit international qui s'imposent.

Dans le cadre de son intervention, la qualification du conflit armé est un fait objectif permettant d'identifier les acteurs, la nature de l'opposition armée pour déterminer les règles juridiques applicables et les modalités d'opérations à déployer sur le terrain. Cette opération de qualification, bien que subsidiaire à l'intervention onusienne, repose sur des critères objectifs développés par la doctrine, la jurisprudence et la pratique [179] . Cependant, l'intervention des Nations Unies est indifférente à la nature du conflit existant qu'il soit international ou non car dans toutes les deux situations, ce sont les êtres humains qui sont concernés. Le constat d'une situation de menace contre la paix et la rupture de paix conditionne l'intervention des Nations Unies. Si toute action extérieure n'internationalise de *facto* le conflit, il convient d'admettre que certaines implications étrangères peuvent en modifier la nature et lui conférer un caractère international alors qu'il était géographiquement localisé à l'intérieur du pays. Cette modification détermine de nouvelles règles juridiques applicables. Le conflit armé en RDC a connu diverses interventions des acteurs à la fois nationaux et internationaux. Les Nations Unies sont intervenues dans le cadre d'une opération

[178] SICILIANOS (L-A), « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », *R.G.D.I.P*, 2002, p.8.
[179] DAVID (E), *Les principes de droit des conflits armés*, 5è éd. Bruylant, 2012, pp.120-140. ;VITE (S), « Typologies des conflits armés en droit international : concepts juridiques et réalités », *dans International Reviews of the Red Cross*, N°873, mars 2009, pp.66- 94.

de maintien de la paix et les Etats de la région pour des intérêts politiques divergents. Dans ce cadre, nous analyserons le rôle des interventions extérieures dans le conflit armé au regard de la Charte des Nations Unies et du droit international. Celles-ci peuvent être le fait des Etats ou des organisations internationales. Du point de vue juridique, l'article 2 paragraphe 4 prohibe toute intervention de tiers dans le domaine relevant essentiellement de la compétence nationale. Il circonscrit toute intervention sans son autorisation ou à la demande de l'Etat, objet de l'intervention dans le cadre de l'illicéité. Cependant, cette interdiction cède devant la demande de l'Etat victime du conflit, son consentement à l'intervention ou dans le cadre d'une opération de maintien de la paix fondée sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies[180].

L'intervention des Nations Unies dans un conflit est subordonnée au constat de menace ou de rupture à la paix internationale. Cependant, dans l'exercice de leur pouvoir d'intervention, les Nations Unies répondent aussi aux conditions de nécessité et de proportionnalité dans l'exercice de leur mission. La question de la nécessité de l'intervention suppose que les civils courent un danger réel et qu'un seuil d'attaque est franchi pour ne pas laisser la communauté internationale indifférente. Dans ce contexte, les civils deviennent des cibles des oppositions armées ou tendent à les devenir. S'agissant de la proportionnalité de l'intervention, celle-ci s'évalue en fonction des moyens engagés par rapport à l'objectif poursuivi. Elle implique une certaine adéquation entre les choix des cibles par rapport à leur degré d'implication directe ou indirecte dans le conflit[181]. De ce point de vue, il est difficile que les Etats mobilisent des moyens au-delà des objectifs de la mission. Dans ce cadre, les Casques bleus sont tenus d'identifier les cibles exclusivement impliquées dans l'action illicite soit pour les neutraliser comme la Brigade d'intervention de la MONUSCO, soit pour les rendre inoffensifs[182]. Dans les interventions militaires par exemple, les Casques bleus doivent se limiter à des cibles liées aux attaques dirigées contre les civils et les forces de maintien de la paix.

A l'origine, l'intervention des Nations Unies était par essence inscrite dans une logique de rétablissement de la paix et de la sécurité internationale plus limitées. Fondées sur

[180] BODEAU-LIVINEC(P), *Le gouvernement de l'Etat du point de vue du droit international*, *op.cit*., p.363.
[181] MEGRET (F), « La pente glissante de l'usage de la force par le Conseil de sécurité : Quelles contraintes au niveau du JUS AD BELLUM ? », *in* Karine Bannelier et Cyrille Pison (dir), *Le recours à la Force autorisé par le Conseil de sécurité,* éd. Pedone, 2014, pp.163-165.
[182] S/RES/2098(2013), 28 mars 2013, §9.

le chapitre VI, elles n'étaient pas habilitées à neutraliser les groupes armés. Cependant, du fait de la dégradation de la situation, des résolutions ont été adoptées pour transformer le chapitre VI en chapitre VII afin d'habiliter les Casques bleus à neutraliser les forces hostiles au DDR, aux civils, aux Casques bleus à l'exemple de la Brigade d'intervention de la MONUSCO. Ces interventions militaires fondées sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies sont assimilables aux conflits armés et donc, couvrent le champ d'application du droit international humanitaire.

Le caractère humanitaire de l'intervention produit une incidence sur la proportionnalité de l'action à mener. Dans le cadre du mandat robuste, l'objectif de l'opération militaire ne consiste pas à neutraliser les groupes armés au nom de la légitime défense mais à éviter, si possible, les abus et les entorses à la souveraineté contre laquelle les Nations Unies prétendent légalement intervenir et faire en sorte que le coût de l'intervention ne soit pas supérieur à l'objectif recherché. A ce titre, la CIISE souligne que « *par son ampleur, sa durée et son intensité, l'intervention militaire envisagée doit correspondre au minimum nécessaire pour atteindre l'objectif de protection humaine définie* »[183]. Cette exigence de proportionnalité milite pour une grande retenue dans les opérations, surtout militaires, décidées par le Conseil de sécurité pour préserver au maximum les vies civiles. Le processus du rétablissement de la paix s'est inscrit dans un cadre juridique évolutif et résolutoire gravitant autour de l'application de l'accord politique de paix pour s'étendre à la protection des civils et au DDR/DDRRR, recouvrant différentes opérations présentant une grande connexité, entremêlant des opérations du maintien de la paix *stricto sensu*, des opérations de consolidation, de stabilisation et parfois d'imposition de la paix[184].

L'approche non coercitive développée, au départ, par la MONUC est conforme à la Charte des Nations Unies. Elle vise à obtenir le déploiement de la MONUC dans des conditions de sécurité et de neutralité suffisantes en y associant toutes les parties au conflit, afin d'éviter toute confrontation militaire entre belligérants. Dans ce titre I, seront examinés, l'application du modèle traditionnel du maintien de la paix à l'expérience congolaise (Section

[183] Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, *La responsabilité de protéger,* Ottawa, Centre de recherche pour le droit international, 2001, p.12.
[184] Rapport du Groupe des personnalités du haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, « un monde plus sûr : notre affaire à tous » (A/59/565, 2 décembre 2004, point 55 de l'ordre du jour de l'Assemblée générale, « suite à donner aux textes issus du Sommet du Millénaire », pp. 75 et ss, point 261-265.

1) et le rôle des interventions étrangères dans le conflit armé interne en République Démocratique du Congo (Section 2).

### *Section 1 - L'application du modèle traditionnel du maintien de la paix à l'expérience congolaise*

Le mandat traditionnel de maintien de la paix, consiste à contenir, à modérer ou à faire cesser les hostilités entre les États ou à l'intérieur d'un État, grâce à l'intervention d'une tierce partie impartiale dont l'action est organisée et dirigée dans un cadre international[185].La pratique du Conseil de sécurité en matière de qualification de conflit laisse entrevoir qu'il retient la qualification de menace contre la paix, pour caractériser les atteintes à la légalité constitutionnelle des États et de leur défaillance. Quelle que soit l'ampleur du conflit, les Nations Unies n'interviennent en principe qu'après l'avoir qualifié mais elles n'en font pas une condition préalable à toute intervention, dans la mesure où le caractère international du conflit pourrait être déduit de sa propre intervention. Le déploiement de la MONUC a impliqué au préalable d'obtenir l'accord des parties, leur identification, la qualification de la nature du conflit, la détermination du fondement juridique de la Mission, la conceptualisation de l'opération de maintien de la paix et les modalités du déploiement.

L'identification des parties au conflit est une condition qui doit être réalisée avant tout déploiement sur le terrain car c'est de leur volonté que pourrait dépendre la réussite de l'opération de paix. Dans les préambules de ses résolutions concernant la RDC, le Conseil de sécurité souligne les responsabilités des signataires pour ce qui est de l'application de l'Accord de cessez-le-feu et demande la coopération des parties pour la mise en œuvre de ses résolutions sans coercition[186]. Le déploiement de la force de la MONUC et ses déploiements additionnels se sont opérés à coups de résolutions du Conseil de sécurité fondées sur le chapitre VII et dans le respect des principes traditionnels du maintien de la paix. L'adaptation de la mission à son environnement opérationnel a rendu possible certaines inflexions aux principes traditionnels du maintien de la paix. Bien que chargée d'une opération traditionnelle du maintien de la paix, la MONUC a su adopter ponctuellement une posture robuste défensive, puis offensive contre les groupes armés menaçant les civils et le mandat. Dans ce chapitre, nous analyserons la qualification du conflit congolais dans une perspective du

[185] S/RES/1445 (2002), 4 décembre 2002, §3.
[186] S/RES/1279 (1999), 30 novembre 1999, préambule ; S/RES/2098(2013), 28 mars 2013, préambule.

maintien de la paix (**§1)** et de la MONUC à la MONUSCO, la construction de la plus grande mission de paix (**§2**).

## §1. LA QUALIFICATION DU CONFLIT CONGOLAIS DANS UNE PERSPECTIVE DU MAINTIEN DE LA PAIX

Le maintien de la paix est une notion suffisamment large permettant de faire rentrer la diversité des tâches et activités décidées par le Conseil de sécurité pour rétablir la paix[187]. La qualification du conflit permet de circonscrire la nature de la violence interne pour apprécier l'intérêt des interventions des organisations internationales, des Etats tiers et des entités non étatiques dans le conflit. Les différentes violences peuvent manifester divers intérêts politiques ou commerciaux susceptibles de stimuler l'engagement des Nations Unies ou des interventions nationales concurrentes en dehors du cadre onusien[188]. La RDC incarne le champ de bataille sur lequel les armées nationales, les groupes armés nationaux et étrangers, les milices partisanes s'affrontent sur fond de revendications aussi divergentes que variées[189]. Face à cette diversité d'intervenants, le processus de qualification s'avère complexe. Toutefois, il permet d'identifier les parties au conflit, de conceptualiser la nature de l'opération, de déterminer les modalités d'intervention, les actions onusiennes à entreprendre pour la paix et les règles juridiques applicables.

L'insécurité et l'instabilité que provoque le conflit armé dans l'ordre juridique interne peut avoir des répercussions sur la sécurité internationale. Aron note à ce sujet : « *On ne saurait méconnaître les liens multiples entre ce qui se passe sur la scène diplomatique et ce qui se passe sur la scène nationale* »[190].

Autrement dit, tout conflit armé interne a toujours des implications internationales. Du fait de cette connexité et de la pluralité des intervenants dans le conflit congolais caractérisé par la défaillance de l'Etat, le conflit armé congolais s'inscrit dans un contexte régional défavorable dans lequel se superposent des agendas sécuritaires permanents, une instabilité régionale chronique et des régimes politiques caractérisés par la réduction de l'espace démocratique, les violations des droits de l'homme, des commerces illicites des minerais et

[187]DUPUIS (M-P), « Sécurité collective et organisation de la paix », *R.G.D.I.P*. 1993, pp. 617-627.
[188] MILLER (L.B), *World order and Local discorder: The United Nations and internal conflicts*, Princeton University Press, 1967, pp.10-11.
[189] MATOKO (E), *L'Afrique par les Africains, Utopie ou révolution* ? , Paris L'Harmattan, 1996, p.224.
[190] ARON (R), *Paix et Guerre entre les Nations*, 3ème Ed., Paris, Ed. Calmann-Lévy, 1962, p.18.

des armes de petits calibres et où émergent des groupes armés aux revendications multiples et variées[191]. Cette complexité est renforcée par les enjeux locaux et régionaux ayant limité l'engagement des Nations Unies dans la résolution de ce qui est communément défini par certains observateurs congolais de situation de « *guerre infinie et de paix impossible* » en République Démocratique du Congo.

### A. Les critères de qualification du conflit armé déterminant le droit applicable à l'aune de la dynamique congolaise

Pour E. David, « *L'existence d'un conflit armé international apparaît comme un fait objectif qui découle d'affrontements armés entre les forces de deux Etats et ne dépend pas d'une qualification officielle de la part d'une des parties* »[192] La notion de conflit armé est une question de fait et non de droit caractérisée par l'opposition militaire interétatique ou par l'affrontement de groupes armés entre eux, ou de groupes armés contre les autorités gouvernementales ou contre les organisations internationales[193]. La qualification juridique des faits est considérée comme une composante du mandat du Conseil de sécurité. Cependant, la complexité du conflit congolais démontre que ni le DIH, ni le DIDH, ni le DIP se sont avérés bien adaptés pour répondre à cette question. La qualification du conflit armé répond à des critères objectifs. Elle ne détermine pas au préalable les règles de droit applicable. Dans une opération de maintien de la paix, l'établissement des faits à qualifier juridiquement ne conditionne pas l'intervention des Nations Unies. En raison de sa nature extrajudiciaire, le déploiement d'une force de maintien de la paix, bien qu'impliquée dans des controverses juridiques se réserve de toute interprétation du droit[194]. Ceci explique pourquoi les activités de Mission de paix ne sont pas suffisamment justifiées au regard du droit applicable mais plutôt à celui de la menace que la situation constitue pour la paix et la sécurité internationales.

S'agissant de l'analyse juridique qui sous-tend l'opération de qualification, la question du rôle des missions de paix se présente aussi compliquée que celle du régime juridique applicable. Dans le conflit congolais, l'action onusienne n'est pas subordonnée à la qualification des faits en droit. Progressivement, les missions pour lesquelles la MONUC a été

[191] BERGHEZAM(G) et ZEEBROECK (X), « Armes légères dans l'est du Congo, Enquête sur la perception de l'insécurité », éd. GRIP, 2011, p.145.
[192] DAVID (E), *Les principes de droit des conflits armés*, *op.cit*., p.120.
[193] *Ibid.*
[194] LASSEE (I), *Les missions d'établissement des faits des Nations Unies sur les violations graves et massives du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire : entre uniformité et diversité*, Thèse de doctorat en droit, Université Panthéon-Assas, 2016, p.303.

créée se sont diversifiées et ont justifié la qualification des faits en droit en vue de son encadrement. Dans le cadre de notre recherche, nous essayerons de montrer que la qualification du conflit armé n'est pas une fonction additionnelle qui se superpose à la qualification juridique des faits.

Aux termes de l'article 39 de la Charte des Nations Unies, le constat d'une menace contre la paix consiste à établir les liens entre les faits objectifs justifiant l'intervention et les catégories juridiques énumératives de l'article 39 de la Charte des Nations Unies[195].Au sein du mandat de maintien de la paix, les faits et le droit sont intimement liés et forment deux composantes essentielles de la Mission de paix. I. Lassée note à ce sujet que *« les faits permettent de déterminer le droit applicable et le droit applicable permet de guider la recherche des faits pertinents à qualifier* »[196].

Bien que le constat du Conseil de sécurité soit motivé par des considérations d'opportunité, le droit international demeure présent lors des débats. Pour le déploiement de la force de paix, l'analyse juridique est sous-jacente à la démonstration des faits. Loin d'être une opération automatique, le processus de constatation de menace contre la paix induit une qualification reposant sur une certaine exigence particulière : Les faits doivent être objectivement caractérisés pour offrir une qualification au processus de constat[197]. Ainsi, l'argument juridique occupe une place dans les activités des opérations de maintien de la paix. Mais en raison de leur cadre extrajudiciaire, les responsables du maintien de la paix ne sont pas bien outillés pour trancher les questions liées à l'interprétation du droit et par conséquent, adoptent une posture conservatrice[198]. Dans les opérations de maintien de la paix, le mandat décidé par le Conseil de sécurité pour le déploiement de la force sur le terrain ne précise pas toujours le droit applicable à la Mission de paix. Cette question est souvent tranchée par la Mission elle-même. Pour justifier son intervention en RDC, le Conseil de sécurité dans la résolution 1291 (2000) se déclare profondément préoccuper par l'accès limité des agents des services d'aide humanitaire aux réfugiés et aux personnes déplacées et constate que la

[195] VIRALLY (M), « Les actes unilatéraux des organisations internationales » *in* M. BEDJAOUI (éd.), *Le droit international. Bilan et perspectives*, Pedone, Paris 1991, p.258.
[196]LASSEE (I), *Les missions d'établissement des faits des Nations Unies sur les violations graves et massives du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire : entre uniformité et diversité*, *op.cit*. pp.304-305
[197]*Ibid*
[198]*Ibidem*

situation en RDC menace la paix et la sécurité internationales dans la région[199]. Dans ce cadre, la qualification des faits précède celle du conflit et la détermination du droit applicable à la Mission. Ce positionnement dual façonne la manière dont le Conseil de sécurité se saisit de la question et influe durablement sur la gestion du conflit à l'international.

Néanmoins, l'internationalisation de la gestion des conflits dépend en grande partie de la capacité de ses acteurs à l'inscrire sur l'agenda multilatéral et à faire porter ses positions par l'un des membres du Conseil de sécurité, qui mettent aux voix les projets de résolutions et orientent les négociations de l'organe exécutif des Nations Unies[200]. Pour la RDC, la France a toujours porté au sein du Conseil de sécurité presque toutes les résolutions afférentes. Au-delà des critères ci-dessous résultant de différentes configurations, plusieurs qualifications ont été proposées au conflit armé en RDC. Elles se sont opérées à partir des critères objectifs existants dans la doctrine, la jurisprudence et des outils juridiques indispensables à la protection de la dignité de la personne humaine (DUDH, art 21 ; les PDCP, art.25, Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000, art.4, m et p.). Le conflit armé a été qualifié de CAI, CANI, conflit armé atypique, asymétrique, inachevé, oublié et transfrontalier impliquant directement ou indirectement les États voisins par des groupes armés nationaux et étrangers interposés[201].

La détermination du droit applicable à un conflit armé donné repose sur l'établissement d'un certain nombre de faits objectifs. Si le DIH n'est applicable que pour les situations relevant des conflits interétatiques, le droit international des droits de l'homme s'applique aussi bien en temps de paix que de guerre. Pour ce faire, les missions d'évaluation précédant le déploiement des opérations de maintien de paix devront déterminer, aux moyens des critères objectifs, si la situation objet de l'enquête constitue un conflit armé international, un conflit armé ne présentant pas un caractère international ou des troubles ou violences internes de faible intensité. L'existence d'une menace contre la paix et la sécurité internationale constitue le critère par lequel la Communauté internationale intervient dans le

[199] S/RES/1291 (2000), 24 février 2000, préambule.
[200] MACLET (N), La normalisation d'un tabou : La Brigade d'intervention de la MONUSCO et l'usage de la force offensive pour maintenir la paix (1999-2013), Mémoire de Master, Institut d'Etudes politiques de Paris, 2014, pp.26-27.
[201] VITE (S), « Typologies des conflits armés en droit international : concepts juridiques et réalités », *op.cit.* pp.66- 94.

conflit armé qu'il soit intra ou inter étatique indépendamment du manquement aux obligations internationales de l'Etat ou de la qualification juridique de conflit retenue par le DIH.

Au regard des pouvoirs qu'il tire de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité intervient aussi bien dans le conflit armé interne qu'international dès lors que celui-ci menace la paix et la sécurité internationales[202]. Mais aussi curieux que cela puisse paraître, les Conventions qui codifient les conflits armés sont indifférentes à la définition de cette notion pourtant fondamentale à l'application des règles juridiques correspondantes[203]. La notion de conflit armé est une notion malléable qui couvre un champ d'application large dont l'existence détermine le régime juridique devant la régir. Le droit international humanitaire retient deux types de conflits armés : le conflit armé ne présentant pas de caractère international(CANI) et le conflit armé international(CAI). Cependant, une situation peut évoluer et passer d'un type à l'autre en considération des faits marquants[204]. L'absence de codification de cette notion permet de l'analyser à partir d'autres sources dont la jurisprudence, la doctrine ou le bon sens. L'existence d'un conflit armé est un fait objectif découlant d'une situation d'opposition armée et des hostilités ouvertes entre les forces armées de deux États ou plus, ou des forces armées d'un État contre un ou plusieurs groupes armés organisés[205]. En RDC, cette opposition armée confronte les forces armées rwandaises, ougandaises aux forces armées congolaises directement sur le territoire congolais, parfois par des groupes rebelles interposés.

C'est dans ce cadre que le Conseil de sécurité, en vertu de la résolution1341(2001) exige que les forces ougandaises et rwandaises, ainsi que toutes les autres forces étrangères, se retirent du territoire de la République Démocratique du Congo.

Dans ce paragraphe, nous allons analyser d'abord les autorités chargées de qualifier le conflit armé (**1**) et la primauté de la qualification décidée par le Conseil de sécurité sur toute autre qualification (**2**).

[202] Convention de Genève du 12 août 1949, article 2, alinéa 1er commun.
[203] DAVID (E), *Les principes de droit des conflits armés, op.cit*., p.117.
[204]Bula -Bula (S), *Droit international humanitaire*, Ed. Bruylant-Academia, s.a Louvain- La-Neuve, 2010, pp 89-95 et 165-170
[205] Rapport CDI 2008, doc. ONU A/63/10, p.90. Projet d'articles relatifs aux effets des conflits armés sur les traités, article 2§2, b.

### *1. Les autorités chargées de qualifier le conflit armé*

La qualification du conflit armé tout en reposant sur des critères objectifs soulève aussi la question des autorités ou instances habilitées à se prononcer sur ladite qualification et ses implications juridiques. La Charte des Nations Unies n'a déterminé ni l'organe, ni l'instance chargée de se prononcer sur la qualification du conflit. Cette absence d'organe prédéterminé par l'Organisation des Nations Unies pour qualifier le conflit laisse libre choix à chaque organe, État ou juge de se prononcer en raison des critères qui lui sont propres sans que la qualification proposée ne puisse s'imposer à l'autre. Lors de la Conférence diplomatique relative aux conditions d'application du deuxième protocole additionnel, la majorité des Etats avait estimé qu'il appartenait à l'Etat sur le territoire duquel se déroule les hostilités de qualifier le conflit. Cette proposition fut rejetée par la conférence diplomatique au motif qu'elle introduirait une reconnaissance de belligérance alors même que l'application du DIH voulait s'affranchir de la volonté des gouvernants. Mais en rejetant l'idée selon laquelle, l'application du deuxième protocole additionnel soit subordonnée à la décision gouvernementale, la Conférence diplomatique a reconnu à tout organe compétent le droit de qualifier le conflit armé. Ce peut être le gouvernement aux prises avec une insurrection, les insurgés, un Etat tiers, une organisation internationale ou un tribunal interne ou international sans que la qualification de l'un ne s'impose à l'autre d'où la coexistence de plusieurs autorités de qualification de conflit armé[206].

A titre d'exemple, le droit français accorde une protection subsidiaire à toute personne dont la situation ne répond pas à la définition du statut de réfugié mais pour laquelle, il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays (…) une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence aveugle résultant d'une situation de conflit armé interne ou international (article L.712-1 du CESEDA).Ici, un État étranger qualifie le conflit armé interne dans un État tiers, de menace grave contre la vie.

[206] DAVID (E), *principes de droit des conflits armés,op.cit*., pp. 144-145. ; VITE (S), « Typologies des conflits armés en droit international : concepts juridiques et réalités », *op.cit*. pp.66-68.

La qualification du conflit peut être le fait d'un tribunal interne ou international[207]. Le magistrat en vertu de ses compétences pourrait qualifier le conflit sur la base des critères de l'art.1er du protocole additionnel. Dans l'affaire sur les activités armées sur le territoire du Congo, bien que la question de la qualification de la nature du conflit ne soit pas posée à la C.I.J., on peut déduire cette qualification du CAI lorsqu'elle conclut en ces termes : « *En conséquence l'Ouganda a violé la souveraineté ainsi que l'intégrité territoriale de la RDC... L'intervention militaire illicite de l'Ouganda a été d'une ampleur et d'une durée telles que la Cour la considère comme une violation grave de l'interdiction de l'emploi de la force énoncé au paragraphe 4 de l'article 2 de la Charte des Nations Unies* »[208].

Conformément aux pouvoirs qu'il tire de la Charte des Nations Unies, la qualification du conflit armé décidée par le Conseil de sécurité prime sur toutes les autres qualifications proposées.

### *2. La primauté de la qualification du conflit armé décidée par le Conseil de sécurité sur les autres qualifications*

La question de la qualification du conflit armé n'est réservée en principe à aucune autorité particulière. Cependant, toute décision de qualification unilatérale relative à l'existence et à la nature du conflit s'efface devant celle qui émane du Conseil de sécurité conformément à l'article 39 et à l'article 24 al.1 de la Charte des Nations Unies qui dispose :

« *Afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, ses Membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité, le Conseil de sécurité agit en leur nom* »[209].

---

[207] Affaire des activités militaires au Nicaragua, C.I.J., Rec. 1986, pp. 113-115. Les différents régimes qui se sont succédés en République Démocratique du Congo de MOBUTU, L.D. KABILA jusqu'à Joseph KABILA ont toujours considéré que la RDC est victime d'une « *agression armée* » par la coalition Rwando--Ougandaise sous couvert des rebellions successives fabriquées et financées par eux-mêmes. La majorité de l'opinion congolaise pense que le Congo est victime de la « *théorie de l'hospitalité trahie »,* selon laquelle les congolais ont accueilli de bonne foi les étrangers dans leur territoire pendant qu'ils étaient en proie à la guerre et aux souffrances de tout genre dans leur pays, ces derniers cherchent à les dominer et à les exproprier par la force leurs terres, en les massacrant.

[208] Arrêt du 19 décembre 2005, Affaire des activités armées sur le territoire du Congo, (RDC c/OUGANDA), §§ 161-165.

[209] Article 24 al.1 de la Charte des Nations Unies

L'article 25 de la Charte des Nations Unies dispose « *Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte* ». Ainsi, la décision unilatérale du Conseil de sécurité conformément à sa responsabilité principale en matière de paix et de sécurité internationales, fait des Etats et des organisations régionales des agents d'exécutions de sa volonté même si leurs mobiles politiques individuelles notent qu'ils bénéficient une large marge d'appréciation quant à la nature et à l'intensité des mesures à prendre[210]. A titre d'exemple, la C.I.J a rendu un jugement allant dans le sens d'une agression armée dont aurait été victime la RDC par l'Ouganda[211]. Mais en vertu de l'article 39 de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité dans la résolution 1291(2000) fondée sur le chapitre VII qualifie la situation en RDC de menace contre la paix et la sécurité régionales[212]. Autrement dit, le Conseil de sécurité lie les Etats membres à ses propres considérations indépendamment des analyses fournies par d'autres organes y compris la C.I.J. En dépit d'actes d'agressions matériels et avérés[213], la qualification officielle et opérationnelle donnée par le Conseil de sécurité est celle qui lui a permis d'obtenir un large consensus des membres permanents du Conseil et s'est imposée sur toutes les analyses juridiques et politiques tendant à considérer que le conflit armé en RDC relève d'un acte d'agression[214].

L'article 103 de la Charte des Nations Unies confirme cette primauté en ce sens :

---

[210] SICILI ANOS (L-A), « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », *R.G.D.I.P*, 2002, p.10. ;LAGRANGE(P), « Responsabilité des Etats pour actes accomplis en application du chapitre VII de la Charte des Nations Unies », *R.G.D.I.P*, 2008, p.105

[211] C.I.J., *Activités armées sur le territoire du Congo (Congo c. Ouganda)*, arrêt du 19 décembre 2005, *Rec.* 2005 §165.

[212] S/RES/1291(2000), 24 février 2000, préambule.

[213] L'agression matérielle contre la RDC ne fait aucun doute, les autorités rwandaises , ougandaises et Burundaises ont reconnu plus tard la présence de leurs troupes respectives combattant les forces armées congolaises et justifiant leurs incursions pour des raisons sécuritaires cependant, en droit international, ces divers actes posés par ces pays répondent à la qualification d'actes d'agression tels que prévus aux articles 1er et 3 de la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 14 décembre 1974 sur la définition de l'agression. L'article 1er définit l'agression comme « *l'emploi de la force armée par un État contre la souveraineté et l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre État, ou de toute autre manière incompatible avec la Charte des Nations Unies, ainsi qu'il ressort de la présente définition* »

[214] MUMENGI (D), « L'impact de la guerre médiatique dans l'agression contre la République Démocratique du Congo », *La guerre d'agression contre la République Démocratique du Congo et l'interprétation du droit international*, Actes des journées de réflexion des 5-6 octobre 1998 du Département de droit international et des relations internationales de la Faculté de droit de l'Université de Kinshasa, Presses de l'Université de Kinshasa, pp. 35-49.

« *En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront* ».

On peut déduire de ces articles précités que les résolutions du Conseil de sécurité prévalent sur les obligations des Etats. L'article 103 consacre la primauté de la décision du Conseil de sécurité mais ne l'élève pas au sommet de la normativité internationale car elle est subordonnée à la Charte des Nations Unies[215]. La qualification de menace contre la paix et la sécurité dans la région retenue par le Conseil de sécurité est l'unique qualification sur laquelle se fondent toutes les résolutions concernant la situation en RDC. Elle constitue le passage obligé pour l'adoption de toute mesure relevant du chapitre VII. Elle repose sur les pouvoirs discrétionnaires du Conseil de sécurité et sur les moyens dont il dispose pour répondre à sa qualification. En outre, cette qualification a permis d'obtenir le consensus des membres permanents du Conseil de sécurité et se distingue des réactions décentralisées, y compris du droit de légitime défense appartenant aux Etats.

### B. Les critères objectifs de qualification des conflits armés et le droit applicable au prisme du conflit congolais

Depuis longtemps, le terme de conflit armé a fait l'objet de considérations diverses dans l'application du DIH[216]. Il reposait sur des critères subjectifs liés à la reconnaissance de l'existence d'une confrontation militaire interétatique ou entre un Etat et des groupes armés à l'intérieur du territoire national ou des groupes armés entre eux indépendamment de la qualification officielle de la part d'une des parties au conflit. Désormais, la qualification du conflit armé repose sur des critères objectifs, vérifiables et effectifs. Le DIH retient deux types de conflits armés : CAI et CANI mais toutes les situations dont il relève ne couvrent pas son champ d'application. Les critères de qualification du conflit sont indifférents non seulement de la nature du conflit car les mêmes critères peuvent simultanément se trouver dans les deux types des conflits retenus en DIH mais aussi des violations des droits humains. En raison de la diversité des acteurs internes, régionaux et internationaux intervenant dans le conflit congolais, le qualifier sur une seule formule semble difficile[217]. La qualification du

[215] BORE EVENO (V), « Le contrôle juridictionnel des résolutions du Conseil de sécurité : vers un constitutionnalisme international ? », *op.cit*., p.846.
[216] MUMBALA ABELUNGU (J), *Le droit humanitaire et la protection des enfants en situation de conflits armés, op.cit.,* p.30.
[217] SALOMON (J), « La conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit humanitaire

conflit et le droit applicable reposent sur l'établissement d'un certain nombre de critères notamment, la nature et la gravité du conflit, la durée des hostilités, la qualité des acteurs, le contrôle territorial, la motivation politique, un minimum d'organisation des groupes armés qui devront avoir une structure et un commandement responsable pour que la situation soit considérée comme relevant du conflit armé[218].

Le protocole additionnel II aux Conventions de Genève requiert que les groupes armés exercent un contrôle sur le territoire. Le DIH n'est applicable que pour des situations constituant un CAI et son application dépend des faits propres à la situation qualifiée. Concernant des situations ne relevant pas du CAI, la Mission devra déterminer si la situation objet de qualification est un CANI.

N. Maclet note que l'application conjointe du DIH, DIDH et le DIP dans le conflit armé congolais atteste « *qu'il n'est pas vraiment un conflit ethnique, ni véritablement une guerre civile, ni complètement un conflit régional, ni un CANI, ni un CAI mais un peu de tout ça* »[219]. Ces critères de qualification, qui seront analysés ne sont pas exhaustifs et sont examinés simultanément pour le CANI que pour le CAI[220]. L'examen qualitatif de ces critères objectifs révèle qu'ils sont descriptifs, parfois cumulatifs dans un même conflit armé pour pouvoir déterminer le droit applicable.

### *1. La liaison des critères objectifs de qualification de conflit armé et le droit applicable*

Le droit international humanitaire, retient deux critères pour qualifier un conflit armé non international(CANI). Selon E. David, « *les groupes armés impliqués dans un conflit doivent montrer un degré minimum d'organisation, et que les confrontations armées doivent atteindre un certain niveau d'intensité* ». Plusieurs indicateurs peuvent permettre d'analyser objectivement l'existence de ces critères. S'agissant du niveau d'intensité, celui-ci est déterminé par la durée et la gravité des hostilités, le type des forces gouvernementales engagé,

---

et les guerres de libération nationale » *R.B.D.I*, 1976, p.38.

[218] DAVID (E), *principes de droit des conflits armés, op.ci*t., pp.125-139 ; VITE (S), « Typologies des conflits armés en droit international : concepts juridiques et réalités », *op.cit*. p.21.

[219] MACLET (N), *La normalisation d'un tabou : la Brigade d'intervention de la MONUSCO et l'usage de la force offensive pour maintenir la paix* (1999-2013), *op.cit*., p.10.

[220] Article 3 commun aux quatre conventions.

le nombre de combattants et des troupes impliqués, les types d'armes utilisés, le nombre des victimes et l'étendue des dommages causés par les combats[221].

En 2005, l'ONG International Rescue Committee évalue le nombre de morts liés au conflit congolais entre 5 à 6 millions[222]. Les critères précités semblent avoir été réunis en ce sens que le conflit dure depuis plus d'une décennie, que les affrontements armés opposent les forces gouvernementales tant à des groupes armés locaux qu'étrangers.

S'agissant de l'organisation, les groupes armés (GA) disposent d'un état-major général qui nomme des commandants de zone, donne des ordres aux différentes unités existantes ou en voie de création, et publient des communiqués au nom du mouvement insurrectionnel. Les commandants d'unité donnent les ordres de combat aux unités et soldats qui les exécutent. Les CNDP, M23, APARECO ont établi un règlement disciplinaire et ont créé une police militaire dans les territoires sous leur contrôle[223]. Ils disposent des moyens pour recruter, entraîner et équiper de nouveaux soldats. Cette configuration a permis au Conseil de sécurité de s'adresser directement à ces entités pour qu'elles s'impliquent dans le processus de paix et qu'elles appliquent ses résolutions[224]. Les combats entre protagonistes du conflit s'accompagnent de déplacements massifs des populations et de viols. Dans ce conflit, tout type d'armes est utilisé. A ce titre, l'opposition entre les FARDC et les groupes rebelles fait du conflit congolais un conflit armé ne présentant pas un caractère international, car géographiquement localisé sur le territoire congolais. Il serait hasardeux de donner exactement le nombre des combattants engagés dans ces affrontements, autant que le nombre des morts qui en résultent. Toutefois, la mesure de la tragédie congolaise se mesure par la récurrence des affrontements armés dans certains territoires comme l'Est de la RDC, la permanence des populations dans les camps de déplacés et la prévalence de la situation humanitaire préoccupante. Ce conflit est à distinguer des formes moins graves de violence collectives notamment : les troubles civils, émeutes, actes isolés de banditisme ou autres actes sporadiques des violences intercommunautaires qui se déroulent dans le pays.

---

[221] DAVID (E), *principes de droit des conflits armés*, *op.cit*., p.134.
[222] Rapport d'International Committe Rescue, 2005/2006.
[223] BERGHEZAN (G), « Groupes armés actifs en République Démocratique du Congo, situation dans le Grand KIVU » au 2ème semestre 2013, les rapports du *GRIP*, novembre 2013, p. 37.
[224] CORTEN (O), *La rébellion et le droit international, le principe de neutralité en question*, éd. Martinus Nijhoff 2015, Académie de Droit International de La Haye, pp.1-2.

S'agissant de l'organisation des groupes armés, les forces gouvernementales sont présumées remplir cette condition sans qu'il soit nécessaire de procéder à une évaluation, car relevant d'une hiérarchie formelle[225]. Les groupes armés non gouvernementaux doivent présenter une structure. Des éléments indicatifs entrant en ligne en compte : la présence d'un organigramme désignant une structure de commandement, le pouvoir de lancer des opérations coordonnant différentes unités, la capacité de recruter et de former de nouveaux combattants et l'existence d'un règlement interne. Le protocole additionnel II aux Conventions de Genève pose comme condition préalable à son application que les groupes armés exercent un contrôle sur le territoire[226]. Les groupes armés en RDC sont organisés, recrutent, contrôlent des carrés miniers qui les autofinancent et se réarment régulièrement. Ces groupes armés sont structurés autour d'un commandement opérationnel disposant des capacités de lancer des offensives pour conquérir des territoires et étendre leur influence.

De 2000 à 2003, la RDC était partagée en trois entités représentées qui ont assuré la gestion du territoire national (RCD, MLC et le gouvernement central), ce qui correspond à la définition du conflit armé proposée par F. Wodié selon laquelle « *un conflit armé opposant pour des raisons politiques le gouvernement établi à une fraction de la population qui possède une organisation militaire et civile et exerce en fait une partie des compétences gouvernementales* »[227]. Certains auteurs ont ajouté la motivation politique des groupes armés non gouvernementaux comme condition supplémentaire à la qualification du conflit armé non international c'est -à- dire que seuls les groupes armés ayant un objectif politique pourront relever de cette hypothèse excluant les organisations « *purement criminelles* » comme les mafias ou les gangs territoriaux, les coupeurs des routes, de la qualification des parties à un conflit armé non international[228].

S'agissant de la motivation des groupes armés comme critère de qualification, il sied de relever que les groupes armés congolais ne présentent pas des motivations revendicatives identiques. Certains prétendent renverser le régime en place jugé dictatorial (CNDP, M23), d'autres luttent contre l'occupation de leur territoire par les armées étrangères et accusent le

[225] VITE (S), « Typologies des conflits armés en droit international : concepts juridiques et réalités », *op.cit*., p.68.
[226] *Ibid*
[227] WODIE (F), « La sécession du Biafra et le droit international public », *R.G.D.I.P.*, 1969, n°4, p. 1023.
[228] BRUDERLEIN (C), ' « the Role of non-State Actors in Building Human Security: the Case of Armed Groups in Intra-State Wars' », *Center of Humanitarian* Dialogue, Genève, Mai 2000. L'auteur va retenir par exemple trois caractéristiques principales pour définir un groupe armé à savoir a) une structure de commandement de base ; b) le recours à la violence à des fins politiques ; c) l'indépendance par rapport au contrôle de l'État.

gouvernement central de les empêcher de se battre contre leurs ennemis (les Maï-Maï)[229]. Les FDLR en revanche, luttent pour leur survie, refusant de retourner au Rwanda. Ils se livrent à l'exploitation illégale des minerais dans les territoires sous leur contrôle principalement dans les Kivu où ils se battent contre d'autres groupes armés et les FARDC[230]. Les ADF et la LRA, deux groupes armés originaires d'Ouganda sont opposés au gouvernement Ougandais. Ils massacrent la population congolaise de Béni, attaquent les FARDC ainsi que la MONUSCO qui cherchent à les déloger de leurs sanctuaires pour les empêcher de mener des incursions en Ouganda et de nuire aux populations civiles congolaises. Ainsi, la diversité des motivations politiques des groupes armés rend difficile leur prise en compte en tant que critère objectif de qualification de conflit. Nombre d'entre eux exercent même des activités criminelles comme l'extorsion de fonds ou le trafic illégal des minerais, d'armes légères, de pratiques d'épuration ethnique à l'exemple du groupe armé Maï-Maï Scheka dans le territoire de Walikale tout en prétendant poursuivre un objectif politique[231].

Inversement, certains groupes armés aux pratiques criminelles comme les ADF exercent le pouvoir dans les territoires sous leur contrôle qui relève du domaine politique ou tout au moins de l'administration des territoires alors même qu'ils sont qualifiés par les Nations Unies des forces négatives (FDLR, CNDP, M23, ADF). Les groupes armés Maï-Maï ne forment pas non plus un groupe homogène, poursuivent des buts et des intérêts différents, ils n'ont ni hiérarchie commune viable, ni leader unifié[232]. Dans cet ordre, le conflit armé en RDC est qualifié de CANI régi par l'article 3 commun aux 4 CG.

La nature des hostilités permet de distinguer le caractère conflictuel d'une situation des troubles d'ordre interne relevant du maintien de l'ordre public. La pluralité des acteurs nationaux et étrangers, la participation de plus de six forces étrangères au conflit, la durée du conflit, la fréquence des actes de violence et des opérations militaires, la nature des armes utilisées, les déplacements des populations civiles, la présence des camps de déplacés à

[229] BRABANT (J), « *Qu'on nous laisse combattre et la guerre finira » avec les combattants du Kivu*, éd. La découverte, 2016, pp.32-35.
[230] A l'Est de la RDC, Kivu frontalier du Burundi, du Rwanda, et de l'Ouganda, vit au rythme de la guerre depuis plus de vingt ans. Par Kivu, on entend ici l'ancienne province héritée du Congo Belge dont trois subdivisions ont été érigées en province en 1988 : Nord - kivu chef-lieu Goma ; Sud-Kivu chef- lieu : Bukavu et Maniema chef-lieu Kindu.
[231] Un groupe armé local appartenant au groupe d'autodéfense nationale dénommé Maï-Maï contre la présence étrangère sur le territoire de Walikale. Elle a pour objectif de chasser tous les sujets rwandais de leur territoire. Il procède par des massacres et des incendies de villages habités par les rwandais.
[232] VITE (S), « Typologie des conflits armés en droit international humanitaire : concepts juridiques et réalités », *op.cit*., pp. 69-94.

Kibati, Kibumba, Moungounga illustrent la gravité des hostilités[233]. Le nombre des victimes (morts, blessés, déplacés etc.) sont des éléments à prendre en compte[234]. Les données indicatives de gravité sont illustrées dans les préambules des résolutions du Conseil de sécurité concernant la RDC notamment la résolution 2098(2013)[235]. Tout ceci atteste l'ampleur de la tragédie congolaise et témoigne l'existence d'un conflit armé d'une grande intensité. Cette configuration selon laquelle, les FARDC s'opposent tant aux groupes armés nationaux qu'aux forces armées étrangères qui les soutiennent vaut au conflit congolais la qualification d'un conflit hybride (CANI et CAI) impliquant l'application simultanée du DIH, du droit international des droits de l'homme, du droit international des réfugiés et des Conventions de Genève avec leurs protocoles additionnels.

Les critères qualifiant les conflits armés déterminent le régime juridique applicable. Ces droits applicables au conflit armé peuvent guider la recherche des faits à qualifier.

### *2. Les droits applicables aux conflits armés au service de la recherche des faits à qualifier*

La qualification du conflit armé est guidée par le droit applicable par la mission de paix dans l'exercice de ses activités. En principe, le DIH n'est applicable que dans les situations caractéristiques des conflits armés interétatiques. Ainsi, la détermination du régime juridique applicable à la Mission de paix permet d'identifier les faits objectifs imputables aux parties en conflit conduisant à la violation ou non des obligations découlant du DIH et à l'exécution du mandat de l'opération de maintien de la paix. L'établissement des violations du DIH, DIDH ou de la commission de crimes graves sur la base du droit international recourt à des critères différents[236]. Pour E. David, l'existence d'un conflit armé est déterminée par « *la situation d'opposition armée plus importante que des hostilités ouvertes entre les forces de*

[233] Ce sont des camps des déplacés congolais installés dans la province du Nord-Kivu bénéficiant de la protection du HCR et de la force de la MONUC.
[234]. Rapport de la Commission d'experts chargé d'examiner la question de l'aide aux victimes des conflits internes, Rapporteur R. Pinto, Revue internationale de la Croix-Rouge, 1963 pp.78-79 : " l'existence d'un conflit armé au sens de l'article 3 ne peut être niée si l'action hostile, dirigée contre un gouvernement légal, présente un caractère collectif et un minimum d'organisation. A cet égard et sans que ces circonstances soient nécessairement cumulatives, il y a lieu de tenir compte d'éléments tels que la durée du conflit, le nombre et l'encadrement des groupes rebelles, leur installation ou leur action sur une partie du territoire, le degré d'insécurité, l'existence de victimes, les moyens mis en œuvre par le gouvernement légal pour rétablir l'ordre etc.
[235] S/RES/2098 (2013), 28 mars 2013, préambule.
[236] LASSEE (I), *Les missions d'établissement des faits des Nations Unies sur les violations graves et massives du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire : entre uniformité et diversité*, *op.cit*. p.311.

*deux États comprennent d'une part, un élément subjectif résidant dans la volonté d'une partie de vaincre, voire de subjuguer l'autre partie et d'autre part un élément objectif portant sur l'extension géographique du conflit à la plus grande partie du territoire des deux États* ».

Entre les deux Etats, la rupture des relations diplomatiques ou la suspension des traités sont caractéristiques de l'existence du conflit interétatique. Le fait que la majorité des résolutions du Conseil de sécurité concernant la RDC sont adoptées explicitement en vertu du chapitre VII et invitent les parties au conflit au respect du DIH et notamment de la IVe convention de Genève, conduit à considérer que la situation en RDC relève du conflit armé international[237]. Compte tenu du nombre des pays qui se sont opposés militairement sur le territoire congolais, le conflit congolais pouvait-être qualifié d'un CAI impliquant l'application du DIH. Ces pays ont contrôlé des étendues de territoire congolais dont ils ont exploité les richesses pendant de longues périodes. Cependant, son déroulement dans le temps, fait qu'il a un caractère endémique et géographiquement limité au territoire congolais d'où sa qualification de CANI.

Dans ce cadre, la qualification de la nature du conflit pourrait être déterminante par la mise en œuvre d'une commission d'établissement des faits. Celle-ci pourra identifier la nature du soutien et du contrôle dont ont bénéficié les insurgés grâce aux Etats étrangers dans la conduite des hostilités ou encore le niveau d'intervention directe ou indirecte que les troupes régulières ou les milices de l'Etat tiers ont pu apporter aux groupes armés. Cette évaluation peut modifier la nature du conflit et les règles juridiques applicables. Toutefois, les critères de qualification des faits en droit international et l'établissement des faits au regard du DIDH ne sont pas identiques. S'agissant de l'établissement des faits par la mission par exemple, elle prend en compte tous les éléments liés aux crimes, lesquels peuvent être matériels ou moraux et se présenter cumulativement dans les crimes internationaux et dans les violations massives du DIDH ou du DIH. En droit international, les éléments permettant d'établir les crimes de guerre sont similaires à ceux établissant les violations des crimes graves en droit international humanitaire. Cependant, le DIP impose deux catégories de critères qui ne sont pas similaires à ceux déterminant les violations des droits sur le fondement du DIH et du DIDH. Ces critères sont liés d'une part à l'élément contextuel des crimes et d'autre part, à la responsabilité des individus.

[237] S/RES/1906(2009), S/RES/1925 (2010), S/RES/2098(2013).

Pour déterminer qu'une disparition forcée par exemple est constitutive du crime contre l'humanité, l'établissement des faits va devoir analyser le cadre dans lequel cette disparition a pu se produire. Celle-ci pourra avoir eu lieu lors « *d'une attaque généralisée contre les populations civiles et en connaissance de cette attaque* »[238]. Ces éléments ne sont pas nécessaires pour déterminer une violation du DIDH. Le DIP impose l'établissement des faits en lien avec la responsabilité des individus, ce qui distingue cette branche du DIDH ou DIH qui couvre en principe la responsabilité des Etats ou des groupes armés[239]. Ainsi, le cadre juridique préalable au déploiement d'une force de maintien de la paix conduit à l'établissement des faits pertinents bien qu'il dépende de l'objectif poursuivi pour la mission.

Toute intervention étrangère au conflit n'internationalise *ipso facto* le conflit. Dans le cas d'un Etat étranger intervenant en appui d'un groupe rebelle, il devra exercer un contrôle sur les forces armées, les milices ou des unités paramilitaires subordonnées. Cependant, l'exercice de son contrôle doit dépasser le simple soutien logistique (aide financière, formation, équipements). Le critère de contrôle global est réalisé lorsque l'État étranger :

« *Joue le rôle dans l'organisation, la coordination ou la planification des actions militaires du groupe militaire, en plus de le financer, l'entraîner, l'équiper ou lui apporter son soutien opérationnel autrement, il doit y avoir une implication plus forte dépassant un simple soutien logistique, ce qui ne veut pas dire que toutes les actions du groupe soient dirigées par l'État intervenant de l'extérieur* »[240].

Dans une opposition militaire interétatique, lorsque l'un des belligérants parvient à s'imposer à son adversaire, un conflit armé international peut prendre la forme d'une occupation[241]. En vertu de l'article 42 du règlement de La Haye de 1907 :

« *Un territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie* ».

[238]LASSEE (I), *Les missions d'établissement des faits des Nations Unies sur les violations graves et massives du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire : entre uniformité et diversité*, *op.cit*. p.313.
[239]*Ibid*
[240]*Ibidem*
[241] HAUPAIS (N), « Les obligations de la puissance occupante au regard de la jurisprudence et de la pratique récentes », *R.G.D.I.P.* 2007, n°1, pp.117-146.

Pour qualifier une situation d'occupation[242], deux conditions doivent être réunies : « *d'une part, l'occupant doit être en mesure de contrôler de manière effective un territoire qui n'est pas le sien et d'autre part, son intervention ne doit pas être approuvée par le souverain légitime* »[243]. Ce qui implique la réalisation de la substitution des pouvoirs de l'Etat occupant sur les territoires occupés.

La réalisation de cette condition suppose l'impossibilité du gouvernement ou son incapacité à exercer effectivement son autorité sur le territoire et que la puissance occupante compense cette absence d'autorité par l'imposition de sa propre domination. S. Vité estime que ce critère de contrôle territorial est en désuétude pour la qualification du conflit mais qu'il demeure un facteur important pour déterminer la capacité dont dispose un groupe armé à lancer des opérations militaires depuis le territoire sous son contrôle effectif pendant une longue période. En 2013, le Conseil de sécurité note que le M23 a bloqué, dans le territoire sous son contrôle, 6 camions civils opérant pour la MONUSCO à Kiwanja et Katale prétendant qu'ils transportaient des armes pour la Brigade d'Intervention. Il a participé aux combats, établi ses propres bases stratégiques et attaqué des villages et même des villes avec des armes lourdes (tanks, mortiers). Le M23 avait fermé des routes, établi des postes de contrôle, et enrôlé des enfants dans ses rangs[244]. Ce critère reposant sur le degré de contrôle territorial peut faire l'objet d'appréciations différentes selon les cas, car même un contrôle temporaire et limité géographiquement suffirait à justifier l'application du protocole et inversement. A ce sujet, M. Moir explique :

[242] Le dictionnaire de droit international public de SALMON (J) définit l'occupation militaire comme celle qui s'entend du cas particulier d'une occupation résultant d'une invasion, de l'installation effective, mais de caractère essentiellement provisoire, des forces armées d'un belligérant sur tout ou partie du territoire ennemi en temps de guerre, p.776.

[243]VITE (S), *le droit de l'occupation militaire : perspectives historiques et enjeux juridiques actuels*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p.10, BOTHE (M), " Beginning and End of Occupation", Current Challenges to the Law of Occupation, Proceedings of the Bruges Colloquium, 20-21 octobre 2005, N° 34 autonome 2004, pp.28-32. Voir E. Benvenisti, The International Law of Occupation, Princeton University Press, Princeton, 1993, p.4, l' auteur définit l'occupation comme " the effective control of power (be it one or more States or an International Organisation, such as the United Nations) over a Territory to which that Power has no Sovereign title, without the volition of that Territory"

[244] Rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/388, 28 juin 2013, §4.

«*Si l'on interprète strictement l'article 1, les situations couvertes se limitent au cas où la partie non gouvernementale exerce un contrôle similaire à celui d'un État et où la nature des affrontements est semblable à celle d'un conflit armé international* »[245].

Dans l'affaire sur *les Activités armées sur le territoire du Congo* devant la C.I.J, la RDC soutenait que les forces Ougandaises avaient établi sur son territoire une zone d'occupation dont elles avaient assuré l'administration de façon directe et indirecte[246]. L'Ouganda, tout en affirmant son autorité sur des zones congolaises précises, estime qu'avec seulement 1000 soldats, il lui est impossible d'occuper la bande de territoire en question. Il ajoute que la majeure partie de celle-ci est contrôlée et administrée par des groupes rebelles congolais[247]. Alors que l'article 42 énonce dans deux paragraphes distincts les deux critères nécessaires à la qualification d'une situation d'«*occupation militaire* », la Cour fusionne les deux paragraphes en un seul, tout en préservant les deux critères par la conjonction de coordination « et » traduisant leur caractère cumulatif :

«*Un territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie, et que l'occupation ne s'étend qu'au territoire où cette autorité est établie et en mesure de s'exercer*»[248].

Pour dégager une conclusion sur la question de savoir si un État dont les forces armées présentes sur le territoire d'un autre État du fait de l'intervention est une puissance occupante au sens du *jus in bello*, la Cour examine d'abord « *s'il existe des éléments de preuve suffisants démontrant que ladite autorité se trouvait effectivement établie et exercée dans les zones en question par l'État auteur de l'intervention* ». La Cour note que les forces armées Ougandaises n'étaient pas seulement stationnées à tel ou tel endroit, mais qu'elles avaient également substitué leur propre autorité à celle du Gouvernement de la RDC. Elle est parvenue à la conclusion que l'Ouganda était une puissance occupante dans le district de l'Ituri à l'époque en question[249]. Cette analyse de la Cour conduit à considérer que le conflit

[245] MOIR (L), *The Law of international Armed Conflict*, Cambridge University Press, *op.cit*., p. 106.
[246] Sixième rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la MONUC (S/2001/128), 12 février 2001, §27.
[247] C.I.J., Activités armées sur le territoire du Congo, *op.cit*., §§170-175 et 178.
[248]Ibid

[249] . Le sixième rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la MONUC (S/2001/128 du 12 février 2001, §27) indique sur la base des informations fournies par les observateurs militaires de la MONUC, que les forces armées Ougandaises exerçaient un contrôle effectif sur Bunia. La Cour relève que le général KAZIMI,

congolais est un conflit armé international (CAI) renvoyant à l'application du DIH[250]. L'art 2, al 1er, commun aux 4 Convention de Genève dispose dans chacune des Conventions, qu'elle « *s'appliquera en cas de guerre déclarée ou de tout autre conflit armé surgissant entre deux ou plusieurs des hautes parties contractantes, même si l'état de guerre n'est pas reconnu par l'une d'elles »*[251].

S'agissant de la durée du conflit comme critère de qualification, l'article 8 (2)(F) de la CPI établit que les règles prévues doivent s'appliquer « *aux conflits armés qui opposent de manière prolongée sur le territoire d'un État les autorités du gouvernement de cet État et des groupes organisés ou des groupes armés organisés entre eux* »[252]. A l'analyse de cette disposition, le Statut de la CPI introduit un nouveau critère temporel pour la qualification du conflit sous l'angle du paragraphe (2) (f) lorsqu'il parle d'hostilité prolongée. Dans le paragraphe 2(d), la durée devient un facteur à prendre en compte dans l'évaluation de la situation mais ne constitue pas un critère obligatoire et spécifique à un conflit armé.

Dans l'Affaire, Lubanga Dyilo, sujet congolais poursuivi pour crimes de guerre et enrôlement d'enfants dans son groupe armé UPC, la chambre préliminaire de la CPI se réfère au protocole additionnel II pour interpréter le paragraphe (2) (f) du Statut. Elle semble donner un sens au seuil d'applicabilité spécifique du paragraphe et précise que ce seuil se caractérise par deux conditions : les violences doivent atteindre une certaine intensité et être prolongée dans le temps. Il faut l'implication d'un groupe armé possédant un certain degré d'organisation, notamment la capacité de concevoir et de mener des opérations militaires pendant une période prolongée[253]. Ainsi, la chambre préliminaire de la CPI a jugé que les affrontements qui ont opposé les deux communautés Hema et Lendu en Ituri pendant une période de 5 mois (fin octobre 2002-mi-mars 2003) étaient des hostilités prolongées[254].

---

commandant des forces Ougandaises en RDC, a créé la nouvelle province de Kibali-Ituri en juin 1999 et nommé Mme Adèle LOTSOVE, gouverneur provisoire de celle-ci. Activités armées sur le territoire du Congo, *op.cit*., §178.

[250] Bula -Bula (S), *Droit international humanitaire, op.cit*., pp.106-107.

[251] DAVID (E), *principes de droit des conflits armés, op.cit*., p.123.

[252]BERGHEZAN (G), « Le cancer des groupes armés au cœur de l'instabilité au Congo »,*GRIP* 2013, p.1-4.

[253]C.P.I., *Affaire Lubanga Dyilo*, chambre préliminaire I, Décision sur la confirmation des charges, 29 janvier 2007, pp.229-237.

[254] C.P.I., *Affaire*. ICC-01/04-01/07, *G. Katanga, 5 novembre 2007, §28*. ; DAVID (E), *principes de droit des conflits armés, op.cit*., p.138 ; VITE (S), « Typologies des conflits armés en droit international : concepts juridiques et réalités », pp.68-72.

Au regard de cette analyse, l'application des règles de droit dans les conflits armés est indifférente à la nature du conflit et à leurs critères de qualification car sur les terrains, ce sont les êtres humains qui sont concernés et que le DIH, le DIDH, les Conventions de Genève et leurs protocoles additionnels tentent de protéger dans les théâtres d'opérations.

De la détermination de la nature du conflit et des règles juridiques applicables, la qualification du conflit armé permet de conceptualiser les opérations de maintien de la paix et leurs modalités de déploiement sur le terrain. L'analyse du mandat de la MONUC permet de saisir le cadre juridique évolutif de son mandat et les multiples configurations de la Mission décidées par le Conseil de sécurité de la genèse du mandat à son renforcement.

## §2- DE LA MONUC A LA MONUSCO : LA CONSTRUCTION INCREMENTALE D'UNE GRANDE OPERATION DE PAIX

Du mandat traditionnel d'observateur neutre fondé sur le chapitre VI de la Charte des Nations Unies, la MONUC est devenue une opération de maintien de la paix fondée sur le chapitre VII autorisée à utiliser tous les moyens nécessaires pour exécuter son mandat dans les limites de sa capacité et dans les zones de son déploiement[255]. Pour répondre à l'environnement volatile que constitue la RDC, le Conseil de sécurité décide d'adapter le mandat de la Mission par de nouvelles configurations et des déploiements additionnels d'effectifs[256]. En vingt ans de présence en RDC, la MONUC/MONUSCO est devenue une opération multidimensionnelle chargée de l'application des accords de paix, du DDR/DDRRR, de la protection des civils, élevée en priorité absolue, des activités de stabilisation, de la consolidation de la paix et d'offrir ses bons offices aux parties[257]. Dans la résolution 1925(2010), le Conseil de sécurité transforme la MONUC en MONUSCO avec un accent particulier sur la stabilisation du pays[258]. En 2013, le déploiement de la Brigade

[255] S/RES/1291(2000), 24 février 2000, §8.
[256] Rapport publié en 2001par la commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États intitulé « *la responsabilité de protéger* », ce rapport rappelle que le phénomène le plus notable sur le plan de la sécurité depuis la fin de la guerre froide est celui de la prolifération des conflits armés internes aux États. Si selon leur nature, il peut s'agir tantôt de conflit tournant essentiellement autour des revendications portant sur le développement des droits ou des objectifs politiques, tantôt des conflits procédant d'une volonté d'accaparement des ressources et de pillages, pp.4-5.
[257] S/RES/1493(2003), 28 juillet 2003, §20.
[258] S/RES/1925 (2010), 28 mai 2010, §12.

d'intervention de la MONUSCO avec un mandat offensif confirme l'approche robuste du mandat longtemps envisagée mais toujours repoussée[259].

Désormais, le mandat de la MONUC/MONUSCO est à cheval entre le maintien de la paix et l'action coercitive[260]. Malgré les précautions prises par le Conseil de sécurité en déclarant que la Brigade a été créée à titre exceptionnel et sans créer des précédents sur les principes du maintien de la paix, il ressort de l'analyse ci-dessous que la résolution 2098 (2013) constitue un précédent en ouvrant la voie à un maintien de la paix offensif introduisant certaines inflexions aux principes fondamentaux de maintien de la paix[261].

Au regard du caractère évolutif de son mandat, nous analyserons dans ce paragraphe la MONUC, d'une Mission traditionnelle d'observation neutre à une mission de maintien de la paix (A) et la réadaptation des modes opératoires de la MONUC/MONUSCO pour répondre aux exigences du mandat (**B**).

### A. La MONUC : d'une mission traditionnelle d'observation neutre à une mission de maintien de la paix

L'évolution du mandat de la MONUC montre qu'elle a d'abord été déployée comme une force tampon entre les protagonistes du conflit. En raison de son influence modératrice, elle a réuni les conditions du règlement politique de la crise en devenant une Mission d'observation ou de surveillance neutre. Dans la pratique, l'action de la MONUC s'est traduite par une longue liste d'élargissement des compétences, d'augmentations et des renforcements des effectifs militaires et civils, de durcissement des prérogatives de protection qui en font aujourd'hui une des missions les plus vastes et les plus complexes de l'histoire de l'ONU[262]. Chargée de surveiller l'application de l'accord de cessez-le-feu de Lusaka par les parties, elle s'est interposée lors des reprises des hostilités, tant entre les FARDC et les groupes armés qu'entre les groupes armés entre eux. Au début de son mandat, la MONUC, respectueuse des principes fondamentaux du maintien de la paix (consentement des parties, impartialité et le recours à la force sauf légitime défense), a privilégié l'exercice des

[259] S/RES/2098(2013), 28 mars 2013, préambule et §9.
[260] MAMPUYA K.T (A), *Désuétude du système de sécurité collective*, Kinshasa, Presses Universitaires du Zaïre., 1984, p. 145.
[261] S/RES/2098 (2013), 28 mars 2013, §9.
[262] ZEEBROEK(X), MEMIER(M), et SEBARAHA (P), « Mission des Nations Unies en RDC, Bilan d'une décennie de maintien de la paix et perspectives », *op.cit*., pp.6-10.

compétences d'inspiration conciliatrice, ce qui traduit son approche plutôt défensive, parfois passive avec un usage de la force aléatoire et limité bien qu'autorisé par le Conseil de sécurité.

Cette posture de présence dissuasive a placé la MONUC en retrait par rapport à son mandat, qui était d'emblée inscrit depuis la résolution 1291 (2000) sous le chapitre VII de la Charte de l'ONU[263]. Pour répondre aux flambées de violence, à des désastres humanitaires, des crises de protection des civils et à des renversements d'alliances, le Conseil de sécurité qui n'a pas prévu de tels développements a été mis à plusieurs reprises dans la situation très inconfortable de devoir répondre ou de réagir par l'adoption de nouvelles résolutions portant sur le déploiement additionnel d'effectif et de reconfiguration de mandat plus ferme[264]. Dans ce cadre, nous aborderons d'une part, la dynamique du conflit congolais et le contexte de la création de la MONUC (**1**), et d'autre part, la qualification de menace contre la paix et la sécurité internationales dans la région retenue par le Conseil de sécurité (**2**).

### *1- La dynamique du conflit congolais et le contexte historique de la création de la MONUC en République Démocratique du Congo*

Analyser l'environnement du conflit congolais, les dynamiques politiques et les équilibres régionaux constitue un facteur clef pour saisir la MONUC et son mandat. Depuis la chute du Maréchal Mobutu, le 17 mai 1997, la RDC demeure un théâtre de conflits internationaux et nationaux sans fins. Cette crise congolaise longue et complexe révèle la conjonction de plusieurs facteurs réels ou obscurs entremêlés des acteurs multiples, aux alliances et oppositions aussi mouvantes que confuses[265]. De 1998 à 2003, ce conflit a impliqué huit pays de la région, nourris par des intérêts politiques, ethniques et économiques divers et variés[266]. Depuis la résolution1258(1999) du 6 août 1999, préparant la mission et la 1279(1999) du 30 novembre 1999 qui consacra sa création proprement dite, la MONUC est restée détentrice d'un mandat d'observation limité et neutre de l'application d'un accord politique de paix. Les observateurs de la MONUC étaient chargés d'établir le contact entre les parties signataires de l'accord de cessation d'hostilités, d'assister la commission militaire mixte, de fournir des informations sur les conditions du déploiement de la MONUC,

[263] S/RES/1291(2000), 24 février 2000, § 8.
[264] ZEEBROEK (X), MEMIER (M), SEBAHARA (P), « La mission des Nations Unies en RDC, Bilan d'une décennie de maintien de la paix et perspectives *», op.cit.,* p.7.
[265] AUTESSERRE (S), Le problème avec Congo: la violence locale et l'échec de la consolidation internationale de la paix, op.cit., p.61.
[266]. Parmi ces pays, il y a le Rwanda, l'Ouganda, le Burundi, le Zimbabwe, la Namibie, l'Angola, la RDC, le Tchad.

d'élaborer un plan en vue de l'observation du cessez-le-feu, du désengagement des troupes étrangères du territoire congolais, et de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire aux réfugiés et aux personnes déplacées.

Dans ce contexte, le rôle de la MONUC repose sur la volonté des parties. Le déploiement des observateurs non armés qui a précédé la mission est perçu comme une mesure conservatoire permettant de garder la situation en état dans l'attente d'une éventuelle solution diplomatique du conflit. Ces observateurs déployés pour préparer le déploiement proprement dit de la MONUC se sont révélés impuissants face à la reprise des hostilités car leur cadre juridique n'envisage aucune intervention[267]. Les décisions d'action, d'inaction et de moindre action du Conseil de sécurité en vertu de son libre choix ne trouvent de justification ni en fonction des spécificités des situations, ni selon la gravité, le type, voir la nature de la menace[268]. Dans cet ordre, nous analyserons le contexte de la création de la MONUC (**1.1.**).

### *1.1. La création de la Mission de l'organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC)*

Le Conseil de sécurité et le Secrétariat général de l'ONU forment un couple dans le cadre des opérations de maintien de la paix sous l'égide des Nations Unies[269]. Ainsi, une bonne stratégie de retrait d'une opération de paix exige une bonne stratégie de démarrage d'où la nécessité d'une coopération entre les deux organes[270]. Le déploiement d'une force de maintien de la paix répond à la coexistence de deux logiques portées par ces deux organes aux fonctions différentes : le Conseil de sécurité traduit la logique normative constitutive de la Charte des Nations Unies alors que le Secrétariat général, organe d'exécution des résolutions du Conseil développe la logique opérationnelle. Le Conseil adapte la réalité de la situation aux prescrits de la Charte telle qu'elle a été adoptée par les États alors que le Secrétaire en tant qu'exécutant est conduit à créer des concepts qui constituent le fondement de son action

[267] L'objectif poursuivi par les actions onusiennes en vue du rétablissement ou de consolidation de la paix dans les pays en conflit commence obligatoirement par une mission de maintien de la paix classique. C'est le cas dans les différents conflits contemporains notamment dans les opérations des Nations Unies au Salvador en 1992, de la mission de l'ONU au Timor Oriental en 1992, de l'Opération de l'ONU au Burundi (ONUB), de la mission de l'ONU au Liberia et en Sierra Léone. Du maintien de la paix, la mission devra s'adapter en vertu des résolutions successives du Conseil de sécurité à l'évolution de la situation sur le terrain.

[268] KERBALAT (Y), *La référence au chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité*, *op.cit*., pp. 21-25.

[269] SUR (S), « Le Conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir », *Pouvoirs*, 2/2004, n°109, pp.61-74.

[270] Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de l'Organisation des Nations Unies, A/55/305-S/2000/809, 21 août 2000, §48 ; pas de sortie sans stratégie : la prise de décisions au Conseil de sécurité et la clôture ou la transformation d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies, S/2001/394, 20 avril 2001, §41.

concrète dont les opérations de maintien de la paix, en bref si le Conseil de sécurité se contente du contexte normatif du texte constitutif, le secrétariat invente chaque jour son discours opérationnel.

La création d'une opération de maintien implique un large consensus entre les membres permanents du Conseil de sécurité. Le Conseil de sécurité et le secrétaire général interviennent dans ce processus de paix dans lequel les intérêts divergent parmi des acteurs majeurs du Conseil de sécurité. La mobilisation des États contributeurs des troupes et des bailleurs de fond constitue un élément capital pour la création, le déploiement et l'activité de la force de maintien de la paix. Eléments à prendre en compte surtout lorsqu'on sait que l'ONU n'a pas d'armée et demeure dépendante à ce sujet de la contribution de ses États membres. Conformément à l'article 39 de la Charte de l'ONU, le Conseil de sécurité avant de décider de l'action à mener doit constater l'existence d'une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression. Cependant, ces notions ici énumérées n'ont pas de définitions formelles dans la Charte**.** Le Conseil de sécurité va user des pouvoirs que lui confère la Charte pour qualifier la situation donnée selon ses convictions. Ainsi, il joue un rôle non pas exclusif mais prédominant en matière de paix. Il apparaît comme le fer de lance d'une organisation dont il constitue l'instrument d'action sans équivalent.

### *1.1.1. Le rôle crucial du Conseil de sécurité dans la détermination du mandat de la MONUC*

Le maintien de la paix et de la sécurité internationales constituent l'objectif principal de l'ONU et le principe cardinal sur lequel repose son édifice[271]. Construit autour des membres permanents du Conseil de sécurité, les relations entre les membres permanents sont quant à elles construites autour du droit de veto. La responsabilité du Conseil de sécurité pour maintenir la paix et la sécurité internationales est réputée principale[272]. L'article 39 de la Charte confère au Conseil de sécurité un pouvoir de décision et c'est en mettant en œuvre ce pouvoir qu'il a décidé la création de la MONUC. Informé par le Secrétaire général de l'ONU de la signature de l'accord de paix par les parties en conflit en RDC, le Conseil de sécurité constatant que la situation menace la paix et la sécurité dans la région, décide en vertu de la

[271] DEGNI -SEGUI (R), « Article 24, §1 et 2 », *in* COT (J-P) et alli, *la Charte des Nations Unies : commentaire article par article,* éd. *Économica*, Paris, 2005, pp. 879-904
[272] Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, article 39-51.

résolution 1279 (1999) du 30 novembre 1999, la création de la MONUC chargée de surveiller l'application de l'Accord de paix signé par les parties[273].

Disposant des réels pouvoirs d'intervention[274], le Conseil de sécurité intervient dans le conflit armé congolais parce qu'il menace la paix et la sécurité internationales[275]. Les articles 40 à 42 de la Charte des Nations Unies confèrent au Conseil de sécurité les moyens d'action de sa compétence en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale[276]. Ainsi, c'est en conformité avec la Charte des Nations Unies que le Conseil de sécurité décide de déployer la MONUC au Congo. A ce sujet, H. Cassan souligne que « *les modes d'actions du Conseil de sécurité, leur progressivité en fonction de la gravité de la situation, l'articulation de son rôle par rapport à d'autres acteurs internationaux, tout est organisé, catégorisé, hiérarchisé dans la Charte de l'ONU* »[277].

Les pouvoirs du Conseil de sécurité sont qualifiés traditionnellement de discrétionnaires[278]. Il dispose d'une liberté de choix et de la libre appréciation des actions à mener dans les différentes situations[279]. Ainsi, malgré l'évidence de la présence des troupes rwandaises et ougandaises sur le territoire congolais, le Conseil de sécurité n'a jamais qualifié la situation en RDC d'une agression armée par les pays voisins et va se contenter des concepts

[273] RES/1279 (1999), 30 novembre 1999, §4.
[274] SUR(S), « Le Conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir », *op.cit*., pp.61-74
[275] S/RES/1291(2000), 24 février 2000, §8.
[276] LACHARRIERE (R), « L'action des Nations Unies pour la sécurité et pour la paix », *in Politique étrangère* n°4- 1953- 18e année pp. 307-338.
[277] CASSAN (H), « L'avenir du Conseil de sécurité : une question de méthode », *op.cit*., pp.805 -816. ; CAVARE (L), *Le droit international public positif*, éd. A. Pedone, Paris, 1970, p.742.
[278] .Pour une étude générale sur la notion du pouvoir discrétionnaire, voir PICARD ( É), «Le pouvoir discrétionnaire en droit administratif français », *R.I.D.C*, 1989, pp.295-319 ; CAHIN(G), «La notion de pouvoir discrétionnaire appliquée aux organisations internationales », *R.G.D.I.P.* , 2003, pp.535-600 ; SOREL(J-M), «Le caractère discrétionnaire des pouvoirs du Conseil de sécurité : remarques sur quelques incertitudes partielles », *R.B.D.I*, 2004, pp.462-483, l'auteur tend à nuancer la distinction en admettant toute fois que les pouvoirs du Conseil de sécurité sont partiellement arbitraires. ; BOTHE (M), « Les limites du pouvoir du Conseil de sécurité », *in Le développement du rôle du Conseil de sécurité*, colloque de l'Académie de droit international, La Haye, 21-23 juillet 1992, l'auteur estime qu' il n'existe aucune discrétion au pouvoir de qualification du Conseil de sécurité, toutefois, il lui reconnaît qu'une marge d'appréciation.
[279] COMBACAU (J), *Le pouvoir de sanction de l'Organisation des Nations Unies. Études théorique de la coercition non militaire*, *op.cit*., p.100. ; Article 24, alinéa 2 de la Charte des Nations Unies. Pour une analyse globale, voir LAGRANGE (E), « Le Conseil de sécurité peut-il violer le droit international ? », *op.cit*., pp.568-591. ; D'une manière générale, SOREL (J.M) dans son article « Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité », *op. cit* évoque la relative imprécision dans laquelle la notion du pouvoir discrétionnaire se trouve immergée avant d'ajouter « Sans doute est-ce le propre du pouvoir discrétionnaire de produire ainsi une marge d'appréciation ' discrétionnaire' sur sa définition, mais il ressort une latitude non dénuée d'incertitudes ; SUR (S), « Le Conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir », *Pouvoirs*, 2/2004, n°109, pp.61-74.

des forces invitées et non invitées dans sa résolution 1234 du 9 avril 1999 pour désigner et catégoriser les forces armées étrangères présentes sur le territoire congolais[280].

Dans le contexte de maintien de la paix, le Secrétaire général joue un rôle déterminant. Il assure la direction opérationnelle de la mission et informe le Conseil de sécurité de l'évolution de la situation sur le terrain, des aménagements à faire pour la réalisation et l'efficacité de la mission[281].

### *1.1.2. L'influence du Secrétaire général de l'ONU en tant que personnage central et acteur majeur dans la création de la MONUC et l'exécution de son mandat*

Le Secrétaire général de l'ONU joue le rôle d'interface entre les organes décisionnels et le terrain des opérations [282] . Il incarne à la fois le fonctionnariat, l'administrateur, la voie de l'organisation et l'exécutant des résolutions des organes principaux du maintien de la paix : le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale. Dans la pratique, le Secrétaire incarne un acteur normatif et politique par son influence dans la politique globale et sur la base des résolutions du Conseil de sécurité. Il offre ses bons offices et des médiations lors des crises politiques internes et internationales. Son rôle est central dans la bonne marche de l'opération de paix en ce sens qu'il intervient indirectement dans la décision de la création de l'opération de maintien de la paix et directement dans l'exécution de son mandat. L'article 97 du chapitre XV de la Charte de l'ONU le désigne « *le plus haut fonctionnaire»* de l'ONU nommé par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité[283]. L'article 99 explicite son rôle en rappelant : « *attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en jeu le maintien de la paix et la sécurité internationales* ».

A côté de son rôle administratif, il a un rôle politique. Dag Hammarskjoeld a écrit à ce sujet que l'article 99, « *plus que tout autre article considéré par les auteurs de la Charte, [a] transformé le Secrétaire général d'un fonctionnaire purement administratif à celui qui détient une responsabilité politique explicite* ».

[280] S/RES/1234 (1999) du 9 avril 1999, §2.
[281] FLEISCHHAUER CARL (A), « Le Secrétaire général des Nations unies : sa position et son rôle », *Pouvoirs*, 2/2004, n°109, pp.75-87.
[282]Chapitre XV, les articles 97-101 de la Charte des Nations Unies relatifs au Secrétaire général.
[283] PELLET(A), « inutile assemblée générale ? », *pouvoirs*, 2/2004 (n°109), pp.43-60

C'est dans ce cadre qu'il est intervenu dans la création de la MONUC à la demande du gouvernement congolais. Le Secrétaire général ne participe pas à la prise de décision mais intervient en amont pour informer le Conseil de l'évolution de la situation. Il fournit les informations dont le Conseil a besoin pour se décider. L'article 99 de la Charte précise que « *le Secrétaire général peut déclencher l'intervention du Conseil de sécurité dans le cas où aucun État ne prendrait l'initiative de le saisir* ». En RDC, le Secrétaire général était d'opinion que la crise constituait une menace sérieuse pour la paix et la sécurité régionales. Il demanda la convocation d'urgence d'une réunion du Conseil pour trouver une solution pacifique. Le Conseil partagea l'opinion du Secrétaire général selon laquelle la situation congolaise constituait une menace pour la paix et la sécurité internationales[284].

Les multiples rapports fournis par le Secrétaire général au Conseil de sécurité constituent une base de réflexion et son principal mode d'expression. Son rapport annuel est un véritable document politique, qui lui donne les moyens d'orienter la politique du Conseil de sécurité, sans avoir recours directement au processus de l'article 99 de la Charte de l'ONU[285]. S'agissant de l'exercice du pouvoir de nominations et de recommandations, le Secrétaire général de l'ONU a le pouvoir de nommer un envoyé spécial pour mener une mission de médiation en vue d'obtenir une cessation des hostilités ou la signature d'un accord de paix et cela conformément aux articles 97-101 de la Charte. Dans le cas de la RDC, le Secrétaire général de l'ONU de l'époque, avait nommé l'ancien ministre des affaires étrangères du Sénégal M. Mustapha Niasse comme Envoyé spécial pour assister aux négociations devant conduire à la signature de l'accord de cessation des hostilités à Lusaka[286].

Conformément à l'article 12-2 de la Charte des Nations Unies, le Secrétaire général avec l'assentiment du Conseil de sécurité porte à la connaissance de l'Assemblée générale des affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales[287]. En matière de paix, il est l'interlocuteur direct du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale des Nations

[284] FLEISCHHAUER CARL (A), « Le Secrétaire général des Nations unies : sa position et son rôle », *op.cit.,* p.13.
[285] CORDONA LLORENS (J) et AZANAR GOMEZ (M.J), « Article 99 », *in* J-P COT, A. PELLET et M. FORTEAU, *la Charte des Nations Unies : commentaires article par article,* éd. Économisa, Paris, 2005, pp. 2051-2080.
[286] S/RES/1234 (1999), le Conseil de sécurité approuve la nomination de l'Envoyé spécial et appelle au cessez-le-feu.
[287] L'article 12-2 dit : « Le Secrétaire général, avec l'assentiment du Conseil de sécurité, porte à la connaissance de l'Assemblée lors de chaque session les affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont s'occupe le Conseil de sécurité ; il avise de même l'Assemblée générale ou, si l'Assemblée générale ne siège pas, les membres de l'Organisation, dès que le Conseil de sécurité cesse de s'occuper desdites affaires. »

Unies auxquels il fournit des rapports sur l'évolution de la situation sur le terrain. L'accord de paix de Lusaka de juillet 1999 a constitué un prélude à la création de la MONUC. Toutefois, l'intervention de l'ONU dans un conflit armé interne n'est pas subordonnée à la signature d'un accord de cessez-le-feu. Cette pratique d'intervention onusienne n'est pas nouvelle, et rien ne l'oblige à n'agir qu'en présence d'un accord de paix signé par toutes les parties. En 1963, les Nations Unies sont intervenues au Congo (ONUC) pendant le conflit armé en dehors de tout accord de paix.

La Brigade d'intervention de la MONUSCO créée par la résolution 2098(2013) a été déployée à l'Est de la RDC en l'absence de tout accord de paix entre les parties. Concernant la création de la MONUC, l'émissaire du Secrétaire général ayant participé aux négociations pour la signature de l'Accord de paix de Lusaka informa le Secrétaire général de l'ONU de l'évolution de la situation et des avancées obtenues en vue de la signature de l'Accord de paix par toutes les parties au conflit y compris les pays étrangers participant directement aux hostilités. Par une lettre du représentant permanent de la Zambie auprès des Nations Unies, le Secrétaire général fut informé de la signature de cet accord de paix[288]. Cette lettre comportait une demande claire adressée au Conseil de sécurité en tant qu'organe principal du maintien de la paix et de la sécurité internationale, sur la situation en RDC et notamment au sujet de l'Accord de paix signé.

Le Conseil de sécurité a été saisi par le Secrétaire général qui lui avait fourni ses observations et recommandations[289].Outre le rapport de situation, le Secrétaire général peut proposer un certain nombre d'options relatives au mandat, aux effectifs, aux conditions de déploiement et au retrait de la force, sans pouvoir cacher sa préférence[290]. Ainsi, les résolutions du Conseil de sécurité relatives à la création, au retrait d'une force, à la détermination, à la modification du mandat ou de ses effectifs proviennent des propositions du Secrétaire général, sur lesquelles les membres permanents du Conseil de sécurité ont trouvé consensus[291]. C'est dans cet ordre que dans la résolution 2211(2015), le Conseil de sécurité, à

[288] Lettre S/1999/815 du représentant de la Zambie auprès des Nations Unies au Président du Conseil de sécurité.
[289] Rapport S/1999/790 du Secrétaire général au Conseil de sécurité des Nations Unies ; S/RES/1279(1999) du 30 novembre 1999, §8.
[290] CASSAN (H), « Le Secrétaire général et le Conseil de sécurité à l'épreuve du chapitre VII : un couple tumultueux », *inle chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, *op. cit*., pp.245-246. ; THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit.,* pp.39-41.
[291]GUEHENNO (J-M), « Le maintien de la paix Robuste : obtenir un consensus politique et renforcer la structure de commandement et de contrôle », *Bulletin du maintien de la paix*, *Bulletin* n°98 mars 2010, p.1.

la demande du gouvernement congolais et sur recommandation du Secrétaire général des Nations Unies a procédé au retrait de 2000 Casques bleus[292].

Dans le cadre de la planification opérationnelle de la mission, le Conseil de sécurité n'est pas tenu de considérer toutes les recommandations du Secrétaire général. Cette faculté du Conseil limite quelque fois le rôle du Secrétaire général dans ses prérogatives. Ainsi, le 6 janvier 2016, la proposition du Secrétaire général de l'ONU, dans sa lettre du 16 décembre 2015 (S/2015/983) contenue dans son rapport transmis au Conseil de sécurité au sujet du retrait de 1700 Casques bleus de la MONUSCO n'a pas été retenue dans la résolution renouvelant pour un an le mandat de la MONUSCO[293]. Le Conseil de sécurité s'est contenté de prendre note de cette recommandation tendant à la réduction des effectifs, la conditionnant aux progrès qui seraient réalisés dans la lutte contre les menaces représentées par les groupes armés[294]. Dans le même sens, le Secrétaire général des Nations Unies, dans le cadre des informations à fournir au Conseil de sécurité, peut s'appuyer sur les résultats des missions d'évaluation politique, sécuritaire et militaire[295]. Ces limites capacitaires du Secrétariat général en termes de planification militaire sont exacerbées par le fait que le Conseil de sécurité ne tente que très rarement de régler, en amont de l'adoption d'une résolution créant une force de maintien de la paix ou modifiant son mandat, l'ensemble des questions politiques et opérationnelles afférentes[296].

Si le Conseil de sécurité admet que ces points cruciaux ne doivent pas être absents de ses préoccupations lors des négociations des résolutions, il appartient au Secrétaire général des Nations Unies de s'assurer de la faisabilité de l'opération, y compris les aspects juridiques, militaires, matériels, logistiques, voire politique de son déploiement et de sa conduite opérationnelle, une fois l'opération formellement créée[297]. L'intervention du Secrétaire général

[292] S/RES/2211 (2015) ,26 mars 2015, §3.
[293] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2015/1031 du 24 décembre 2015, § 80.
[294] S/RES/2277 (2016) du 30 mars 2016, §26.
[295] Dans une approche générale, voir S/2003/374 et S/2004/3 sur la situation en Côte d'Ivoire, S/2006/1019 sur la situation au Tchad et en République centrafricaine ; S/1999/1116 sur la République Démocratique du Congo, S/2004/453 sur le Soudan ; S/2003/582 et S/2003/875 sur la situation au Liberia ; S/2007/204 sur la situation en Somalie, ; S/2004/300 sur la situation en Haïti, Rapport de la Commission indépendante d'enquête sur les actions de l'organisation des Nations Unies lors du génocide de 1994 au Rwanda, S/1999/1257 du 16 décembre 1999, p. 34.
[296] Cette tendance avait été dénoncée par le Secrétaire général vis-à-vis de FORPRONU, Voir Rapport du Secrétaire général en date du 16 mars 1994, S/1994/300, §36.
[297] DAUDET(Y) « Les opérations de maintien de la paix sont-elles toujours viables ?», *in l'évolution du droit international,* Mélanges offerts à Hubert Thierry*,* Paris, Pedone, 1998, pp.165-166.

des Nations Unies en amont des résolutions sur la MONUC a permis au Conseil de sécurité de se prononcer en termes d'effectif ou de reconfiguration du mandat. Compte tenu de la nature du conflit et surtout des menaces pour la région, le Secrétaire général dans l'exécution du mandat de stabilisation s'investit d'un rôle diplomatique dans la région.

### *1. 2. La déterminante intervention du Secrétaire général de l'ONU dans l'exécution du mandat de la MONUC/MONUSCO*

L'intervention des Nations Unies en RDC résulte de la demande des autorités congolaises en vue de parvenir à une solution négociée dans le conflit qu'il traverse via l'Accord de Lusaka. Le déploiement de la force de maintien de la paix de la MONUC a été précédé d'une mission préparatoire composée de 90 observateurs[298]. L'envoi par l'ONU de ce contingent témoigne le souci de rationalité qui anime le Secrétariat pour ne pas envoyer les Casques bleus dans un environnement aux multiples risques. Le but est de permettre aux organes décisionnels de l'ONU et au Secrétaire général d'agir en toute connaissance de cause, sans précipitation dans un conflit au relais sensible d'une conflictualité régionale. Ce temps a permis au Secrétaire général d'éclairer le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale à travers ses recommandations et rapports dans la prise des décisions. Dès lors que les organes chargés du maintien de la paix à titre principal et subsidiaire se seraient prononcés, il appartiendra au Secrétaire général des Nations Unies d'exécuter le mandat conformément à la résolution qui constitue son fondement juridique traduisant comme l'a affirmé H. Cassin « *en termes fonctionnels, le légalisme abstrait des décisions du Conseil* ».

Dans ce cadre, le Secrétaire général assure en amont de la décision, la phase préparatoire de la mission et en aval la direction exécutive et matérielle de l'opération. Pour reprendre H. Cassin, « *Le seul chargé d'établir le programme de mise en place de la force de maintien de la paix et de la gestion des opérations. A ce titre, il lui appartient de négocier avec les États membres la fourniture de contingents nationaux puis de négocier avec l'État d'accueil les conditions du déploiement et le statut de la force internationale sur son territoire* ». S'agissant du contexte opérationnel du déploiement de la MONUC, l'action onusienne s'est construite de manière normative et opérationnelle. La conduite matérielle des

[298] En vertu de la résolution 1258 du 6 août 1999, ces 90 officiers de liaison avaient pour objectif de préparer le déploiement de la mission proprement dite. Prise de contact et évaluation technique des modalités d'une intervention de l'ONU, la mission a été envoyée aussi dans les capitales des pays étrangers signataires de l'Accord de Lusaka.

opérations est confiée à un commandant des opérations. Le Secrétaire général nomme un Représentant spécial chargé d'assurer la direction stratégique des opérations sur le terrain.

Le Secrétaire général rend compte périodiquement au Conseil de sécurité de l'exécution du mandat de la MONUC. Le Conseil de sécurité examine les rapports et les informations qui lui sont présentés et reconduit ou modifie le mandat de la mission selon ce qu'il convient. Dans ses prérogatives, le Secrétaire général a le privilège de parler directement aux acteurs du conflit pour leur faire part de ses opinions quant au processus de paix et même de leur présenter ses inquiétudes quant à l'évolution de la situation sur le terrain. Cette faculté permet d'obtenir de ses interlocuteurs des engagements précis en vue de préparer le DDR/DDRRR[299].Le contact que le représentant spécial du Secrétaire général a pris avec certains leaders des rébellions congolaises ont permis des engagements de ces derniers à l'application de l'Accord de paix.

L'intense activité diplomatique exercée par le Secrétaire général tant auprès du Conseil de sécurité que des parties en conflit a permis de soutenir le processus de paix de Lusaka[300]. Avant le déploiement de la MONUC en RDC, le Conseil de sécurité usant de son pouvoir discrétionnaire constate que la situation en RDC menace la paix et la sécurité internationale dans la région[301]. Cette qualification réitérée dans presque toutes les résolutions du Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII concernant la RDC a justifié la création de la MONUC, son déploiement et les reconfigurations de son mandat. C'est dans ce cadre que les Nations Unies sont intervenues en RDC non parce qu'elle est en guerre mais parce que la situation dans le pays menace la paix et la sécurité dans la région.

### *2. La situation en République Démocratique du Congo, menace contre la paix et la sécurité dans la région*

La Charte des Nations Unies est muette sur la définition des conditions qu'énumère l'article 39. Dans sa pratique, le Conseil n'a pas non plus dégagé un critère ou un faisceau d'indices pouvant indiquer à quoi correspond cette notion. La menace que représente le conflit armé en République Démocratique du Congo et ses implications régionales ont

[299] S/RES/1332 (2000), 14 décembre 2000, §§6 et 9.
[300] Cinquième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2000/1156, §§ 3 et 6.
[301] S/1291(2000), 24 février 2000, préambule.

déterminé la création par le Conseil de sécurité d'une mission de paix[302]. Cette mission avait pour mandat initial de surveiller l'application de l'Accord de paix de Lusaka mais au fil de temps, ce mandat fondé sur le chapitre VII fut élargi pour couvrir d'autres domaines. En vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, la MONUC a su réconcilier le chapitre VI, fondement juridique initial de sa création pour adopter une posture ferme fondée sur le chapitre VII de la Charte de l'ONU, laquelle a permis de répondre aux exigences du mandat et aux besoins de protection des civils. Au départ interne, le conflit armé en RDC est devenu régional à la suite de l'intervention des pays des grands Lacs notamment le Rwanda et l'Ouganda impliquant l'application du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies.

C'est dans ce contexte qu'a été signé sous la médiation de l'Union africaine, l'accord cadre d'Addis-Abeba appuyé par la SADC et les Nations Unies pour une solution régionale du conflit[303]. La création de la Brigade spéciale d'intervention, l'usage de drones non armés dans la surveillance des mouvements rebelles et de la frontière Est de la RDC participent de cette initiative régionale de paix en RDC. La transformation progressive de la MONUC/MONUSCO en force d'interposition, puis d'imposition de la paix caractérise les capacités d'adaptation et de souplesse de la mission à l'évolution de la situation sur le terrain.

En vertu des résolutions 1906(2009), 1925(2010), la MONUC/MONUSCO est devenue une mission multidimensionnelle placée sous le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, effectuant un éventail très large de tâches. Ainsi le mandat de la mission s'est élargi à d'autres domaines dépassant le cadre initial de la surveillance de l'accord politique de paix, cadre juridique de son intervention.

### *2.1. La notion de menace contre la paix et la sécurité dans la qualification du conflit armé en République Démocratique du Congo*

Au-delà des atteintes aux droits de l'homme et à la légalité constitutionnelle des Etats, la qualification de menace contre la paix décidée par le Conseil de sécurité épouse une assertion trop large pour couvrir la diversité des tâches auxquelles, la MONUC/MONUSCO sera investie. En RDC, cette qualification permet à la MONUC de participer au renforcement, à la protection et à la promotion des droits fondamentaux des populations affectées par le

[302] LANOTTE (O), *République Démocratique du Congo : Guerres sans frontières*, éd. Complexes, 2012, pp.76-82.
[303] S/RES/2098 (2013), 28 mars 2013, §§1, 9 et 12c.

conflit. Dans ce cadre, la notion de menace contre la paix et la sécurité internationales renferme des situations diverses et variées. Elles peuvent être d'ordre politique, sécuritaire, social, économique, foncier et environnemental. Ces situations ont constitué le prélude au déclenchement des conflits armés et pérennisent l'instabilité dans le pays.

Dans la pratique de son pouvoir discrétionnaire, le Conseil de sécurité s'est beaucoup préoccupé des situations fort diverses qu'il a qualifiées de menace contre la paix et la sécurité. Certaines où la guerre était imminente, voire même déjà engagée, d'autres où elle n'était pas immédiate, et qu'il a même qualifiées de menace à la paix, ou tout au moins de « *trouble grave* » à la paix. Tout semble relever de la marge d'appréciation dont dispose le Conseil de sécurité en matière de qualification d'une situation donnée. Keiichiro Okimoto affirme que :

« *Chaque fois que le Conseil a qualifié une situation de rupture de la paix ou d'actes d'agression, il s'agissait d'un conflit armé international et que de conflit armé non international était qualifié de menace contre la paix* »[304].

La pratique du Conseil de sécurité dans cet exercice de qualification de conflit, estime A. Mampuya est que « l'opinion des États membres à l'égard de l'existence de la menace à la paix et à la sécurité dépend de celle qu'ils ont sur les mesures à prendre en vue de remédier à la situation qui leur est soumise. Autrement dit, la qualification retenue par le Conseil devra correspondre aux moyens dont il dispose pour y répondre. Ainsi, si un État estime qu'il faut, pour une raison ou pour une autre, édicter des sanctions contre tel autre État, il admettra que celui-ci met en danger la paix. S'il est contre la décision de sanctions à l'encontre d'un État, il refusera d'admettre l'existence du fait de cet État, d'un tel danger ». La détermination de l'existence d'une menace contre la paix n'est pas en soi une question juridique, mais une question de fait, soumise à des appréciations politiques. Cette appréciation du Conseil de sécurité est liée à l'opportunité politique de décider ou non des sanctions. La menace contre la paix est un fait politico-économique dans lequel le droit n'intervient que pour réglementer un cadre, une procédure et déterminer les conséquences affirme A. Mampuya.

[304] KOUTROULIS(V), « Les tensions entre Jus ad bellum et Jus in bello dans le cadre des mandats du Conseil de sécurité », *in* Karine Bennelier et Cyrille Pison (dir), *Le recours à la Force autorisé par le Conseil de sécurité*, pédone 2014, p.31.

Cependant, en l'absence de toute précision sur une qualification juridique préétablie, les membres du Conseil de sécurité et parmi eux, les membres permanents concernant la situation en République Démocratique du Congo discutent semble-t-il, chacun selon sa propre lecture de la situation, laquelle est dominée par des considérations d'ordre politique. Dans sa résolution 1291(2000), le Conseil de sécurité constate que : *« l'ampleur de la crise humanitaire sévissant dans l'Est de la RDC constitue une menace contre la paix et la sécurité dans la région* ». Ici, le Conseil de sécurité établit un lien implicite entre la crise humanitaire et l'existence de menace contre la paix sans pour autant expliquer les éléments qui sous-tendent ladite qualification. Toutefois, on peut déduire que le fondement de cette qualification des violations des droits de l'homme et du DIH résulte des oppositions armées, lesquelles sont à l'origine du mandat robuste de la MONUC/MONUSCO. Y. Kerbrat estime que :

« *Cette notion de menace contre la paix n'est pas un concept autonome, voire pas un concept du tout. Elle est une notion fonctionnelle qui ne prend son sens que par rapport au système de sécurité collective du chapitre VII. En vertu de l'article 39 de la Charte, le Conseil de sécurité apparaît incohérent du point de vue juridique parce qu'impossible de systématiser les situations relevant des menaces contre la paix* »[305].

Cet état de chose perturbe la compréhension de n'importe quel juriste parce que le constat de la situation de menace contre la paix par le Conseil de sécurité ouvre la porte aux mesures coercitives du chapitre VII. Ainsi, « *à peine qu'on a mis la notion de menace contre la paix dans une boite que celle-ci devient inadaptée à la nouvelle situation que le Conseil de sécurité vient de qualifier comme telle* »[306].

Le constat d'une menace contre la paix par le Conseil de sécurité produit des effets de droit car il impose à tous les Etats des obligations. A titre d'exemple, l'invasion du Koweït par l'Irak en 1991 a été qualifiée d'acte d'agression et a suscité l'application de l'article 51. En 2000, l'invasion de la RDC par les troupes armées de l'Ouganda et du Rwanda est quant à elle qualifiée de menace contre la paix et la sécurité dans la région alors même que le Conseil note

[305] KERBRAT (Y), *La référence au chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité, op.cit*., pp.35-39 ; « L'impossible typologie de la menace contre la paix », expression de SOREL (J.M), « L'élargissement de la notion de menace contre la paix », in S.F.D.I, Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Actes du colloque de Rennes, Pedone 1995, p. 34.

[306] GAJA (G), « Réflexions sur le rôle du Conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial. A propos des rapports entre maintien de la paix et crimes internationaux des États », *R.G.D.I.P*., Paris, A. Pedone 1993, pp.297-319.

dans sa résolution 1304(2000) fondée sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, la violation de l'intégrité territoriale de la RDC par les armées de ces deux pays dont il exige le retrait. Le Conseil de sécurité exige 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 »*[307].

Certains dysfonctionnements liés à la bureaucratie onusienne ont tardé à confier à la MONUC un mandat robuste dès son déploiement. J.C Willam considère que ce dysfonctionnement a conduit à des grandes souffrances pour les populations congolaises[308]. Le Conseil usant de son pouvoir d'interprétation va se résoudre à une approche empirique fondée sur l'analyse de la pratique. Cet empirisme confère à l'opération de qualification un caractère souvent relatif, voire souple[309]. Ce caractère subjectif de l'opération de qualification de situation par le Conseil de sécurité nous met dans un aléa selon lequel devant deux situations similaires, le Conseil de sécurité choisit celle qui lui permet d'obtenir le plus large consensus et les moyens correspondants. Cette analyse du Conseil procède de son mode de fonctionnement qui est politique[310]. La qualification de la situation congolaise de menace contre la paix par le Conseil de sécurité est celle qui lui a permis d'obtenir un large consensus politique pour ses membres dans l'action qu'il tend à engager et semble correspondre aux moyens dont il dispose. Le Conseil ne peut se permettre une qualification de la situation à laquelle les dissensions et oppositions de ses membres semblent évidentes au point de porter atteinte à sa crédibilité, voire de compromettre significativement toutes les chances de sa réalisation. Le Conseil de sécurité peut autoriser des actions qui, par ailleurs, seraient illicites[311], créer des obligations dans le chef des États[312] ou qualifier de situation de menace

---

[307] S/RES/1304(2000) du 16 juin 2000, §4(a), S/RES/1234 (1999) du 9 avril 1999, § 2 ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 3314 (XXIX) du 14 décembre 1974, article premier.

[308] WILLIAM (J-C), *Les faiseurs de la paix au Congo, la gestion d'une crise internationale dans un état sous tutelle*, *op. cit*., p.115.

[309] DUPUY (P-M), « Sécurité collective et organisation de la paix », *R.G.D.I.P*., 1993, pp. 617-627.

[310] SUR (S), « Le Conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir », *pouvoirs*, 2/2004 (n°109), pp.61-74

[311] COMBACAU (J), « Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies : résurrection ou métamorphose ? », *in* Les *nouveaux aspects du droit international*, *op.cit*., p.142. L'exemple le plus éloquent en la matière est l'autorisation donnée par le Conseil de sécurité à un État ou groupes d'État de recourir à la force contre un autre État en dehors de toute situation de légitime défense.

[312] Les résolutions S/RES/1373 (2001), 28 septembre 2001 qualifiant tout acte terrorisme international comme constitutif d'une menace contre la paix et la sécurité internationales ; S/RES/1540 (2004), 28 avril 2004 qualifiant de manière identique la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques et de leurs vecteurs. La particularité de ces deux résolutions est de créer des obligations de comportement et d'abstention

contre la paix un comportement qui, a priori ne l'est pas. A titre d'exemple, la résolution 748(1992) du 31 mars 1992 ayant décidé les sanctions, blocus aérien et embargo ciblé contre la Libye de Kadhafi pour avoir refusé d'extrader ses ressortissants alors même qu'une telle obligation ne résulte ni de la Convention de Montréal de 1971, ni du droit international coutumier. Un tel refus peut difficilement être analysé comme constituant une menace contre la paix et la sécurité internationales. Ainsi, les actions du Conseil de sécurité constituent des décisions symboliques de son pouvoir de créer par ses résolutions, son propre droit[313].

L'absence de définition précise de la notion de menace contre la paix permet d'intégrer dans celle-ci plusieurs situations susceptibles de porter atteinte à la paix et à la sécurité régionale et internationales au regard des pouvoirs du Conseil de sécurité d'où son élargissement.

### *2.2. L'élargissement de la notion de menace contre la paix*

Cette notion de menace contre la paix a connu une évolution importante au sein du Conseil de sécurité. J. Combacau soutient que « *le Conseil de sécurité peut à la limite, créer la menace contre la paix même à une situation interne à condition qu'elle atteigne un certain seuil de gravité susceptible d'avoir des répercussions internationales* »[314]. Malgré son obligation générale d'agir conformément aux buts et principes des Nations Unies, la liberté décisionnelle dont dispose le Conseil de sécurité lui permet de qualifier une situation de menace contre la paix et d'autoriser des actions qui créent des obligations dans le chef des Etats[315]. La notion de menace contre la paix n'étant pas précisément définie, elle peut couvrir toutes les situations susceptibles de porter atteinte à la sécurité régionale et internationale au regard de la marge d'appréciation dont dispose le Conseil de sécurité. Ainsi en RDC, le trafic transfrontalier des armes, l'exploitation illégale des minerais, les violations des droits de

---

dans le chef des États, dont la méconnaissance est susceptible de déclencher des sanctions collectives telles que prévues par l'article 42 de la charte. Ces décisions ne sont ni auto- exécutoires, ni d'effet direct, il ressort de la compétence des États membres de les transposer dans leur ordre interne et de les mettre en œuvre ? Voir aussi SUR(S), *Le Conseil de sécurité dans l'après 11septembre*, Paris, LGDJ, Global Understanding Series, 2004, pp.53-56. ; LAGRANGE (E), considère que le Conseil de sécurité ne peut pas adopter des règles impersonnelles et générales dérogeant au droit international général : « Le Conseil de sécurité des Nations Unies peut-il violer le droit international *op.cit*., pp.575-577.

[313] Le Secrétaire d'État américain John Foster Dulles déclarait à l'égard du Conseil de sécurité « qu'il n'est pas un organe qui simplement applique le droit convenu. Il est lui-même un droit », cité in BEDJAOUI (M), Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité, Bruxelles, Bruylant, 1994, p.1 ; A. PELLET, « La formation du droit international dans le cadre des Nations Unies », EJIL 1995, pp. 421-423.

[314] COMBACAU (J), *Le pouvoir de sanction de l'ONU. Étude théorique de la coercition non militaire*, Pedone, Paris, 1974, pp. 99-100.

[315] THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit*., p.37.

l'homme et DIH, les violences sexuelles, la pauvreté, le sous-développement, l'insécurité alimentaire, les déplacements des populations, la restriction de l'espace politique sont susceptibles d'élargir la notion de menace contre la paix et la sécurité dans la région[316].Toutes ces situations peuvent justifier l'intervention des Nations Unies car elles menacent la paix et la sécurité dans la région[317]. M. John Major, Président du Conseil de sécurité dans sa réunion tenue pour la première fois au niveau des chefs d'États et de gouvernement en janvier 1992, affirme :

« *La paix et la sécurité internationales ne découlent pas seulement de l'absence de guerre et des conflits armés. D'autres menaces de nature non militaire à la paix et à la sécurité trouvent leur source dans l'instabilité qui existe dans les domaines économique, social, humanitaire et écologique. Il incombe à tous les membres des Nations Unies, agissant dans le cadre des organes appropriés, d'attacher la plus haute priorité à la solution de ces problèmes »*[318].

Les différents chefs d'États et de gouvernement ont exprimé des positions ayant permis d'élargir la notion de menace contre la paix et voire d'en constituer la cause notamment le sous-développement, le terrorisme international, le courant massif des réfugiés à la suite d'une guerre civile, les violations généralisées des droits de l'homme[319]. En élargissant la notion de menace contre la paix, le Conseil de sécurité étend les domaines de son intervention au-delà de l'article 39 de la Charte des Nations Unies. Pour éviter les risques d'abus, on serait tenté de soumettre les pouvoirs de qualification du Conseil de sécurité à un contrôle. Y. Kerbrat estime que « *la notion d'élargissement de menace contre la paix a accru les risques d'abus par le Conseil de sécurité et que son pouvoir devrait être contrôlé parce que cet élargissement doit correspondre au contrôle de ses actes* »[320]. Cependant, S. Sur constate que « *les atteintes contre la paix constituent des situations exceptionnelles qui se situent hors de la légalité ordinaire et de ce fait doivent relever qu'un droit exceptionnel. Il*

[316] S/RES/1906(2009), 23 décembre 2009 ; S/RES/1925(2010), 28 mai 2010 ; S/RES/2098(2013), 28 mars 2013, préambule.
[317] Voir les aspects du système des Nations Unies dans le cadre de l'idée d'un nouvel ordre mondial (1991) et actualités des conflits internationaux (1992), 2 Colloques IEP Aix-Province, 1991 et 1992, respectivement p.205 et 203.
[318] GAJA (G), « Réflexions sur le rôle du Conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial. A propos de rapport entre le maintien de la paix et crimes internationaux des États », *R.G.D.I.P*, 1993, pp. 297-320.
[319] Ibidem. pp.297-320.
[320] KERBRAT (Y), *La référence au chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité, op.cit*., pp.35-39.

*refuse de ligoter le Conseil par des interprétations restrictives de ses pouvoirs car son action doit s'adapter à des situations et réalités du terrain* »[321].

La défense du Conseil et de sa pratique sur ce terrain tient, là encore, à sa nature d'organe principal du maintien de la paix et aux pouvoirs qu'il tire de la Charte des Nations Unies. Le Conseil de sécurité est une instance politique, qui prend des décisions politiques, avec des motifs et des objectifs politiques. Sa mission ne consiste pas principalement à faire respecter le droit, mais à maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales, ce qui est tout différent.

A côté de la qualification de la situation en RDC et de la création de la Mission de paix pour appuyer une solution politique au conflit[322], le Conseil de sécurité décide des modalités de déploiement de la force de la MONUC. Ce déploiement s'est opéré de manière échelonnée en fonction de l'évolution de la situation sur le terrain et des progrès réalisés par les parties.

### B. La réadaptation des modes opératoires de la MONUC/MONUSCO pour maintenir la paix

Au départ, la Mission était chargée de veiller à l'application intégrale de l'accord de paix de Lusaka par les parties. Ensuite, elle a été élargie à contenir les tendances centrifuges du gouvernement de transition, permettre l'organisation, la sécurisation du referendum constitutionnel et les élections. Compte tenu de l'évolution de la situation, le Conseil de sécurité confie à la Mission d'appuyer les efforts du Gouvernement congolais pour le DDR/DDRRR en vue de protéger les civils, consolider la paix et assurer la stabilité du pays dans la durée. Le déploiement de la force de la MONUC/MONUSCO a été incrémental, entrecoupé des déploiements additionnels justifiés par des crises de protection des civilset de mandat. C'est sous l'initiative de l'Union Africaine (UA) et de la Communauté du développement de l'Afrique austral (SADC) que la MONUC a été rendue possible. Il est largement admis que le consentement de l'État de séjour est une condition du déploiement des forces de paix et de son éventuelle réussite. Ce fondement impose une double exigence : la première est d'ordre juridique consistant à la mise en place d'une force de paix conformément

[321] BORE EVENO (V), « Le contrôle juridictionnel des résolutions du Conseil de sécurité : vers un constitutionnalisme international ? », *op.cit*., p.830.
[322] OTEMIKONGO MANDEFU (J) « L'accord de cessez-le-feu de Lusaka et la paix en République Démocratique du Congo », *Congo-Afrique*, n°345, mai 2000, p. 267.

à l'article 2 paragraphe 7 de la Charte des Nations Unies[323], et la seconde exigence est politique, liée au fait que tout déploiement de la force et son stationnement nécessitent pour sa réalisation le concours de l'État hôte[324]. Ainsi, le consentement de l'État hôte est un préalable indispensable mais non exclusif à tout déploiement des forces de la paix.

Le Secrétaire général de l'ONU, Boutros Ghali, affirme qu'une opération de paix a d'autant plus de garantie de réussite qu'elle réalise son mandat avec l'assentiment de l'État hôte. Cependant, l'évolution du mandat de la MONUC, puis de la MONUSCO nous enseigne que si le consentement des parties au déploiement d'une force de maintien de la paix constitue une garantie de réussite de l'opération, le Conseil de sécurité peut pour des raisons humanitaires évidentes s'en passer. En qualité d'organe d'exécution des décisions du Conseil de sécurité, le secrétariat s'assure des conditions de déploiement des forces d'observation, rappelle aux parties en conflit le respect de l'accord de paix signé et de s'abstenir de tout obstacle à l'exécution dela mission. Dans la résolution1323 (2000), le Secrétaire général demande un délai de prorogation de deux mois de la MONUC pour témoigner l'attachement de l'ONU au processus de paix en République Démocratique du Congo tout en indiquant à toutes les parties qu'elles seraient bien avisées de mettre à profit ce délai pour prouver qu'elles sont résolues à faire progresser le processus de paix et à créer les conditions nécessaires au déploiement de la phase II de la MONUC[325].

Dans ce paragraphe, nous aborderons le déploiement par étapes de la MONUC/MONUSCO dans le respect des principes fondamentaux du maintien de la paix (**1**) et l'inflexion de ces principes au service du droit à la protection des civils et à la défense du mandat (**2**).

[323] « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent de la compétence nationale d'un État, ni n'oblige les membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte ; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII ». Charte des Nations Unies, article 2§ 7.
[324] A/3302, Second and Final Report of Secretary-General an the Plan for an Emergency International United Nation Force, 6 novembre 1956, §9. L'ancien Secrétaire général Dag Hammarskjöld distingue les principes guidant une force établie sur le fondement du Chapitre VI de la force établie sur le Chapitre VII de la Charte.
[325] S/RES/1323(2000), 13 octobre 2000. Le mandat de la MONUC est renouvelé jusqu'au 15 décembre 2000.

### *1. Déploiement de la Mission onusienne en RDC dans le respect des principes fondamentaux du maintien de la paix*

Afin de mieux comprendre l'évolution riche en soubresauts et en revirement de cette mission de paix depuis sa création jusqu'à ce jour, la nature juridique des OMP devrait être respectée. Fondée initialement sur le chapitre VI de la Charte de l'ONU, la MONUC a appuyé son action autour des principes traditionnels du maintien de la paix. Cette base consensuelle devait être consolidée pour que les parties coopèrent de bonne foi avec la mission des Nations Unies dans la mise en œuvre du mandat. Ainsi, comme pour tout déploiement, certains préalables sont déterminants pour la circulation et la mobilité des Casques bleus dans la mise en œuvre optimale de l'opération de paix.

#### *1.1. Des préalables au déploiement de la force onusienne dans un environnement volatile*

En procédant par distinguer l'établissement de la force et son stationnement/déroulement de la mission[326], le principe de consentement de l'État hôte a été confirmé au sein de la doctrine onusienne[327]. Le déploiement effectif de la MONUC reposait sur un accord politique signé par les belligérants et donc, tributaire de la volonté des parties signataires. Dans la résolution 1291(2000), le Conseil de sécurité note qu'avant tout déploiement des forces des Nations Unies, les parties donnent des assurances fermes et crédibles concernant la sécurité et la liberté de circulation du personnel des Nations Unies et du personnel associé[328]. Dans ce cadre, le consentement des parties, gage du bon déroulement de l'opération doit être solide et exempt de toute manipulation. E. Lagrange souligne à ce propos, que « *les chances qu'une opération de maintien de la paix remplisse correctement*

[326] A/3302, Second and Final Report of Secretary-General an the Plan for an Emergency International United Nation Force, 6 novembre 1956, §9. L'ancien Secrétaire général Dag Hammarskjöld distingue les principes guidant une force établie sur le fondement du Chapitre VI et de la force établie en dehors du Chapitre VII de la Charte. ; L'article 2 paragraphe 7 de la Charte des Nations Unies dispose « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte ; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII ».

[327] ONU, The Blue Helmets. A Review of United Nations Peacekeeping-Operations, New York, department de l' Information, 1996, p. 7; A/47/277-S/24111, Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, 17 juin 1992, §11-12 ; A/50/60-S/1995/1, Supplément à l'Agenda pour la paix, 25 janvier 1995, §33.

[328] S/RES/1291 (2000), 24 février 1999, §5.

*son mandat dans des conditions de sécurité acceptables sont proportionnelles à la coopération de l'État hôte, gagée par une obligation librement consentie* »[329].

Le Secrétaire général de l'ONU, Boutros Ghali, souligne à ce sujet que « le fait qu'un gouvernement demande une intervention de l'ONU ou y donne son consentement ne constituerait pas une atteinte à la souveraineté de l'État concerné, ni ne serait contraire à l'article 2§7 de la Charte ». Ainsi, le consentement et la coopération de toutes les parties au conflit déterminent la mise en œuvre de la mission et éventuellement sa réussite. A ce sujet, M. Liégeois affirme que «*si le consentement des parties est donc essentiel sur le plan juridique, il l'est davantage sur le plan stratégique et opérationnel. L'approbation des parties constitue en effet le socle sur lequel se bâtit l'édifice complexe et cohérent de la stratégie de maintien de la paix »*[330].

Cette nécessité politique va au-delà de l'obligation juridique qui constitue le premier trait d'union reliant les chapitre VI et VII de la Charte des Nations Unies. Pour l'efficacité de l'opération, le consentement de l'État hôte est nécessaire mais pas suffisant à lui seul. Le consentement de toutes les parties impliquées au conflit armé, le plus souvent des entités non étatiques ou infra étatiques semble déterminant. E. Lagrange affirme à ce sujet que « le consentement du seul État hôte ne garantit pas l'opération du maintien de la paix, la coopération des entités non étatiques parties au conflit est nécessaire, ce qui justifie la recherche problématique des voies et moyens d'associer toutes les parties intéressées ». C'est dans ce cadre que le Conseil de sécurité dans le préambule de la résolution 1279(1999) concernant la RDC réitère son appel aux parties pour appliquer intégralement l'accord de paix et s'abstenir de tout acte pouvant compromettre le processus de paix et leur demande des garanties fermes quant à la sécurité et à la liberté de mouvement du personnel des Nations Unies et du personnel associé en vue d'un éventuel déploiement[331]. Ainsi, le déploiement de la force de maintien de la paix est conditionné à l'accord des parties au conflit et à leur coopération avec la mission.

[329]LAGRANGE (E), *Les opérations de maintien de la paix et le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris Montchrestien, 1999, pp.79-81.
[330] LIEGEOIS (M), M*aintien de la paix et diplomatie coercitive, L'ONU à l'épreuve des conflits de l'après - guerre froide*, éd. Bruylant Bruxelles 2003, p.218.
[331] S/RES/1279(1999) du 30 novembre 1999, préambule et §1.

Cette position est partagée par le Comité spécial des opérations de maintien de la paix qui considère que le consentement des parties participe aux succès des opérations de paix des Nations Unies. Si le consentement de l'État hôte est nécessaire pour le déploiement de l'opération, il n'en va pas de son efficacité. Celle-ci est tributaire d'autres facteurs notamment locaux liés à la coopération avec les populations locales et à des moyens matériels et humains pouvant répondre aux multiples défis posés par le conflit. S'agissant des opérations coercitives de maintien de la paix, elles ne sont pas juridiquement conditionnées par le consentement de l'État hôte ou des parties au conflit. La MONUC, a été déployée à la demande du gouvernement congolais mais depuis plus d'une décennie, cette mission peine à accomplir convenablement ses tâches faute probablement d'une stratégie globale intégrant les réalités locales et à cause d'un mandat inadapté aux ambitions de la mission devenue au fil de temps multidimensionnelle.

Le caractère traditionnel de la MONUC renvoie aux premières opérations de maintien de la paix, dites de premières générations, composées de légers contingents militaires, faiblement armés, provenant pour la plupart du temps de « petits » États. Dépourvue d'initiatives d'actions coercitives contre les parties en conflit, la MONUC est demeurée à cette étape une simple force d'observation, avec un effectif inadapté au mandat et utilisant de manière aléatoire la force. Face aux réticences des parties à mettre en œuvre l'accord de paix de Lusaka, le Secrétaire général de l'ONU décide d'adopter une approche par phase dans les déploiements et les opérations de la MONUC. Il avait prévenu que seule, une opération large et coûteuse pourrait réussir en RDC. Il entendait conditionner le déploiement sur le terrain au comportement des parties signataires de l'Accord de paix. La surveillance de comportement demeure primordiale au maintien de la paix car elle sert de courroie de transmission entre les exécutants et l'organe de décision concerné.

Pour répondre à la complexité du conflit, le Conseil de sécurité adopte une approche évolutive du déploiement. Elle implique de déployer les capacités de la mission en fonction du comportement des parties, de leur degré de coopération et de l'évolution de la situation sur le terrain.

### *1.2. Le déploiement incrémental de la MONUC/MONUSCO pour protéger les civils et le mandat justifié par l'évolution de la situation sur le terrain*

Aux termes du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, les parties signataires de l'Accord de paix de Lusaka ont consenti au déploiement de la MONUC. L'article 2 de cet accord a posé le principe du déploiement d'un groupe d'observateurs de l'ONU chargé de veiller au désengagement des belligérants[332]. L'effectif de la MONUC et son mandat sont allés de manière ascendante en fonction de l'évolution des besoins de la mission dans l'exécution du mandat. En 1999, dès l'annonce de la signature de l'accord de paix entre les parties, le Conseil de sécurité en vertu de la résolution 1258(1999) autorise dans la phase inaugurale qualifiée de négociation et de retrait des forces étrangères du Congo, le déploiement de 90 agents composés des militaires de liaisons et une équipe d'enquête technique pour évaluer la faisabilité du déploiement de la MONUC pour appuyer ce processus politique[333]. Mais dès le déploiement effectif de la MONUC, la protection des civils congolais préoccupe le Conseil de sécurité[334].

En 2000, en vertu de la résolution 1291(2000), la MONUC est renforcée par le déploiement d'une force de 5537 militaires, y compris 500 observateurs[335]. Dans la résolution 1291(2000), le Conseil de sécurité indique que la MONUC peut ainsi « *prendre les mesures nécessaires dans les zones de déploiement de ses bataillons d'infanterie et pour autant qu'elle estime agir dans les limites de ses capacités, pour (...) protéger les civils se trouvant sous la menace imminente de violences physiques* »[336]. Cette résolution affiche l'approche minimaliste et incrémentale de la MONUC. Cette phase fut précédée par les résolutions 1291(2000), §11, 1392 (2000) § 6 dans lesquelles, le Conseil de sécurité « *prie le Secrétaire général de lui présenter des plans de désengagement ainsi que des éléments d'actualisation du concept d'opération conditionné aux progrès politiques et militaires réalisés sur le terrain* ».

En 2001, dans la résolution 1341(2001), le Conseil de sécurité enjoint aux belligérants de dégager leurs effectifs militaires et aux parties d'élaborer un plan de DDR. Il souligne

[332] Réseau de Recherche sur les Opérations de paix, *Historique sur l'Opération de la MONUC*. Disponible sur http://www.operationspaix.net/104-historique-monuc.html,consulté le 16 septembre 2016.
[333] S/RES/1258(1999), 6 août 1999, §8, S/RES/ 1273 (1999), 5 novembre 1999, §1.
[334] *Ibidem*, préambule.
[335] OLOMBI (J.C), *Guerre et paix : leçons d'une intervention de l'ONU en République Démocratique du Congo*, Paris, L'Harmattan, 2015, p.91.
[336] S/RES/1417(2002), 14 juin 2002, préambule et §7.

« *qu'il est prêt à envisager de réexaminer une nouvelle fois le concept d'opération pour la MONUC, le moment venu et en fonction de l'évolution de la situation, afin de surveiller et de vérifier le retrait des troupes étrangères* »[337]. Cette phase comporte le déploiement des unités militaires et civiles spécialistes des questions politiques, humanitaires, de l'information, de la protection des enfants et l'équipe des DDRRR de la MONUC[338].

En 2002, tout en réaffirmant la protection des civils dans le mandat de la MONUC, le Conseil de sécurité en vertu de la résolution 1445 (2002) autorise le déploiement de 8700 hommes qui devront procéder à la formation de la police et au DDR en prenant toutes les mesures nécessaires dans les zones de déploiement de ses unités armées et pour autant qu'elle l'estime dans les limites de ses capacités[339].

En 2003, pour pallier l'inefficacité de la MONUC à protéger l'aéroport de Bunia et à assurer la protection des civils déplacés, du personnel des Nations Unies et du personnel humanitaire se trouvant dans le camp de Bunia, le Conseil de sécurité autorise le déploiement de 1500 militaires européens pour pacifier l'Ituri en attendant le renforcement des forces de la MONUC[340]. Cette opération européenne dénommée Artémis fut conduite par la France pendant trois mois et pouvait utiliser tous les moyens nécessaires[341]. Ce développement fait transparaître un double mandat à la MONUC, le mandat classique qui l'autorise à prendre des mesures nécessaires pour la protection des civils et du mandat, et l'autre mandat ferme, proche du Peace enforcement. Sur proposition du Secrétaire général de l'ONU, le Conseil de sécurité a voté la résolution 1493(2003) du 27 mai 2003 par laquelle il porte l'effectif du personnel de la MONUC à 10800 hommes.

---

[337] S/RES/1341 (2001), 22 février 2001, §20.

[338] Neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2001/970 du 16 octobre 2001, §§ 26 et 75. Par la résolution 1376 du 9 novembre 2001, le Conseil de sécurité décide d'appuyer le démarrage de la phase III du déploiement de la MONUC selon le concept (…) mais requiert au paragraphe 12 des mesures à respecter par les parties et prie le Secrétaire général de lui rendre compte des progrès qui seront accomplis à cet égard.

[339] S/RES/1445 (2002), 4 décembre 2002, §§10-11.

[340]Human Rights Watch et Amnesty International, « Democratic Republic of Congo: UN should Deploy a Rapid Reaction Force in Ituri : A Human Rights Watch and Amnesty International Letter to the UN Security Council », communiqué de presse, New York, 21 mai 2003.

[341] S/RES/1484 (2003), 30 mai 2003, §1., CHARFEDDINE (M), « La conception de la défense commune dans le chef des Etats membres de l'Union européenne : convergences ou clivages ? », *in* A. Millet –Devalle (dir), *L'usage de la force dans les relations internationales, Aspects de droit international et de droit européen*, éd. Scientifica, 2018, p.36., BAKAYOKO, « L'opération Artémis, un tournant pour la politique européenne de sécurité et de défense ? *inAfrique contemporaine*, 2004, pp.101-116.

En 2004, la protection des civils remonte au point 2 des tâches dévolues à la MONUC après le rétablissement de la confiance et la dissuasion de la violence. « Tous les moyens nécessaires » sont désormais autorisés pour toute la Mission et plus seulement en Ituri, afin qu'elle s'acquitte de ses tâches[342]. La brigade de l'Ituri, forte de 4800 hommes, est dotée d'hélicoptères d'attaque et de chars composant la Task Force II de la MONUC censée remplacer la force Artémis déployée le 16 juillet à Bunia. Le massacre par l'UPC de 64 Hemas à quelques kilomètres de Bunia a représenté un véritable test pour la MONUC, obligeant la Brigade de l'Ituri à se déployer en dehors de Bunia et à conduire des patrouilles agressives et des opérations de fouille, affichant sa capacité à faire usage de la force.

La résolution 1565 (2004) constitue une avancée dans la reconnaissance de la protection par la MONUC car elle donne la possibilité à la MONUC de se déployer dans les zones de potentielle volatilité et met fin à la division géographique du mandat[343]. La résolution relève l'effectif de la MONUC jusqu'à 16 700 hommes. Le mandat de la MONUC fournit une grande provision en matière de protection. La mission est autorisée à utiliser tous les moyens nécessaires indépendamment de la résolution 1484(2003). Pour protéger les civils menacés par la prise de Bukavu par les troupes de Nkunda en 2004, le Conseil de sécurité autorise l'augmentation de l'effectif de la MONUC de 5900 personnels supplémentaires[344]. Le quartier général de la MONUC est créé et le Commandant de la division Est, P. Cammaert se voit confier le contrôle opérationnel et tactique des opérations dans la région. Le Conseil de sécurité souligne que la MONUC peut utiliser les tactiques d'encerclement et de recherche pour prévenir des attaques contre les civils et perturber les capacités militaires des groupes armés illégaux. Cette période est marquée par une approche engagée et robuste du mandat. Le commandement opérationnel va développer une attitude agressive contre ceux qu'il appelle les « *spoilers* ». Selon lui, « the posture of the UN should be" you don't mess around with the UN, or you pay (…) ».

En 2005, le Conseil de sécurité appuie avec insistance la protection des civils y compris par la suggestion des tactiques proactives précises et souligne que la MONUC peut (…) « utiliser des tactiques d'encerclement et de recherche pour prévenir des attaques contre

[342] S/RES/1565 (2004), 1er octobre 2004, §§4 et 5.
[343] Di RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit*., p. 142
[344] *Ibidem*

les civils et perturber les capacités militaires des groupes armés illégaux »[345]. Ces opérations de « *cordon and search* » constituent la première interprétation offensive, ou du moins proactive du mandat de protection des civils[346].

En 2007, la protection des civils est consacrée par la résolution 1756(2007). Elle constitue la tâche première des 17.030 militaires, 730 des observateurs militaires, 391 formateurs de police et 750 FPU[347]. La résolution 1794 (2007) affirme explicitement que la protection des civils jouit d'une priorité absolue dans les décisions relatives aux capacités et ressources disponibles[348]. Ainsi, les opérations conjointes avec les FARDC contre les groupes armés incluent désormais des mesures de protection. Les résolutions subséquentes renforcent les capacités additionnelles de la MONUC avec des règles d'engagements robustes. En 2009, la résolution 1906 (2009) reconnait les liens entre protection des civils, le DDR et la réforme des services de sécurité[349]. Elle rappelle la nécessité de coordonner les activités de toutes les composantes de la MONUC et « *encourage les bonnes pratiques entreprises au Nord Kivu telles que les Equipes de protection conjointe, les centres d'alerte précoce et les assistants de liaison communautaire* »[350].

En 2010, le gouvernement congolais demande le retrait de la Mission estimant que le pays est rentré dans une nouvelle ère de la stabilisation. Les négociations au Conseil de sécurité aboutirent à un compromis. La MONUC devient MONUSCO[351]. Avec ses 19.815 soldats et 760 observateurs militaires, la MONUSCO conserve la priorité absolue sur la protection des civils à côté de la RSS[352]. Le Conseil de sécurité souligne que *« la protection des civils demeure certes la priorité de la MONUSCO, mais que la réforme du secteur de la sécurité doit être au centre du mandat de stabilisation et de consolidation de la paix de la Mission »*[353].

[345] S/RES/1592, 30 mars 2005
[346] Di RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit*., p. 143.
[347] S/RES/1756 (2007), 15 mai 2007.
[348] S/RES/1794 (2007), 21 décembre 2007.
[349] S/RES/1906 (2009), 23 décembre 2009.
[350] Di RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit*., p. 144.
[351] MUKIRAMFI SAMBA, « Le mandat de la MONUC : une polyvalence pour la vie et la survie de la République Démocratique du Congo, *op.cit*., p. 181.
[352] S/RES/1925 (2010), 28 mai 2010, §12.
[353] S/RES/2053 (2012), 27 juin 2012.

En 2013, la protection des civils a déjà acquis un caractère absolu, sans aucune conditionnalité affichée, aucune circonstance spéciale, aucune limite[354]. Pour assurer une protection efficace des civils et exécuter son mandat de stabilisation menacé par les groupes armés dont le M23, le Conseil de sécurité décide le déploiement additionnel de 3.096 soldats membre de la SADC au mandat offensif chargés de neutraliser les groupes armés[355]. Ainsi, le déploiement de la force onusienne en RDC s'inscrit dans un cadre évolutif du mandat en vue de répondre aux soubresauts du conflit. Il est marqué par des résolutions du Conseil de sécurité renouvelant le mandat et renforçant l'effectif de la mission au mandat à la fois traditionnel et robuste déterminé par la dégradation de la situation sécuritaire sur le terrain. Ce déploiement progressif de la MONUC/MONUSCO atteste la montée en puissance de la communauté internationale dans la situation congolaise et marque les capacités d'adaptation de la mission à l'évolution de la situation sur le terrain. Dans une certaine mesure, ce déploiement croissant de la force répondant aux crises de protection et de mandat pourrait traduire l'insuffisance d'une orientation stratégique globale et initiale du maintien de la paix adaptée au conflit congolais.

Les préambules des résolutions du Conseil de sécurité réitèrent **l**es principes traditionnels du maintien de la paix comme cadre d'intervention de l'ONU en RDC. Cependant, l'évolution du mandat de la MONUC, puis de la MONUSCO alternant la recherche d'une solution politique par le dialogue et des opérations militaires conjointes offensives contre les groupes armés opère certaines inflexions aux principes de paix.

### *2. Le dépassement des réflexes traditionnels du maintien de la paix au service du droit à la protection des civils et à la défense du mandat*

H. Cassan s'est interrogé à ce sujet :

« *Comment un système de sécurité collective prévu à assurer la sécurité d'une communauté internationale en perpétuelle évolution pourrait fonctionner efficacement en demeurant totalement fidèle au schéma initial*»[356].

[354] Di RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit*., p. 145.
[355] S/RES/2098 (2013), 28 mars 2013, §9.

[356] CASSIN (H), « L'avenir du Conseil de sécurité : une question de méthode », *in A.F.R.I.* 2000, pp.806 -812.

Pour adapter les principes à l'évolution de mandat robuste en vue de répondre à la dégradation de la situation sécuritaire, le Conseil de sécurité via la MONUSCO a développé une approche dans la pratique du maintien de la paix en recourant bien que de façon momentanée à la force offensive contre les groupes armés hostiles au DDR/DDRRR volontaire, ce qui infléchit les principes du maintien de la paix. L'usage de la force offensive par des brigades intégrées de la MONUC/ MONUSCO illustre bien la nouvelle approche de la pratique onusienne de protection et la capacité du politique à renouveler le maintien de la paix. Dans la résolution 2098(2013), la légitime défense individuelle glisse de façon explicite à la défense des populations civiles et du mandat donc, à la défense de la mission. Ce nouveau développement du mandat s'inscrit dans le cadre de dépassement des réflexes traditionnels du maintien de la paix, qui prohibe l'usage de la force sauf cas de légitime défense. Ce qui est sans conséquence pour la culture organisationnelle des Nations Unies en matière du maintien de la paix.

L'influence du politique dans la définition de la protection des civils a contribué au renouvellement des principes et des modes opératoires du maintien de la paix. Dans le cadre de la Brigade d'intervention de la MONUSCO par exemple, le Conseil de sécurité avait pris toutes les précautions : l'instauration de la Brigade d'Intervention ne constitue pas une révolution et ses dispositions sont prises « *à titre exceptionnel et sans créer de précédent ni sans préjudice des principes convenus du maintien de la paix* »[357]. Cette précision du Conseil démontre qu'en réalité, la résolution a tout d'un précédent, car la Brigade ouvre la voie à un type nouveau du maintien de la paix dit maintien de la paix par la force offensive. Cette évolution est manifestement remarquable dès lors que la Brigade est chargée de mener des opérations ciblées, musclées et flexibles visant au DDR/DDRRR forcé jusqu'à la neutralisation des groupes armés réfractaires au processus volontaire.

Cette posture novatrice place la MONUSCO dans une position contradictoire qui l'oblige à être une actrice visant à la fois à préserver les principes originels du maintien de la paix et à la fois à pousser ces derniers au-delà de nouvelles limites et interprétations. Le rapport Brahimi affirme que le consentement, l'impartialité et le non usage de la force sauf légitime défense demeurent le cadre d'action des opérations de maintien de la paix. Cependant, dans certaines situations, ces principes acceptent certains accommodements pour

[357] Ibid

s'adapter aux réalités des missions et à l'exécution du mandat[358]. Le rapport Ramos-Horta de 2015 estime que « *l'application de ces principes doit être clairement comprise de façon progressive et adaptée, et qu'en aucun cas ces principes ne peuvent être utilisés comme excuse lors d'un manquement à la protection des civils ou à la défense active d'une mission* »[359].

Certaines adaptations ont été subtiles mais réelles dans l'exécution du mandat de protection des populations civiles par la MONUSCO. Quoi qu'on le dise, la brigade d'intervention de la MONUSCO contribue au renouvellement des principes traditionnels du maintien de la paix.

### *2.1. L'évolution du principe de consentement des parties dans le cadre des opérations de paix MONUC/MONUSCO*

Le principe de consentement est interprété par la doctrine onusienne de manière trop restrictive, d'abord comme consentement des parties principales au conflit et pas comme le seul consentement de l'État hôte de l'opération de maintien de la paix. Pour éviter toute manipulation par les parties au conflit au sujet de ce principe, le rapport Brahimi pose l'hypothèse :

« *Qu'une fois qu'une mission a été mise en place, les soldats de la paix des Nations Unies doivent s'acquitter de leurs tâches avec professionnalisme et remplir leur mission, ce qui signifie que les unités militaires de l'ONU doivent être en mesure de se défendre, de défendre d'autres composantes de la mission et d'assurer l'exécution du mandat de celle-ci. Les règles d'engagement devraient non seulement permettre aux contingents de riposter au coup pour coup, mais les autoriser à lancer des contre-attaques assez vigoureuses pour faire taire les tirs meurtriers dirigés contre les soldats des Nations Unies ou les personnes qu'ils sont chargés de protéger et, dans les situations particulièrement dangereuses, à ne pas laisser d'initiative à leurs attaquants*»[360].

[358] Voir rapport Brahimi (2000), la doctrine Capstone (2008), le document New Horizon (2009) et le rapport Horta (2015).
[359] Nations Unies, Uniting our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People, Report of the High Level Independent Panel on UN Peace Operations, 16 juin 2016.
[360] Rapport du Groupe d'étude sur les opérations du maintien de la paix, A/55/305-S/2000/809, 21 août 2000, p. X.

La doctrine Capstone ajoute son analyse sur la distinction entre tactique et stratégique[361]. Le mandat robuste du maintien de la paix implique, que le consentement soit recherché et maintenu au niveau tactique mais peut manquer au niveau stratégique[362]. Ainsi, les « *spoilers* » ou « *fauteurs de troubles* », terme utilisé pour désigner les forces qui s'opposent au processus de paix et qui cherchent à le faire échouer, peuvent être combattus par la mission sans leur consentement. Selon cette interprétation, les forces de maintien de la paix peuvent se passer du consentement des parties au conflit lorsqu'elles menacent le processus de paix et les civils.

C'est dans ce contexte que la MONUSCO s'était passée du consentement du M23 pour le déploiement de sa Brigade d'intervention. Les groupes armés étant désignés forces négatives et acteurs non légitimes par les Nations Unies menaçant la paix et la sécurité dans la région et donc, des acteurs auxquels la Mission pouvait s'opposer, y compris par la force. C'est dans ce cadre que les protestations des groupes armés à la présence de la Brigade d'intervention n'avait aucun impact, ni sur le consentement stratégique, ni sur la légitimité même de l'opération de maintien de la paix[363].

Dès lors que la MONUC/MONUSCO cible militairement certaines parties au conflit comme le M23 dans la résolution 2098(2013) et qu'elle a pour objectif de les neutraliser, d'empêcher leur développement et de les désarmer par la force, le principe de consentement des parties devient difficilement compréhensible et l'on peut même douter que les groupes armés en question consentent à la présence et à l'action de la MONUSCO sans réagir contre elle[364]. A la lumière de cette interprétation, tous les groupes armés congolais signataires ou non des accords de paix ou qui ont émergé après la signature de certains accords peuvent être considérés comme des fauteurs des troubles et combattus y compris par la force dès lors qu'ils menacent le processus de paix, le mandat et les populations civiles. Cette analyse a pour conséquence la stigmatisation, la marginalisation et le discrédit de nouveaux groupes armés post-accord de paix, qualifiés d'obstacle à la paix alors même que certains sont nés pour

[361] Nations Unies, DPKO/DFS, Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et Orientations, New York : Nations Unies, 2008. (Doctrine Capstone).
[362] Di RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit*., p. 437.
[363] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/388, §4.
[364]En février 2014, un personnel de la section DDR de la MONUSCO a été tué à Béni, poussant la Mission à évacuer son personnel non essentiel de Beni. OHCHR, Report of the United Nation Joint Human Rights office on International Humanitarian Law violations committed by Allied Democratic Forces (ADF) combattants the Territory of Beni, North kivu Province, between 1 october and 31 December 2014, mai 2015.

exiger l'application de ces mêmes accords[365]. En conclusion, le principe de consentement des parties ne s'opère que dans le cadre du respect par les parties du mandat des Nations Unies. Il n'est plus nécessaire lorsque les parties violent la résolution instituant le mandat et lorsque les droits des civils sont violés ou menacés.

Autour de la MONUSCO, le principe du non usage de la force et d'impartialité ont connu aussi une certaine inflexion qu'il convient de souligner.

### *2.2. L'adaptation du principe de l'utilisation minimale de la force et de l'impartialité à l'environnement opérationnel congolais*

Au fil des années, le principe de l'utilisation de la force minimale dans les opérations de maintien de la paix a évolué progressivement à la suite des turbulences qui ont accompagné l'émergence du mandat robuste de protection. Une opération pouvait déclarer une zone sous protection onusienne en cas d'échecs des patrouilles dissuasives et dans ce cas défendre cette zone contre les attaques en légitime défense. En 1963, l'ONUC, ancêtre de la MONUC, puis de la MONUSCO s'était attribuée la charge de pacifier la zone, y compris par une approche coercitive en attaquant les maraudeurs et les bandes armées[366].Au nom de la protection des civils, le Commandant des opérations de la MONUSCO à Goma a déclaré la zone étendue sur 20 km sous protection onusienne. Cette limitation de cette zone annonçait aux bandes armées qu'elles seraient combattues par la force si elles ne désarmaient pas. Les Casques bleus pouvaient prendre des mesures appropriées pour s'interposer entre les combattants pour prévenir l'effusion du sang et le pillage des biens des civils. Ce concept d'utilisation minimale de la force en légitime défense s'est élargi pour s'étendre à la légitime défense de la Mission et du mandat[367].

Ainsi, l'usage de la force armée est compris comme pouvant être utilisé pour se défendre, défendre le personnel de l'ONU, son mandat ainsi que toute personne ou zone sous protection de l'ONU. La distinction entre l'usage de la force au niveau tactique et stratégique a permis de justifier le maintien de la paix robuste. Les opérations robustes se permettent d'utiliser la force au niveau tactique tout en jouissant du consentement de l'État hôte à la différence de l'usage de la force au niveau stratégique qui transforme les missions en

[365] Le mouvement de 23 mars (M23) est né pour revendiquer l'application intégrale de l'Accord signé entre le gouvernement congolais et un ex mouvement rebelle CNDP de Laurent Nkunda en 2009.
[366]Di RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p. 439.
[367] S/RES/2098(2013) 28 mars 2013, §9.

opérations d'imposition de la paix. La complexité du conflit congolais implique que les deux niveaux (tactique et stratégique) se sont appliqués simultanément pour exécuter le mandat de protection par la MONUSCO. Pour dissuader les groupes armés de recourir à la violence contre les civils, la MONUC a recouru à la force pour répondre précisément à la menace de violence contre les civils lors de certaines crises : Bunia (2003), Bukavu (2004), Kiwanja (2008). Cette utilisation était qualifiée de tactique, ponctuelle, exceptionnelle et limitée. Ce qui écarte les Casques bleus du champ d'application du DIH qui implique des hostilités prolongées et parfois généralisées.

Les opérations offensives ciblant certaines parties au conflit paraissent remettre en cause les principes fondateurs du maintien de la paix. Il est clair aussi que pour la première fois, une mission de paix se voit explicitement confier le mandat de contrer par la force les groupes armés afin de garantir la sécurité des populations. Cette possibilité peut être déduite des précédents mandats en raison d'une interprétation large, audacieuse et énergique des responsables militaires de la MONUSCO[368]. Dans la résolution 2098(2013), le Conseil de sécurité autorise la MONUSCO à faire usage de la force armée offensive, ciblée contre l'une des parties au conflit de façon unilatérale et non plus seulement au soutien à l'État hôte pour répondre à l'objectif stratégique de neutralisation des groupes armés. Ainsi, la raison même de la Mission se décline entre protection des civils et neutralisation des groupes armés[369]. Lors d'un point de Presse à Goma, le Commandant Dos Santos confirmait l'importance de l'initiative dans toute la stratégie militaire et laissait entendre qu'il était prêt à agir[370]. L'état d'esprit des commandants et des troupes était déjà tourné vers l'approche robuste et le désarmement forcé des groupes armés[371].

Les opérations offensives contre le M23, et les FPI ont eu les traits des opérations conduites par les États ou les organismes régionaux notamment le recours aux hélicoptères, aux drones visant à traquer les rebelles par des opérations de bouclages et de

[368]Dans son entretien du 5 avril 2013, il explique que lorsqu'il y a une attaque, les gens fuient où ? À la base des Nations Unies, pour avoir sa protection. Qu'on le veuille ou non, c'est toujours la priorité. ; N. Di RAZZA, *la protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*. p. 248.

[369] Di RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit*., p. 441.

[370]Point de Presse de la MONUSCO, juillet 2013, Goma. Le Général répondait à une question d'un journaliste de France Télévision, l'interrogeant sur la position de la Mission et sa volonté d'attendre un faux pas du M23 ou de prendre l'initiative.

[371]En mars 2014, des ultimatums sont lancés contre les FDLR. M. Kobler demande : « à tous les rebelles des FDLR de se désolidariser immédiatement de leurs leaders poursuivis par la justice, sous peine d'être désarmés par la force ». Lors d'une conférence le 11 mars 2014, le groupe rebelle FDLR a manifesté l'intention de coopérer mais n'a pas respecté la date limite fixée en janvier 2015, ce qui déclenche les opérations offensives.

bombardement[372]. Désormais partie au conflit, la configuration même du théâtre d'opération transforme la Brigade de la MONUSCO en cible légitime pour les rebelles. Sur le plan opérationnel, la résolution 2147 (2014) autorisant les Casques bleus de la MONUSCO à faire usage de la force offensive apporte d'autres changements car elle cesse de confier au commandant des opérations la seule marge de manœuvre et d'interprétation du mandat. Le mandat se veut péremptoire et clair, révolutionnant l'image du maintien de la paix. La stratégie de communication de la MONUSCO a même changé, elle se concentre sur la publicité des images des Casques bleus suréquipés, démontrant armes et munitions, en pleine action et au visage fermé contrastant avec le cliché habituel et classique du Casque bleu simple observateur, surveillant d'une tranchée éloignée des combats avec ses jumelles. A côté du désarmement des groupes armés, l'intervention active des forces de la paix dans le combat instaure des éléments de langage beaucoup plus forts et agressifs dans le cadre de maintien de la paix notamment le verbe « *neutraliser* ».

Du principe de non usage de la force sauf légitime défense, le principe d'impartialité d'une opération de maintien de la paix a été affecté par ce nouveau mandat de la MONUSCO résultant de la résolution 2098(2013). Pour la résolution objective du conflit, la MONUC/MONUSCO devrait rester impartiale et ne devrait pas favoriser un camp au détriment d'un autre. Initialement chargée d'observer le respect et l'application de l'accord de paix signé par les parties congolaises en conflit, la MONUC/MONUSCO devrait accomplir son mandat de façon neutre en collaborant avec toutes les parties. Ainsi, comment imaginer l'impartialité de la mission de paix lorsqu'elle apporte un soutien militaire explicite en favorisant un camp au détriment d'un autre. Cette posture est remarquable lorsque la brigade d'intervention mène des opérations militaires offensives ciblées contre les groupes armés, parties au conflit.

L'expérience Rwandaise et Yougoslave ont largement contribué à l'atténuation de ce principe et entamé sa compréhension qui, selon le rapport Brahimi ne devait pas empêcher les Casques bleus de stopper les pires atrocités[373]. Le Général R. Dallaire, note qu'au Rwanda, l'impartialité a souvent été invoquée pour justifier l'inaction. En Bosnie, les zones réputées

[372]Les Échos de la MONUSCO, « La MONUSCO soutient les FARDC pour neutraliser le Front de résistance Patriotique de l'Ituri (FPI) », juillet 2015.
[373] Di RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit*., p. 435.

sûres et censées être protégées par les Nations Unies ont été soupçonnées d'avantager l'une ou l'autre partie en l'empêchant de gagner des localités.

A ce sujet, le rapport Brahimi souligne que l'impartialité des opérations des Nations Unies :

« *Doit par conséquent signifier l'adhésion aux principes de la Charte : lorsqu'une partie à un accord de paix en viole les clauses de façon claire et irréfragable, le fait pour l'ONU de continuer à accorder le même traitement à toutes les parties risque, au mieux, de compromettre l'efficacité de l'Organisation et au pire de la rendre complice du crime. Rien n'a été plus préjudiciable à la réputation et à la crédibilité de l'ONU en matière de maintien de la paix au fil des années 1990 que sa réticence à distinguer entre la victime et son agresseur* ». Le document ajoute clairement : « *être impartial ne signifie pas être neutre et ne revient pas à traiter toutes les parties de la même façon, en toutes circonstances et à tout moment, ce qui relèverait plutôt d'une politique d'apaisement. Si l'on se place d'un point de vue morale, les parties, dans certains cas, ne se situent pas sur un pied d'égalité, l'une étant de toute évidence l'agresseur, l'autre la victime ; l'emploi de la force n'est alors pas seulement justifié sur le plan opérationnel, c'est une obligation morale*»[374].

L'interprétation suivant laquelle l'impartialité n'équivaut pas à la neutralité ne peut être invoquée que lorsqu'une des parties ne respecte pas les principes de la Charte, mais aussi les droits de l'homme. L'évolution contemporaine du maintien de la paix en République Démocratique du Congo se rapproche fondamentalement de la position développée par le rapport Brahimi selon laquelle, l'impartialité n'est pas la neutralité. L'engagement de la Brigade d'intervention dans le conflit congolais consiste à contraindre les parties à respecter leurs engagements conformément à la Charte de l'ONU.

Les Casques bleus ne doivent plus rester neutres face aux atrocités ou devant des acteurs menaçant les civils. Sans que cela ne change le statut de mission de maintien de la paix et ne transforme l'opération en mission d'imposition de la paix, la tendance est alors à l'imposition de la protection ou protection-renforcement envers tous. En vertu de la résolution 2098(2013), la protection des civils constitue désormais le critère fondamental d'évaluation de

[374] Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, A/55/305-S/2000/809, 21 août 2000, §50. (Rapport Brahimi).

l'applicabilité du principe d'impartialité contrairement à la perception anglo-saxonne estimant que la participation des forces de maintien de la paix aux hostilités quelle que soit la raison affecte la neutralité, la crédibilité et l'impartialité de la mission et prive celle-ci de tout soutien local et conduit inévitablement à transformer le maintien de la paix à une opération d'imposition de la paix et donc à une confrontation militaire[375].

***Conclusion de la section 1***

La qualification d'un CA repose sur des critères objectifs, descriptifs et non exhaustifs définis par la doctrine, la jurisprudence et la pratique internationale. Cependant, l'application DIH, DIDH, la convention de Genève de 1949 et ses protocoles additionnels sont indifférentes à la nature du conflit et aux critères de qualification face à des menaces à la vie des civils. Le conflit armé en RDC reste un CANI mais du fait de l'intervention des pays étrangers dans le conflit, il devient un CAI et donc, un conflit hybride. Le point de glissement d'un conflit armé à un autre n'est pas clairement établi. Il convient donc d'évaluer la nature du conflit au regard des circonstances propres à chaque situation et de la qualité des intervenants. A ce jour, aucune autorité n'est habilitée à qualifier un conflit armé. Cependant, la qualification décidée par le Conseil de sécurité au regard des pouvoirs qu'il tire de la Charte de l'ONU prime sur toutes les autres qualifications.

La jurisprudence, la doctrine et la pratique onusienne offrent des critères de qualification aux conflits armés, celle-ci peut résulter aussi de la nature de l'intervention des tiers extérieurs dans le conflit interne[376].

## *Section 2. Le rôle des interventions extérieures dans le conflit armé interne*

Toute intervention extérieure dans un conflit interne introduit un élément susceptible de modifier la nature du conflit et de donner droit à la légitime défense de l'Etat victime ou à la légitime défense collective de l'article 51 de la Charte de l'ONU. Le rapport entre le droit international et le droit interne démontre que l'Etat demeure seul à exercer par le biais des organes qui le compose les compétences qui sont attachées à sa personnalité juridique. Ce

[375] OTUNNU (O), « Préserver la légitimité de l'action des Nations-Unies », *politique étrangère*, 1993, pp.597-610.
[376] POURTIER (R), « Le Kivu dans la guerre : acteurs et enjeux », *Echos Géo sur le vif*, 2009, pp.7-10.

monopole de l'Etat dans les affaires intérieures est protégé des potentielles atteintes par l'article 2 paragraphe 7 de la Charte des Nations Unies entériné en droit international sur le principe de la prohibition de l'intervention dans les affaires intérieures d'un Etat[377]. Dans la pratique, ce principe protecteur de l'Etat dans l'exercice de ses compétences admet quelques exceptions justifiées d'une part, par la demande ou la sollicitation de l'Etat victime d'une intervention illicite et d'autre part, par les exigences humanitaires ou encore dans le cadre d'une opération de maintien de la paix fondée sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Au nom de son droit naturel et légitime dans l'exercice de la souveraineté, le principe de non-intervention dans les affaires d'un Etat ne s'oppose pas à ce que celui-ci sollicite l'intervention des tiers dans ses affaires intérieures lorsque son gouvernement est menacé de déstabilisation. Si le principe de non intervention dans les affaires intérieures de l'Etat est bien établi en droit international, le concept même de l'intervention fait encore l'objet d'appréciations divergentes. Elle doit être comprise comme une tentative de subordination extérieure de la fonction gouvernementale. Elle est l'immixtion, l'action d'un Etat dans le domaine de compétence d'un autre Etat sans son consentement préalable[378].

L'Assemblée générale des Nations Unies évoque « *le droit inaliénable qu'à tout Etat de choisir son système politique, économique, social et culturel sans aucune forme d'ingérence* »[379]. Ainsi, toute intervention sans consentement de l'Etat dans son domaine réservé serait illicite. Mais à l'évidence, une telle intervention deviendrait licite lorsqu'elle bénéficie de l'accord préalable de l'Etat[380]. De manière générale, les combattants et les groupes armés ne sont pas exclusivement les seules parties impliquées dans le conflit armé en RDC. Les ingérences et interventions étrangères dont ils bénéficient traduisent des formes variées rendant difficile l'identification exacte des parties au conflit[381]. L'étendue de leur participation au conflit et les rapports qu'entretiennent les tiers et les combattants deviennent des indicateurs susceptibles de déterminer l'extension de ce conflit intra étatique à sa dimension internationale[382]. A ce titre, la qualification de la nature du conflit armé passe par la détermination de ses acteurs. Elle revêt une importance particulière dans la mesure où elle

[377] BODEAU-LIVINEC (P), *Le Gouvernement de l'Etat du point de vue du droit international*, *op.cit*. p.309.
[378] *Ibid*
[379] Résolutions 2131 (XX), §5 et 2625 (XXV), 3eme principe, 4e al.
[380] MATOKO (E), *L'Afrique par les Africains, Utopie ou révolution* ? , Paris L'Harmattan, 1996, p.224.
[381] FLORENT (J-L), « Les destinataires non étatiques des résolutions du Conseil de sécurité », *SFDI*, Colloque du Mans, Le sujet en droit international, Paris, Pedone, 2005, pp. 107-116. ; TSHIBANGU KALALA, *Les résolutions des Nations Unies aux entités non étatiques,* Bruxelles, Larcier eds, 2009, pp. 87-97.
[382] POURTIER (R), « Le Kivu dans la guerre : acteurs et enjeux », *Échos Géo sur le vif*, 2009, pp. 7-10.

permet de catégoriser le conflit selon qu'il implique au moins deux États (conflit armé international) ou un gouvernement avec un ou plusieurs acteurs infra étatiques (conflit armé non international). Dans un conflit donné, tous les acteurs n'ont pas la même importance, voire le même degré d'implication. L'intensité du conflit ne présage pas non plus du rôle que les acteurs pourront jouer effectivement pour sa résolution.

Ainsi, Wutubaal Kumaba Mbuta estime que le conflit armé en RDC met en jeu trois types d'acteurs. Selon leur régularité, implication et récurrence dans tous les conflits armés congolais, ils sont primaires, secondaires et tertiaires. L'auteur qualifie le Rwanda et l'Ouganda, d'acteurs « *primaires ou principaux* » du conflit congolais c'est-à-dire des acteurs stables caractérisés par une certaine forme de récurrence dans les revendications d'une guerre à une autre et ce, malgré le changement officiel des statuts sous l'influence des négociations politiques[383]. A côté des acteurs principaux décrits ci-dessus, il y a des acteurs "secondaires ou parfois d'opportunité" qui ont un intérêt direct ou indirect au conflit. Ces derniers bénéficient souvent des soutiens des acteurs primaires[384]. Les acteurs tertiaires eux, subissent les effets du conflit en accueillant sur leur territoire ou entités des réfugiés et des personnes déplacées provenant des zones en conflit [385] . Dès lors qu'il n'existe pas de conflit armé géographiquement localisé sans déborder chez les voisins, l'analyse du conflit armé congolais impliquant une diversité d'acteurs, opère une double qualification : un CANI entre la RDC et les groupes rebelles[386] et un CAI entre la RDC et ses voisins (l'Ouganda, Rwanda)[387].

En principe, toute intervention extérieure dans un conflit interne contrevient à l'article 2 alinéas 4 de la Charte des Nations Unies. Cependant, chaque Etat intervenant cherche à soutenir la licéité de son intervention en invoquant un titre juridique : consentement de l'Etat territorialement compétent, raisons humanitaires ou la légitime défense. Dans le cadre de la RDC, les interventions extérieures ont été de deux types : d'une part, les interventions consenties, celles-ci résultent des traités généraux autorisant la RDC à accorder un droit

[383]WUTIBAAL KUMABA MBUTA, « La conflictualité dans les pays des Grands Lacs : le cas de la République Démocratique du Congo *»,in* PASCALLON (P) et CHAIGNEAU (P), *Conflictualités et politiques de sécurité et de défense en Afrique,* éd. L'Harmattan 2012, pp.115- 116.
[384] Wutibaal KUMABA MBUTA, *L'ONU et la diplomatie des conflits, le cas de la République Démocratique du Congo*, éd. L'Harmattan, 2012, p. 119.
[385] Rapport de Groupe d'experts des Nations Unies, S/2002/1146, 16 octobre 2002.
[386] Mouvement de 23 mars dirigé par Makenga, capitaine de l'armée congolaise, ce mouvement exige l'application des accords politiques ayant mis fin à la rébellion de CNDP de Laurent KUNDA, rébellion soutenue par la Brigade d'intervention de la Monusco.
[387] Un rapport du groupe d'expert de l'ONU rendu public le 12 décembre 2008 affirme que le Rwanda avait envoyé et participé au recrutement des enfants soldats et soutenu matériellement et militairement le CNDP.

d'intervention sur son territoire lorsque les circonstances l'exigent. C'est dans ce cadre que les pays de la SADC sont intervenus en 1998 à la demande du gouvernement congolais pour l'appuyer contre les forces étrangères non invitées sur son territoire. Cette intervention des pays de la région s'est accompagnée du déploiement de la Mission de paix des Nations Unies (MONUC) pour surveiller l'application d'un accord de cessez-le-feu signé par les parties en conflit. D'autre part, il y a des interventions non consenties violant la souveraineté et l'intégrité territoriale congolaises[388].

Mais la pratique contemporaine des Nations Unies consiste à réorienter sa logique opérationnelle en intervenant aussi bien dans les conflits internes qu'internationaux avec ou sans le consentement de l'Etat hôte[389]. Toute intervention d'un Etat tiers dans un conflit interne introduit un facteur international dans le conflit[390]. Cependant, ce n'est pas en tant que telle qu'elle modifie nécessairement la nature des affrontements sur le territoire d'un Etat. L'intervention ainsi comprise peut révéler plusieurs réalités: certaines interventions participent à la recherche des solutions au conflit et peuvent résulter de la demande de l'État confronté à des situations pour lesquelles aucun règlement n'est plus possible sans intervention extérieure[391]. D'autres interventions appuient activement les forces irrégulières sur le plan militaire, logistique, économique et financier violant de ce fait les principes de non recours à la force dans les relations internationales ainsi que le principe de non-intervention dans les affaires internes d'un Etat[392]. La diversité d'intervention, loin de solutionner le problème dans la région, contribue à pérenniser le conflit. Beaucoup d'acteurs, notamment de la région, participent efficacement à ce qu'il apparaît juste de qualifier de « *situation de guerre permanente ou de paix impossible* ». Les forces externes qui interfèrent dans ce conflit sont nourries de facteurs aggravants qui participent à la fois de la dialectique ethnique, des

[388] S/RES/1304(2000) du 16 juin 2000, §4(a), S/RES/1234 (1999) du 9 avril 1999, § 2 ; POURTIER (R), «Le Kivu dans la guerre : acteurs et enjeux », *op.cit*., pp.15-20.
[389] VIRCOULON (T), « Ambiguïtés de l'intervention internationale en République Démocratique du Congo », *Politique africaine*, juin 2005, pp.79-95.
[390] TZANAKOPOULOS (A), « l'intervention du Conseil de sécurité dans les conflits internes »in K. BANNELIER et C. PISON, (Dir), *Le recours à la force autorisé par le Conseil de sécurité,* Ed. A. PEDONE, 2014, pp.67-68.
[391] Dans sa résolution n°1366, adopté le 30août 2001, le Conseil de sécurité des Nations Unies se déclare résolu à poursuivre l'objectif de la prévention des conflits armés, en tant que partie intégrante de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Soulignant que c'est avant tout aux Gouvernements qu'il incombe de prévenir les conflits, le Conseil de sécurité rappelle que l'ONU et la communauté internationale peuvent également jouer un rôle important en appuyant les efforts que déploient les gouvernements à cette fin et peuvent les aider à se doter de capacité dans ce domaine. Les États membres, ainsi que les organisations et structures régionales et sous régionales doivent concourir à l'élaboration d'une stratégie globale de prévention des conflits.
[392]C.I.J., *Activités armées sur le territoire de Congo (RDC c Ouganda*), *op.cit*., pp. 5 et 28, §§ 169-192

intérêts économiques, politiques contradictoires et d'une situation démographique caractérisée par des densités élevées des populations dans la région. Dans ce cadre, notre analyse va porter d'abord sur l'interdiction de toute intervention dans les affaires intérieures d'un Etat **(§1**) et ensuite, sur les justifications internationales de l'intervention dans les affaires intérieures de l'Etat (**§2**).

## §1 – L'INTERDICTION DE TOUTE INTERVENTION DANS LES AFFAIRES INTERIEURES D'UN ETAT

En droit international, le principe de non–intervention dans les affaires intérieures d'un Etat dispose d'une base solide. Bien qu'il ne figure pas dans la Charte des Nations Unies, il participe à la préservation et à la garantie du libre exercice exclusif du pouvoir de l'Etat[393]. Dans le cadre de conflits armés, toute intervention extérieure n'internationalise pas le conflit, sauf si des moyens coercitifs sont utilisés par des Etats tiers sans consentement de l'Etat victime du conflit, et dont l'objectif affiché est la déstabilisation ou le renversement du régime établi. En RDC, beaucoup d'acteurs étatiques et non étatiques recourent à des méthodes et des moyens subtils susceptibles de leur permettre d'intervenir dans le conflit congolais sans le consentement de celui-ci. D'autres acteurs externes déclarent participer à sa résolution alors même qu'ils sont liés aux activités économiques illicites[394]. Dans cet ordre, l'Ouganda a justifié son intervention au Congo en invoquant la légitime défense, des ressorts sécuritaires et la protection de ses ressortissants menacés à Kinshasa[395]. Toutes ces manœuvres visent à masquer ou à justifier leurs contraventions aux règles du droit international public et notamment à la prohibition de l'article 2 paragraphe 4 de la Charte des Nations Unies.

Ce principe de prohibition d'intervention dans les affaires internes d'un Etat constitue le moyen efficace de protection de l'Etat contre toutes les tentatives de déstabilisation et de renversement du régime. La violation de ce principe peut donner droit à la légitime défense de l'Etat victime ou à la légitime défense collective consacrée à l'article 51 de la Charte des Nations Unies. En fonction des acteurs impliqués dans le conflit, la nature du conflit peut changer et commander l'application de nouvelles règles de droit. Certains affrontements ont

[393] BODEAU-LIVINEC(P), *Le Gouvernement de l'Etat du point de vue du droit international*, *op.cit*., p.310.
[394] WHITFIELD (T), « Pratique de la médiation, le rôle des acteurs externes dans la médiation, défis et options pour les médiateurs », *Centre pour le dialogue humanitaire* 2012, pp.1-28.
[395] *Ibid*.

opposé les FARDC aux forces des États intervenants dans le conflit sans son consentement ou les forces des États intervenants entre elles de part et d'autre de la ligne de front et les forces gouvernementales (de l'État territorial ou d'un État tiers)[396].

Cette configuration fait du conflit armé en République Démocratique du Congo un conflit armé international en ce sens qu'il a mis aux prises les armées de six États et qu'il y a eu parallèlement des affrontements armés à la frontière commune et à l'intérieur du territoire congolais. Ainsi, la nature des parties en présence constitue le critère décisif de la qualification du conflit, plutôt que le caractère transnational de la situation[397].

### A. Intervention non consentie, une atteinte à l'exercice des compétences de l'Etat

L'intervention des États tiers dans le conflit armé interne en RDC s'est opérée d'abord par procuration via les groupes armés locaux, se contentant de soutenir et guider la rébellion depuis l'extérieur avant que ne s'affirment leurs puissances dans les campagnes militaires à l'intérieur du territoire congolais[398]. Cette intervention a pris à la fois la forme soit de confrontation directe entre États intervenants, soit d'une intervention d'un Etat tiers en appui d'un groupe armé dans un conflit préexistant internationalisant du fait le conflit[399]. La présence des forces armées rwandaises et ougandaises à l'Est de la RDC tantôt pour soutenir des rebellions successives, tantôt sous prétexte sécuritaire n'ont fait qu'exacerber le conflit et rendues difficiles l'ébauche d'une solution rapide. L'usage de la contrainte armée, constitue un comportement prohibé dans les relations interétatiques et marque l'exercice abusif de la fonction gouvernementale qui porte atteinte à l'article 2§7 de la Charte des Nations Unies[400].

[396] En 2003, les forces armées de l'Ouganda et du Rwanda se sont affrontées dans la troisième ville congolaise de Kisangani alors même qu'elles sont venues au Congo officiellement pour neutraliser leurs rebellions respectives : la LRA pour l'Ouganda et les FDLR pour le Rwanda tout en soutenant militairement les rebellions congolaises hostiles au Gouvernement congolais. Le RCD pour le Rwanda et le MLC pour l'Ouganda.

[397] ZEGVELD (L), *Accountability of Armed Opposition Groups in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p.136. Rapport de Criss Group Afrique : Comprendre les conflits dans l'Est du Congo : la plaine de la RUZIZI, n °206 du 23 juillet 2013

[398] S/RES/1468 (2003), 20 mars 2003, §13.

[399] TSHIBANGU KALALA, « Les requêtes de la RDC dans l'affaire des activités armées sur le territoire du Congo contre le Rwanda, le Burundi et l'Ouganda devant la Cour Internationale de Justice : analyse et premier commentaire », in *Revue de Droit Africain*, Bruxelles, n°13, 2000, pp.96-109.

[400] BODEAU-LIVINEC (P), *Le Gouvernement de l'Etat du point de vue du droit international, op.cit*., p.324.

La prise en compte de la dimension internationale du conflit par le Conseil de sécurité s'est traduite par l'adoption des résolutions contraignant les pays intervenants de quitter le territoire de la RDC[401]. Dans la résolution 1304 (2000), le Conseil de sécurité est :

« *d'avis que les forces Ougandaises et Rwandaises devront fournir des réparations pour les pertes en vies humaines et les dommages matériels qu'ils ont infligés à la population civile de Kisangani et prie le Secrétaire de lui présenter une évaluation des torts causés sur la base de laquelle puissent être déterminées ces réparations à prévoir* »[402].

Le Conseil de sécurité estime que les forces étrangères non invitées sont responsables des dommages matériels et des pertes en vies humaines et qu'elles doivent réparer les torts causés aux civils de Kisangani. L'intervention étrangère dans un conflit armé interne peut modifier la nature juridique du conflit. Cette intervention aux modalités coercitives empêche l'exercice normal de la fonction du gouvernement congolais. Elle contrevient au principe de non - intervention en ce sens qu'elle vise à déstabiliser, voire renverser le régime établi. De ce fait, en voulant subordonner la fonction de l'Etat par le changement du régime, l'intervention des forces étrangères notamment du Rwanda et de l'Ouganda traduit un exercice abusif de leur fonction gouvernementale et devrait être condamnée. Comme le souligne J. Charpentier :

« *L'intervention, par sa nature même, apparait contraire aux données fondamentales de la société internationale : la société internationale est une communauté d'Etats qui déterminent eux-mêmes ; l'intervention est une pression exercée par un Etat sur un autre Etat pour qu'il se détermine dans le sens voulu par le premier ; elle est donc contraire à l'ordre juridique international et doit être condamné* »[403].

Cette intervention armée du Rwanda et de l'Ouganda sur le territoire de la RDC constitue une immixtion extérieure qui concurrence le pouvoir congolais et menace son fonctionnement normal. Elle porte atteinte à la stabilité de son ordre normatif qui découle du principe juridique de l'égalité souveraine des Etats. Elle pourrait être caractéristique d'une agression. Elle transforme le conflit armé interne en conflit armé international. Ce conflit

[401] S/RES/1332 (2000), 14 décembre 2000, §10, S/RES/1304 (2000), 16 juin 2000, §§2-4.

[402]S/RES/ 1304 (2000), 16 juin 2000 §14

[403] CHARPENTIER (J), « Les effets du consentement sur l'intervention », mélanges Séfériadès, *Ecoles des Sciences politiques* « Panteios », Athènes, 1961, t. II, p.493.

autrefois régi par l'article 3 commun aux 4CG se trouve couvert par le champ du DIH. Comme l'illustre la résolution 1304(2000) du Conseil de sécurité, l'intervention militaire de l'Ouganda en RDC pouvait constituer un acte d'agression au terme de l'article 3, g) de la résolution 3314 du 14 décembre 1974 de l'Assemblée générale :

« *L'envoi par un État ou en son nom de bandes ou de groupes armés, de forces irrégulières ou de mercenaires qui se livrent à des actes de force armée contre un autre État d'une gravité telle* » qu'il constitue une agression de l'État commanditaire. Cette configuration renvoie à la situation qui a opposé l'Ouganda et la RDC dans laquelle les forces armées Ougandaises ont appuyé militairement le groupe armé du mouvement de libération du Congo (MLC) de J-P Bemba[404]. A ce sujet, la République Démocratique du Congo avait saisi la C.I.J au sens de l'article 1 de la résolution 3314 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 14 décembre 1974 et de la jurisprudence de la Cour internationale de justice, en violation de l'article 2, paragraphe 4 de la Charte des Nations Unies et de la Charte de l'Union africaine pour des actes d'agression armée perpétrée par l'Ouganda sur son territoire[405].

La C.I.J. constate que *« Les forces armées Ougandaises ont traversé de vastes zones de la RDC et[ ] mené des opérations dans un grand nombre de localités* », conclut que « *l'Ouganda a violé la souveraineté ainsi que l'intégrité territoriale de la RDC. Les actes de l'Ouganda ont également constitué une ingérence dans les affaires intérieures de la RDC et dans la guerre civile qui y faisait rage* ».

Bien que la question de la qualification du conflit armé n'ait t pas été posée devant son office, il ressort de la décision de la C.I.J que les actes coercitifs de l'Ouganda et les modalités de l'exercice de ses forces sur le territoire congolais constituent une ingérence prohibée par l'article 2 § 4 de la Charte. Cette contravention de l'Ouganda au principe de non- intervention dans les affaires intérieures pouvait modifier la nature du conflit, qui était au départ, un conflit armé interne et devenir un conflit armé international régi par le DIH. L'illicéité du comportement de l'Ouganda est liée non seulement aux moyens coercitifs utilisés pour atteindre son objectif, mais au fait que les actes posés sont intimement liés à l'affirmation de

[404] C.I.J., *Activités armées sur le territoire du Congo (Congo c. Ouganda)*, *op.cit*., p. 61, §§155-157.

[405] *Ibid*, pp.180-181, §23 ; FORLATI (S), « Protection diplomatique, droits de l'homme et réclamations " directes" devant la Cour internationale de justice : quelques réflexions en marge de l'arrêt Congo/Ouganda », *R.G.D.I.P*., 2007, pp.89-116.

l'identité de l'Etat congolais au regard du droit international positif. Ce comportement subversif traduit une interférence inacceptable dans le champ de la compétence nationale. Ainsi, l'intervention d'un Etat dans les domaines de compétence qu'exerce l'un de ses pairs sans son consentement préalablement éclairé est condamnable quels qu'en soient les caractères et les raisons.

### B. La non-intervention, une garantie normative contre la déstabilisation et le renversement du régime établi

L'Assemblée générale admet le principe de non-intervention au rang des « principes fondamentaux du droit international » protégeant la détention et l'exercice des compétences étatiques. S'il est bien établi en droit international, ce principe de non-intervention ne figure pas en tant que tel dans la Charte des Nations Unies car ni l'article 2 paragraphe 7 qui énonce le principe et limite son application aux actes de l'Organisation, ni l'article 2 paragraphe 4 qui prohibe l'intervention de graves crimes ne définit non plus la portée du principe[406].

Le principe de non-intervention découle du principe de l'égalité souveraine des Etats selon lequel aucun Etat n'est juridiquement subordonné aux autres. L'analyse de ce principe permet de déduire que derrière l'Etat, ce sont en réalité les autorités qui exercent la fonction gouvernementale que le principe protège contre toute déstabilisation par des tiers en raison de l'emprise qu'elles sont censées avoir sur le territoire et la population[407]. Et, on peut bien le remarquer, toute critique à leur encontre est rapidement assimilable à de l'ingérence. Si ce principe est bien établi en droit international, il n'induit pas non plus le droit à l'indifférence. Il s'arrête à l'endroit précis où nait le risque de non-assistance. Ce principe vise les interventions contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, ce qui présuppose que l'Etat existe et qu'il n'est pas complètement défaillant[408].Le Gouvernement établi trouve à travers la prohibition de l'emploi de la force contre l'indépendance politique de l'Etat un rempart normatif face aux actes de subversion menés de l'étranger. La déstabilisation dont il fait l'objet doit émaner d'une intervention de la force armée. Elle doit être distincte des comportements des tiers qui résultent des critiques inamicales sous forme de propagande hostile contre le gouvernement établi, et bien qu'elles ne contribuent pas aux

[406] BODEAU-LIVINEC (P), *Gouvernement de l'Etat du point de vue du droit internat*ional, *op.cit*., p.324
[407] *Ibid*
[408] SPIRY (E), « Interventions humanitaires et interventions d'humanité : la pratique française face au droit international », *op.cit*., p.418.

rapports interétatiques harmonieux, ne caractérise pas l'ingérence illicite. Ce qui ne signifie pas que les Etats tiers soient indifférents au comportement des autorités étrangères qui ne respectent pas leurs obligations envers les personnes soumises à leur autorité exclusive. En droit international, seule une action en légitime défense pourrait justifier le renversement de gouvernement par la contrainte[409]. L'interdiction de ne pas intervenir dans les affaires intérieures d'autrui est le corollaire du principe d'égalité souveraine des Etats.

Le rappel de ce principe dans les préambules des résolutions du Conseil de sécurité concernant la RDC tend à préserver l'Etat congolais de toute interférence extérieure visant à déstabiliser son pouvoir et d'attirer l'attention des Etats intervenants de cesser toute intervention au risque de se mettre en marge de la communauté internationale. L'affirmation de ce principe dans les préambules des résolutions du Conseil de sécurité fondées sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies contribue à renforcer et à garantir la stabilité de l'ordre normatif qui postule la coexistence de souverainetés juridiquement paritaires. Par ce principe, l'Etat est libre d'élaborer des lois qui doivent régir son ordre juridique interne en considération de son environnement juridique immédiat. Ainsi, le fait pour un Etat intervenant sans consentement d'édicter des normes substitutives constitue une ingérence prohibée dans la fonction de gouvernement.

Dans la résolution 2098 (2013), le Conseil de sécurité réaffirme son attachement à la souveraineté, à l'indépendance, à l'unité et à l'intégrité territoriale de la République Démocratique du Congo, et souligne que les principes de non-ingérence, de bon voisinage et de coopération régionale doivent être pleinement respectés[410]. Il est établi que le droit international prohibe le recours à la force dans les relations internationales. Le recours à la force par l'Ouganda illustre l'intention de celui-ci de renverser le gouvernement légalement établi et traduit l'ingérence étrangère dans les affaires internes d'un Etat souverain. La C.I.J explique en ces termes : « *Particulièrement évident dans le cas d'une intervention utilisant la force, soit sous la forme directe d'une action militaire, soit sous celle, indirecte, du soutien à des activités armées subversives aux territoires à l'intérieur d'un Etat* »[411]. La violation manifeste de l'obligation consacrée dans l'article 2§4 par l'Ouganda pouvait être assimilable à un acte d'agression.

[409] BODEAU-LIVINEC (P), « *Le Gouvernement de l'Etat du point de vue du droit international », op.cit.*, p.343.
[410] S/RES/2098(2013), 28 mars 2013, 3eme al. Préambule.
[411] *C.I.J*, *Activités armées sur le territoire du Congo*, *op.cit*. p.108§205.

L'intervention de multiples acteurs dans le conflit congolais implique l'application concomitante des règles du DIDH et du DIH. L'article 2 commun aux Conventions de Genève de 1949, applicable en cas de guerre déclarée ou tout autre conflit armé surgissant entre deux ou plusieurs des hautes parties contractantes, même si l'état de guerre n'est pas reconnu par l'une d'elles et de l'article 3 commun applicable en cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des hautes parties contractantes couvrent la réalité du conflit congolais[412]. Entre 1998 et2000, les armées de six pays africains se sont affrontées sur le territoire Congolais. Les unes pour soutenir des mouvements de rébellions, derrières des prétextes sécuritaires et des pillages des ressources naturelles congolaises (c'est le cas du Rwanda, de l'Ouganda et dans une faible mesure du Burundi, tous frontaliers de la RDC dans sa partie Est). Les autres pour appuyer le gouvernement en place et empêcher son renversement par des forces étrangères de la région des Grands Lacs (Zimbabwe, Malawi, Angola). La présence non consentie des forces armées étrangères rwandaises et Ougandaises sur le territoire congolais contrevient à l'article 2§4 de la Charte des Nations-Unies qui dispose : « *Les membres de l'organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies* ».

La violence qui sévit en RDC relève juridiquement de la compétence nationale. L'intervention des Etats étrangers semblerait difficile dans la mesure où cette violence interne pouvait être gérée par la police de l'Etat. L'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2625 du 24 octobre 1970 énonçait : « *Tout État a le devoir de s'abstenir de recourir à la menace ou l'emploi de la force pour violer les frontières existantes d'un autre État ou de violer les lignes internationales de démarcation* ». Cette position a été réaffirmée dans la résolution 3314 du 14 décembre 1974 qui précise qu'« *Aucun prétexte, qu'il soit politique ou économique ne saurait justifier une agression, notion définie alors comme l'emploi de la force armée contre la souveraineté ou l'intégrité territoriale d'un autre État* ».

Ainsi, quel que soit le contexte, le motif, la raison, la forme, les moyens utilisés l'agression est condamnée dans les relations interétatiques. Dans l'affaire sur les Activités militaires sur le territoire du Congo, la Cour note ainsi qu'il ressort clairement des dépositions

[412] Article 3 (1) commun.

des généraux Ougandais Kazini et Kavuma devant la Commission Porter désignée par les Nations Unies : « *l'Ouganda a décidé début août 1998 de lancer une offensive avec diverses fractions qui cherchaient à renverser le Gouvernement de la RDC* ». Même si la Cour ne prononce pas le mot agression, elle considère que cette opération ainsi que le soutien et l'entraînement dispensés à l'Armée de Libération du Congo(ALC), l'aile militaire du Mouvement de Libération du Congo (MLC) dirigé par J.P. Bemba, constituent une violation par l'Ouganda des principes de non recours à la force et de non-intervention. Et elle conclut :

« *En conséquence l'Ouganda a violé la souveraineté ainsi que l'intégrité territoriale de la RDC... L'intervention militaire illicite de l'Ouganda a été d'une ampleur et d'une durée telles que la Cour la considère comme une violation grave de l'interdiction de l'emploi de la force énoncé au paragraphe 4 de l'article 2 de la Charte des Nations Unies* »[413].

Cette intervention contre le gouvernement légalement établi constitue un acte illicite qui traduit le comportement subversif de l'Ouganda. Ce fait internationalement illicite parait évident dans la mesure où il porte atteinte aux relations interétatiques, à la politique de bon voisinage et à la coopération entre les Etats. La volonté de renverser les autorités légalement établies par la force manifeste l'intention du gouvernement Ougandais et traduit une ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat indépendant et souverain prohibée par l'article 2 paragraphe 7 de la Charte des Nations Unies. Du point de vue de la qualification juridique, ce constat constitue un manquement au principe de non-intervention et viole l'obligation découlant de l'article 2 paragraphe 4 susceptible d'être qualifié de crime d'agression.

Cette analyse oppose les partisans de l'interprétation extensive ou élargie des actes relevant d'une agression armée et ceux pour lesquels, toute action armée d'un Etat étranger, bien que condamnable sur le plan du droit et quel que soit le motif (changement de régime, déstabilisation) ou les moyens utilisés ne peut être qualifiée d'agression[414]. Par cette décision, la CIJ exprime davantage la réprobation que lui inspirent les actes de subversion accomplis et encouragés par le gouvernement de l'Ouganda plutôt qu'elle précise si de tels faits ou actes sont constitutifs d'une agression. Tout en reconnaissant les actes de l'Ouganda, la Cour se réserve de conclure à un acte d'agression préférant utiliser une périphrase dont le contenu

[413] C.I.J., *Activités sur les activités armées sur le territoire du Congo*, op.cit. p.63, §155, 161 et 165
[414] BODEAU-LIVINEC (P), *Le Gouvernement de l'Etat du point de vue du droit international, op.cit*., p.344.

rappelle fortement la définition de l'agression fournie par la résolution 3314 (XXIX). On peut se demander pourquoi la C.I.J. évite de conclure à l'agression de l'Ouganda au regard de ses propres constatations [415] ?

Pour M. Kamto, « *La Cour se garde de parler d'agression lorsqu'elle est face à une situation de complexité factuelle, soit parce que les événements sont confus, soit parce que les activités armées se sont passées d'un côté et de l'autre de la frontière; ou encore lorsqu'elle n'est pas en mesure d'établir clairement l'État qui a déclenché les hostilités en employant le premier la force armée; ou bien encore lorsqu'elle peut identifier celui-ci mais que les activités litigieuses n'ont pas une certaine ampleur, ni atteint une certaine gravité* »[416].

Dans la résolution intitulée la paix par les actes, du 17 novembre 1950, l'Assemblée générale des Nations Unies condamne « *l'intervention d'un État dans les affaires intérieures d'un autre État aux fins d'en changer, en recourant à la menace ou à l'emploi de la force, le gouvernement légalement constitué* ». Elle réaffirme solennellement : « *Quelques soient les armes utilisées, toute agression, qu'elle soit perpétrée ouvertement, qu'elle prenne la forme d'une incitation à la guerre civile dans l'intérêt d'une puissance étrangère ou qu'elle se produise de toute autre manière, est le plus grave de tous les crimes contre la paix et la sécurité du monde entier »*[417].

Il ressort de cette résolution que la volonté de changer légalement un gouvernement établi par la menace ou l'emploi de la force pouvait être qualifiée d'une agression. Celle-ci peut être constituée quels que soient les moyens utilisés directs ou indirects : incitation à la guerre ou engagement militaire au profit de l'Etat étranger. L'Assemblée générale étend l'acte d'agression à toute autre manière qui permettrait à l'Etat victime ainsi qu'aux tiers sollicités d'exciper du droit de légitime défense pour la légitime défense collective de l'article 51 de la Charte des Nations Unies en utilisant les mêmes moyens pour mettre fin à l'intervention illicite de l'Etat étranger. Ainsi, elle démontre l'établissement du lien indiscutable entre l'interdiction du recours à la force et le principe de non- intervention[418].

---

[415] KAMTO (M), *L'agression en droit international*, Ed. Paris, Pedone, 2010, pp. 94-96.
[416] *Ibidem*
[417] Résolution A/380/1950, « La paix par les actes », 17 novembre 1950, §1.
[418] SCHINDLER (D), « International Humanitarian Law and Internationalized Internal Armed Conflict », *InternationalReview of the Red Cross*, 1982, pp. 255-264. ; *Affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua* (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique), Arrêt C.I.J., Recueil 1986, § 219.

La Charte des Nations Unies a consacré le principe de non - intervention dans les affaires internes des États pour préserver l'Etat contre toute éventuelle déstabilisation. Cependant, cette prohibition cède lorsque les Etats eux-mêmes, au nom de l'exercice de leur souveraineté sollicitent le soutien et l'assistance des forces extérieures.

## §2 –LES JUSTIFICATIONS INTERNATIONALES DE L'INTERVENTION

L'article 2§7 de la Charte consacre la non- intervention des Nations Unies dans « *les affaires relevant essentiellement de la compétence nationale d'un État »,* mais elle ne s'oppose pas à l'intervention internationale sous le chapitre VII lorsque les troubles internes atteignent un certain degré de gravité et menacent la paix et la sécurité internationales. L'adverbe « *essentiellement* » de l'article 2§7 de la Charte indique le caractère limité de cette intervention. En effet, la Charte autorise le Conseil de sécurité à prendre toutes les mesures qu'il juge nécessaire pourvu qu'il estime que la paix ou la sécurité internationale sont menacés. Le chapitre VII permet au Conseil d'envisager toutes les actions y compris militaires à l'encontre des tiers, auteurs des violations massives des droits humains. Désormais, la question de l'intervention ne se pose plus uniquement dans le cadre d'une agression d'un Etat contre un autre Etat mais aussi dans le cas d'un Etat qui massacre ou laisse massacrer sa propre population. Dans ce cadre, la pratique du Conseil de sécurité permet de qualifier les atteintes aux droits humains de menace contre la paix, ce qui déclenche l'action internationale au nom de principe de responsabilité de protéger[419].

Pour P. Bodeau-Livinec, le principe de non-intervention dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un Etat semblait « *véhiculer une sorte d'indifférence du droit international à la question du gouvernement interne. Cette forme d'abstention apparente préserve le régime établi et les autorités effectives de l'Etat contre toutes les tentatives de déstabilisation par des tiers* »[420]. Pour le gouvernement établi, Le principe de non-intervention constitue une garantie qui le préserve de toute interférence étrangère dans les affaires internes de l'Etat. Le consentement à l'intervention étrangère traduit l'expression du droit naturel et légitime de chaque Etat pour préserver l'intégrité territoriale, l'indépendance politique et la protection de son pouvoir contre toute immixtion des tiers dans les affaires internes. Cependant, certaines situations d'urgence humanitaire (massacre) peuvent rendre

[419] SPIRY (E), « Interventions humanitaires et interventions d'humanité : la pratique française face au droit international », *op.cit*., p.419.
[420] BODEAU-LIVINEC(P), *Le Gouvernement de l'Etat du point de vue du droit international, op.cit*. p.337

licite le recours à la force et justifier une intervention a priori prohibée. En 2013, l'avènement de la Brigade d'intervention de la MONUSCO a constitué pour le gouvernement congolais une occasion d'éloigner le spectre de la balkanisation du pays longtemps envisagée par certaines puissances régionales et par conséquent, préserver son intégrité territoire et son indépendance politique au détriment des Etats tiers.

Si le principe de non-intervention offre au gouvernement établi une forme de protection contre l'action déstabilisatrice des tiers, l'intervention consentie ou à la demande de l'Etat permet de préserver l'Etat et de protéger les populations menacées à la suite de sa défaillance jusqu'au raffermissement de l'exercice exclusif de ses compétences régaliennes. L'affirmation de la licéité de l'intervention permet de préserver au bénéfice de ceux qui exercent les fonctions du gouvernement de l'Etat, la stabilité nécessaire au développement. Le consentement exprimé par l'Etat aux Etats intervenants dans le conflit à sa demande circonscrit le conflit dans le cadre interne. Autrement dit, hors du champ de droit des conflits armés.

La défaillance de l'Etat constitue la motivation de la demande d'intervention et traduit aussi la contestation de l'effectivité de la fonction gouvernementale. Dans le cadre d'un conflit armé interne, l'intervention ainsi comprise est une ingérence ayant pour objectif de modifier l'équilibre des données au détriment du régime ou du gouvernement en place et en conséquence porter atteinte à la souveraineté, à la compétence nationale et à l'indépendance politique de l'État qui en est la cible. Cependant, le dispositif juridique sur lequel l'intervention d'un État dans les affaires intérieures d'un autre État est prohibée admet quelques dérogations. Elle doit viser à obtenir par les moyens de droit la sauvegarde de ce qui transcende toutes les considérations, c'est-à-dire la protection de la personne humaine. L'intervention internationale devrait avoir soit un caractère humanitaire, soit s'inscrire dans le cadre de la responsabilité de protéger ou lorsqu'elle se réalise dans le cadre d'une opération de maintien de la paix autorisée par le Conseil de sécurité de l'ONU. C'est dans ce cadre que la MONUC a été déployée en République Démocratique du Congo[421]. Ainsi sera analysée, l'intervention internationale justifiée par la demande de l'Etat ou sur son invitation (A) et l'intervention en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies en cas de menace contre la paix et la sécurité internationales (B).

[421] S/RES/1291 (2000), 24 février 2000.

### A. Intervention internationale justifiée par la demande de l'Etat ou sur son invitation

En principe, la licéité de l'intervention sollicitée par un Etat à un autre Etat ou groupe d'Etats est fondée sur le droit naturel et légitime de chaque Etat, dans l'exercice de sa souveraineté[422]. Dans ce cadre, l'intervention consentie par l'Etat paraît peu contestable dans la mesure où elle s'inscrit dans les limites où celle-ci devrait être considérée comme irréprochable. Cette intervention internationale consentie, loin de constituer une violation de l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies est sollicitée par l'Etat pour se prémunir de toute tentative de déstabilisation et de renversement du régime établi. Si l'intervention illicite est condamnable par principe, c'est qu'elle constitue l'illustration de la volonté déstabilisatrice du régime établi par les Etats tiers et une occasion privilégiée d'aliéner sa fonction gouvernementale. Ainsi, toute intervention sans le consentement de l'Etat devra être entendue comme une volonté délibérée des Etats tiers à subordonner l'exercice des droits inhérents à la souveraineté de l'Etat et donc, constitutive d'une illicéité.

Dans l'arrêt relatif aux *Activités armées sur le territoire du Congo ( République démocratique du Congo c. Ouganda )*, « *La Cour a considéré que le déploiement des troupes ougandaises sur le territoire de la RDC dans l'intérêt commun des deux parties de lutter contre les forces antigouvernementales opérant le long de la frontière restait strictement subordonné aux limites dans lesquelles le gouvernement congolais y avait consenti* »[423]. Au-delà de la question liée à la subordination au consentement, la Cour analyse ici l'étendue des prérogatives souveraines de l'Etat congolais qui peut retirer son consentement à tout moment sans aucune formalité particulière.

C'est dans ce cadre que le Conseil de sécurité en vertu de la résolution 1341 (2001), sans se prononcer sur les circonstances exactes de la présence des forces étrangères sur le territoire congolais exige que les forces ougandaises et rwandaises, ainsi que toutes les autres forces étrangères, se retirent du territoire de la République Démocratique du Congo[424]. De cette analyse, il ressort que le conflit armé en République Démocratique du Congo est un

[422] RES/387 (1976) du Conseil de sécurité du 31 mars 1976, 4$^{eme}$ al. Préambule.
[423] C.I.J., *Activités sur les activités armées sur le territoire du Congo, op.cit.* p.34 §§45,51-52.
[424] S/RES/1341(2001), 22 février 2001, préambule et §2.

conflit atypique aux frontières mouvantes dans lequel s'entremêlent les interventions internationales consenties comme celle de la SADC, et de la Mission de paix et celles non sollicitées incarnées par les pays voisins qui sont le Rwanda et l'Ouganda. Si ces interventions pourraient qualifier le conflit armé d'international du fait de cette opposition armée interétatique, le lieu d'élection et de confrontation reste géographiquement limité au territoire congolais.

Cette double configuration d'intervention expliquerait en partie les difficultés de sa résolution et de sa perpétuation. Le soutien armé d'un Etat à un gouvernement étranger à l'instar des Etats de la SADC au gouvernement congolais ne soulève pas des difficultés juridiques particulières dès lors qu'il est consenti et s'exerce dans le cadre du respect de la souveraineté nationale. Cependant, elle ne pourrait être admise si elle émanait de l'opposition au gouvernement établi car seul, le gouvernement bénéficie la présomption du droit à consentir à une quelconque intervention étrangère sur son territoire et excluant du coup l'illicéité de l'intervention. Cette affirmation conforte le droit de l'Etat à consentir à une opération étrangère sur son territoire et la présomption dont bénéficie les gouvernants effectifs pour le représenter. Comme l'affirme P. Bodeau-Livinec, la licéité de l'intervention sollicitée s'apparente dans ce cas « *davantage à un privilège établi en faveur des autorités sollicitantes plutôt qu'à une véritable prérogative souveraine de l'Etat dans l'ordre international* »[425]. Le principe de non-intervention dans les affaires intérieures de l'Etat semble d'apparence absolue. Cependant, il admet quelques nuances justifiées par la demande explicite d'intervention de l'État souverain sur le sol des hostilités à des États tiers. Dans ce cadre :

« *L'Etat peut décider librement de restreindre ainsi l'exercice de ses droits, par un usage de ses prérogatives souveraines qui ne saurait être compris comme un abandon de ces dernières au profit d'interférences extérieures* »[426].

Comme il peut déléguer ses compétences à des tiers, il peut les récupérer à tout moment et sans aucune formalité au nom de son droit naturel. L'intervention devient la réponse à un appel du gouvernement légitime. A titre d'exemple, la présence des troupes combattantes des pays de la SADC ont répondu à l'appel du gouvernement congolais, membre de leur organisation en application des traités qui régissent l'organisation et ne peuvent de ce

[425] BODEAU-LIVINEC (P), *Gouvernement de l'Etat du point de vue du droit international, op.cit*. p.363.
[426] *Ibid*

fait constituer une contravention à l'article 2§ 4 de la Charte des Nations Unies[427]. Ce fut le cas plus récemment de la demande du gouvernement du Mali à la France en 2012 lorsqu'une partie de son territoire était occupée par les forces djihadistes. Cependant, l'Assemblée générale des Nations Unies reste méfiante à l'idée de donner sa bénédiction à de telles interventions. Elle estime que les États sollicités risquent poursuivre leurs intérêts personnels sous couvert d'une mission humanitaire à la demande des États défaillants.

T. Christakis constate que « *cette décentralisation peut-être préoccupante dans la mesure où la pratique contemporaine montre que les États qui répondent aux appels d'offres du Conseil de sécurité sont souvent particulièrement intéressés par les situations pour lesquelles ils obtiennent un droit d'intervention* »[428]. Les liens historiques entre les États intervenants et les territoires d'intervention peuvent réserver des suspicions[429]. Une sorte de dédoublement fonctionnel peut s'établir car les États intervenants étant censés servir les intérêts de la Communauté en se préoccupant de leurs propres intérêts[430]. Le danger comme l'a souligné le Secrétaire général déjà en 1995 est que certains États puissent « *se réclamer de la légitimité et de l'approbation internationales pour des actes de force que n'avait pas envisagé au départ le Conseil portant ainsi atteinte au prestige et à la crédibilité de l'Organisation* »[431].

L'encadrement de ces opérations par le Conseil s'avère fondamental pour chasser ces soupçons et pour qu'elles soient conformes à la Charte de l'ONU et au droit international. Le principe de non-intervention offre une garantie de protection de l'Etat contre l'immixtion des tiers dans l'exercice de ses compétences. Il permet à l'Etat de pouvoir faire appel dans le cadre de la légitime défense en faisant appel aux Etats tiers contre l'engagement militaire

[427] LANOTTE (O), *République Démocratique du Congo : Guerres sans frontières*, éd. Complexes, 2012, pp. 76-82

[428] Le mandat donné par la résolution 1511 (2003) et 1546 (2004) du Conseil de sécurité à une force multinationale menée par les États-Unis de prendre « toutes les mesures nécessaires » pour contribuer « au maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité » en Irak, mandat donné à peine quelques mois après l'invasion illégale de l'Irak par les États -Unis sur base des fausses informations relatives à la détention des armes de destructions massives par le régime Irakien.

[429] On peut observer que les États autorisés à recourir à la force en Afrique sont parfois les anciennes puissances coloniales dont les intérêts sur le sol de des pays en question prêtent à la suspicion quant à l'existence d'agenda caché : il s'agit notamment de la France en Côte d'Ivoire, en Centrafrique, au Tchad et au Mali depuis la résolution 2100 (2013) ou de la Grande Bretagne au Liberia etc.

[430] CHRISTAKIS(T), « L'encadrement juridique des opérations militaires autorisées par le Conseil et le concept de « Responsability while Protecting *» (RWP)*, *in* K. BENNELIER et C. PISON (dir), *Le recours à la Force autorisé par le Conseil de sécurit*é, Ed. Pedone 2014, pp.136-137.

[431] BOUTROS.BOUTROS Ghali, « *supplément à l'agenda pour la paix* », A/50/60-S/1995/1, 3 janvier 1995, §80

direct de l'Etat intervenant lorsque son pouvoir est contesté au point de menacer la paix et la sécurité internationales.

Si le principe de non-intervention protège l'Etat de toute immixtion dans les affaires intérieures, il ne s'oppose pas aux interventions humanitaires ou celles qui trouvent leur justification dans le cadre d'une opération du maintien de la paix décidée par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies[432].

### B. Intervention en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies en cas de menace contre la paix et la sécurité internationales

Dans le cadre d'un conflit armé, plusieurs interventions sont possibles, justifiées ou non. Certaines sont réputées protectrices du gouvernement établi contre les actions déstabilisatrices du régime et d'autres sont dites d'humanité, humanitaires ou opérant dans le cadre d'une opération de maintien de la paix décidée par le Conseil de sécurité. Si le consentement de l'Etat demeure nécessaire, certaines interventions pour des raisons d'urgence humanitaires peuvent passer outre. Par définition, l'intervention d'humanité est justifiée par les besoins d'humanité[433]. L'idée a été exposée dans le traité de Jasay de 1792 selon lequel « *lorsque les habitants d'un Etat subissent les méfaits d'une politique arbitraire, tout Etat tiers peut intervenir à bon droit et employer la force pour soutenir les victimes* »[434]. Ce type d'intervention a pour objectif d'agir au nom et pour la raison de l'humanité tout entière indifféremment du statut des ressortissants à protéger qu'ils soient nationaux de l'Etat intervenant que des Etats tiers. Toutefois, elle devra répondre à certaines conditions : légalité, légitimité, les conditions de sa mise en œuvre, les conséquences juridiques, leurs contenus et leur consécration juridique. Pour E. Spiry, l'intervention d'humanité a pour but de « *soustraire ni plus, ni moins les victimes des massacres des griffes de leurs oppresseurs* »

[432] LANOTTE (O), *La France au Rwanda (1990-1994), Entre abstention impossible et engagement ambivalent*, P.I.E Peter Lang, Bruxelles, 2007, pp.21-23.
[433] WEIL-SIERPINSKI (B), *L'intervention d'humanité : un concept en mutation*, Thèse de doctorat, Université de Montpellier, 1995, p.31.
[434] VERHOEVEN (J), « Faut-il tirer sur l'intervention d'humanité jusqu'à ce que mort s'ensuive ? », in Mélanges offerts à C. Leben, *Droit international et culture juridique*, Pedone, 2015, p.250. L'auteur définit l'intervention d'humanité comme « l'expression de la faculté laissée à un Etat d'utiliser la force sur le territoire d'un autre pour y faire respecter les droits fondamentaux lorsque ceux-ci sont gravement et systématiquement méconnus ».

alors que l'intervention humanitaire n'implique qu'un simple « soutien logistique et militaire par des ONG ou organisations internationales »[435].

Le premier protocole additionnel de Genève signé en 1977, suite aux problèmes rencontrés par les secours lors de la guerre de Biafra précise notamment que :

« *L'intervention des secours ayant un caractère humanitaire et impartial ne peut être regardée comme une ingérence ou un acte hostile* ».

Dans ce cadre, l'article 2§4 de la Charte des Nations Unies n'interdit nullement l'usage de la force à but humanitaire puisqu'il est compatible avec les buts des Nations-Unies prévus à l'article 2 du préambule de la Charte, c'est-à-dire le maintien de la « *dignité de la personne humaine »*[436]. Dans la résolution 1279(1999), les Nations Unies sont intervenues au Congo (MONUC) pour favoriser l'acheminement de l'aide humanitaire aux personnes déplacées et, surveiller l'application d'un accord de paix[437]. Ainsi, l'intervention pour raison humanitaire poursuivant de tels buts ne paraît menacer ni l'intégrité territoriale, ni l'indépendance politique de l'État souverain sur le sol de l'intervention puisqu'il n'y a ni dépossession du territoire, ni appropriation de celui-ci[438]. A côté des États, l'intervention dans un conflit armé interne peut résulter d'une force multinationale déployée soit dans le cadre d'une coalition d'Etats, soit dans le cadre d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies. Dans la pratique, le maintien de la paix connaît des formes variées et sa réalité devient non seulement fragmentée mais aussi composite et évolutive[439]. L'expérience récente dans la pratique onusienne avec des opérations robustes démontre que la participation des troupes internationales à l'appui d'une partie au conflit pourrait faire de celles-ci une partie au conflit mais différente des autres parties quant aux objectifs politiques poursuivis.

---

[435] SPIRY (E), « Intervention humanitaire et intervention d'humanité : la portée française face au droit international », *op.cit.,* p.409.

[436] WEISS (P), « L'opération Licorne en Côte d'Ivoire, Banc d'essai de la nouvelle politique Française de sécurité en Afrique », éd. Bruylant, Bruxelles, *AFDI*, 2004, pp.313-329.

[437] S/RES/1279(1999), 30 novembre 1999, §5.

[438]. KALFON (J), « Droit d'ingérence et légitimité de l'action internationale » dans *Le Petit Juriste,* octobre 2013, N°23, pp.16-17.

[439] Actuellement, l'Organisation déploie seize Opérations de maintien de la paix dirigée par le DOMP dont huit sont Afrique (RDC, Darfour, Soudan du Sud, Côte d'Ivoire, Liberia, Sahara occidental, Centrafrique, Mali), et une en Amérique (Haïti), deux en Asie (Timor Leste, Pakistan), deux en Europe (Chypre et Kosovo) et trois au Moyen-Orient (Israël /Syrie, moyen orient).

L'ONU cherche à maintenir la paix et la sécurité internationales alors que les groupes armés et alliés visent à renverser l'ordre établi et le remplacer par un régime nouveau. L'intervention des Nations Unies quelle qu'en soit sa forme vise à soutenir un processus politique engagé par les parties, parfois à contraindre militairement les parties signataires de l'accord politique de paix à respecter leurs engagements[440].

La présence des forces multinationales dans un conflit n'internationalise pas le conflit et ne la transforme pas automatiquement en partie en conflit. En principe, les forces multinationales n'ont pas vocation à participer au combat et même dans le cas exceptionnel où elles interviennent, elles visent à soutenir un processus politique en contraignant les belligérants à respecter leurs engagements[441]. Il est de principe que toute intervention extérieure dans un conflit armé interne obtienne le consentement de l'Etat territorialement compétent. Au vu de leur mission et de leur composition, l'ancien Secrétaire général de l'ONU Boutros Boutros Ghali avait estimé que les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ne nécessitent peut-être pas le consentement de toutes les parties[442]. Il avait même demandé la mise en place d'unités pouvant être déployées sur le terrain pour contraindre les belligérants à respecter le cessez-le-feu ou l'accord de paix qu'ils ont signé. Le déploiement de la Brigade d'intervention de la MONUSCO, résultant de la résolution 2098(2013) n'a pas nécessité le consentement de toutes les parties au conflit. Le M23, mouvement rebelle ciblé par le nouveau mandat avait plusieurs fois protesté contre le déploiement de la Brigade d'intervention jusqu'à menacer militairement les forces des Nations Unies et pays contributeurs des troupes dans les territoires sous son contrôle[443]. Dans ce cadre, l'intervention ainsi attendue du Conseil de sécurité résulte de ses résolutions et de son pouvoir à prendre des mesures coercitives conformément au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies[444]. Dès lors que les rebelles du M23 menacent les civils et le mandat, le

[440] S/RES/2098 (2013), 28 mars 2013, §9.
[441] DAUDET (Y), Général MORILLON (P), SMOUTS (M-C), *La vision française des opérations de maintien de la paix*, CEDIN-PARIS I, Montchrestien, 1997, p.196.
[442] Boutros Boutros Ghali a défini le maintien de la paix comme opération consistant « à établir une présence des Nations Unies sur le terrain, ce qui n'a jusqu'à présent fait avec l'assentiment de toutes les parties concernées et s'est normalement traduite par un déploiement d'effectifs militaires et /ou de police des Nations Unies, dans bien de cas, que le personnel civil » Voir Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien pour la paix, A/47/277 ou S/24111, 17 juin 1992, paragraphe 20.
[443] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies sur la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/388, 28 juin 2013, §4.
[444] Pendant la guerre froide, le Conseil de sécurité a autorisé l'opération des Nations Unies au Congo (ONUC) à utiliser la force. Voir la S/RES/161 du 21 février 1961. Il convient de signaler que même si la mention au chapitre VII ne figure pas dans la résolution comme il le fait aujourd'hui dans la majorité des conflits armés, le

fondement juridique sur la base duquel se fonde le mandat justifie que les Casques bleus se passent du consentement de toutes les parties.

La seule présence des forces de la paix sur le territoire congolais n'internationalise pas le conflit et ne l'aggrave pas non plus. Son déploiement s'inscrit dans le respect des principes et des buts de la Charte de l'ONU. Il ne vise pas à porter atteinte à la souveraineté, ni à l'intégrité territoriale ou politique de la RDC contrairement aux autres belligérants qui cherchent à renverser le régime pour le substituer par un autre. D'ailleurs, les préambules des résolutions du Conseil de sécurité réaffirment son attachement à l'intégrité territoriale, à la souveraineté et à l'indépendance politique de l'Etat. En réalité, l'intervention de la force des Nations Unies vise non seulement à assurer la sécurité des populations dans un Etat défaillant mais aussi à préserver la stabilité de l'Etat et de la région car la situation en RDC menace la paix et la sécurité internationales dans la région. Pour refuser l'internationalisation du conflit du seul fait de l'intervention des forces multinationales sous l'égide des Nations Unies, deux raisons d'ordre juridique et matérielles peuvent être analysées.

Juridiques d'abord, la qualification des conflits armés internationaux est réservée aux conflits opposant des États à d'autres États, ce qui exclut d'office les groupes armés non étatiques des conflits armés internationaux[445]. L'intervention des forces des Nations Unies ne vise pas à neutraliser une des parties au conflit, ni à renverser le régime établi. Elle s'inscrit dans un cadre consensuel en vue d'une solution politique. Matérielles ensuite, celles-ci reposent sur la difficulté, voire l'impossibilité d'exiger d'un acteur non étatique d'être en capacité d'appliquer les règles conçues pour des acteurs étatiques. Ainsi, l'intervention de la MONUC /MONUSCO aux côtés du gouvernement congolais contre les groupes armés ne peut pas été considérée comme internationalisant le conflit parce qu'elle se déroule dans le cadre du conflit armé limité dans le cadre interne permettant l'application de l'article 3

paragraphe 1 de ladite résolution indique : le Conseil de sécurité demande instamment que les Nations Unies prennent toutes les mesures appropriées pour empêcher le déclenchement d'une guerre civile au Congo. Avant 1989, le Conseil de sécurité n'avait autorisé l'usage de la force armée que trois fois en Corée (1950), au Congo (1960), et en Rhodésie (1965), ainsi le recours au chapitre VII dans les résolutions du Conseil de sécurité constitue une grande évolution dans l'amélioration du cadre juridique des opérations de maintien de la paix.

[445]. Exception faite « *des conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la domination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes* » au sens de l'article 1 du Protocole 1 de 1977.

commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 et du protocole II du 8 juin 1977 relatifs à la protection des victimes des conflits armés non internationaux[446].

Lorsque la force de maintien de la paix appuie le gouvernement de l'Etat hôte et participe activement aux hostilités comme dans le cas de la Brigade d'intervention de la MONUSCO, on pourrait supposer que seul l'affrontement entre les forces des Nations Unies et les groupes armés serait qualifié d'international[447]. La pratique contemporaine des Nations Unies va dans le sens non pas de s'opposer aux forces gouvernementales mais bien de les soutenir. Les actions menées par la MONUC dans lesquelles elle apporte un soutien multiforme aux FARDC dans sa lutte contre les groupes armés marque cette évolution et implique l'application de droit des conflits armés non internationaux. De manière générale, il est interdit aux États et aux Nations Unies d'intervenir dans ce qui est considéré comme domaine relevant de la compétence l'Etat[448].

L'évolution contemporaine en matière d'intervention dans les conflits armés révèle la tendance des Nations Unies à s'immiscer de plus en plus dans les domaines qui relèvent de la compétence nationale d'une part, pour préserver de telles interventions avec le consentement d'un membre visé ou dans le cadre des mesures coercitives du chapitre VII afin d'assister l'Etat dans l'exercice libre de ses prérogatives régaliennes et d'autre part, pour contribuer à restaurer l'effectivité de ses compétences.[449]. Ainsi, toute intervention internationale consentie ou sollicitée quelles que soient les circonstances devra s'opérer dans le cadre du droit international. La validité du consentement à l'intervention devrait être librement exprimée et effectivement établie. Cette perspective permet de contester le cas échéant le consentement lorsqu'on s'aperçoit qu'il a été prétendument donné par contrainte ou en position de faiblesse.

[446] BANNELIER (K), « Qui gardera les gardiens ? Les interventions militaires autorisées par le Conseil de sécurité entre légalité et légitimité *»in* Karine BANNELIER et Cyrille PISON (Dir), *Le recours à la Force autorisé par le Conseil de sécurité,* Éditions A. Pedone 2014, pp.16-17.
[447] S/RES/2098(2013), 28 mars 2013, §9.
[448] Charte des Nations Unies, Chapitre I, article 2 §§ 4 et 7.
[449] BODEAU-LIVINEC(P), *Le Gouvernement de l'Etat du point de vue du droit international, op.cit*. ;p.299.

### *Conclusion de la section 2*

Le principe de non intervention dans les affaires intérieures des Etats et son corollaire le principe de l'égalité souveraine des Etats constituent une garantie normative du libre exercice des fonctions étatiques. Ils participent à la préservation de l'autonomie décisionnelle de l'exercice effectif de son pouvoir contre toute tentative de déstabilisation et de subordination étrangère. Cependant, cette protection n'a pas vocation à assurer la perpétuation du régime établi ou à soustraire celui-ci des obligations relevant de son environnement international. Il peut y être dérogé pour des motifs légitimes de sécurité collective dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies ou du consentement éclairé de l'Etat à l'intervention des Etats tiers dans les affaires internes.

## CONCLUSION DU CHAPITRE I

Dans les conflits armés contemporains, les Nations Unies interviennent dans un cadre juridique encadré par le droit international. Ce cadre est évolutif et s'appuie essentiellement sur les compétences nationales. Si la qualification du conflit armé est devenue une fonction inhérente à toute Mission de paix, elle ne conditionne pas l'intervention onusienne en cas de menace contre la paix et la sécurité internationales. L'opération de qualification du conflit repose sur des critères objectifs développés par la doctrine, la jurisprudence et la pratique. Ces critères sont évolutifs, descriptifs, mouvants et non exhaustifs. La nature juridique du conflit armé en RDC est hybride. Il est un conflit armé interne (CANI) mais du fait de l'intervention armée des Etats de la région, il a acquis un caractère international(CAI). La qualification préalable de la situation, la conceptualisation de la Mission, les modalités de son déploiement, les méthodes à utiliser pour atteindre les objectifs, le fondement juridique du mandat et le régime juridique applicable marquent son ancrage dans la Charte de l'ONU. En revanche, la délégation du pouvoir de contrainte et le contrôle qu'exerce le Conseil de sécurité constitue des éléments de décentralisation.

Face à des vies humaines menacées, l'application des règles juridiques spécifiques au conflit devient indifférente à ces critères de qualification. L'intervention des Nations Unies dans le rétablissement de la paix et la sécurité en République Démocratique du Congo s'inscrit dans le cadre juridique évolutif. Si l'intervention des tiers peut modifier la nature du conflit, la prohibition de l'intervention dans les affaires intérieures de l'Etat consacrée par l'article 2 paragraphe 7 de la Charte des Nations Unies n'a ni pour vocation d'assurer la perpétuation du régime établi quelle que soit sa nature, ni pour ambition d'empêcher l'Etat de répondre positivement aux obligations qui relèvent de son environnement international. Elle protège l'Etat contre les ingérences extérieures non consenties et susceptibles de déstabiliser ou de renverser le régime. Exceptées, les interventions motivées par des impératifs de sécurité collective ou celles relevant de la demande de l'Etat, qui limitent le conflit dans le cadre interne(CANI), toute intervention coercitive non consentie est caractéristique d'un élément extérieur qui peut modifier la nature du conflit et les règles juridiques d'application(CAI). Ce principe s'inscrit dans le cadre de l'objectif du développement de relations amicales fondées sur le respect du droit des peuples, énoncé à l'article 1$^{er}$ paragraphe 2 de la Charte des Nations Unies. C'est un principe à la fois de protection et de responsabilité de l'Etat dans le respect de ses obligations internationales.

## CHAPITRE II- LA PROTECTION DES CIVILS DANS LA PRATIQUE DE LA MONUC/MONUSCO

Le conflit armé en RDC est caractérisé par des graves violations des droits humains, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité[450]. Le Conseil de sécurité exprime régulièrement l'extrême préoccupation que lui inspirent la détérioration de la situation humanitaire, les violations des droits de l'homme, du DIH en RDC[451]. Le rapport du projet Mapping dresse un constat sévère des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire pendant 10 ans de conflit armé en RDC[452].Dans ce cadre, la section des affaires civiles (CAS) et la section militaire de la MONUC se sont engagées à améliorer davantage la protection des civils par le développement, le renforcement et la mise en œuvre de mécanismes, de pratiques, de tactiques, de postures ou approches ainsi que d'outils nouveaux de protection[453]. Fruits d'une initiative locale mais adoptée par le siège à New-York, l'approche synergique et potentialisatrice de la protection développée par la mission gravite autour d'une double posture civile et militaire de protection. Elle pourrait être déduite du préambule de la Charte des Nations Unies qui dispose : « *à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites* »[454].

Contrairement à la responsabilité de protéger qui est liée aux crimes de masses (crime de génocide, crime de guerre, crime contre l'humanité, nettoyage ethnique), la protection des civils (PdC) est liée au droit international humanitaire qui ambitionne d'élaborer les règles et les mesures susceptibles de protéger les civils qui ne participent pas ou plus aux combats en leur assurant le respect de leur sécurité, leur dignité et leur intégrité en période de conflit armé[455].Dans le cadre des opérations de maintien de la paix, la protection des civils a fait l'objet d'un processus d'intégration au sein de la machine onusienne, elle a été

[450] ZEEBROEK(X), « Protection des populations et opérations robustes en République Démocratique du Congo, Mais que fait la MONUC ? », *GRIP*, 4 avril 2007, pp.1-4. ; VIRCOULON(T), « Le maintien de la paix, version ONU : radiographie d'une impuissance », *op.cit*., p.3.
[451] S/RES/2098 (2013), 28 mars 2013, préambule
[452]Rapport du Projet Mapping concernant les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre mars 1993- juin 2003 sur le territoire de la République Démocratique du Congo, Août 2010.
[453] S/RES/1906 (2009), 23 décembre 2009, §9.
[454] Préambule de la Charte des Nations Unies
[455]THIBAULT (J.F), « La protection des civils et la responsabilité de protéger, Les enjeux humanitaires d'une séparation du jus in bello et du jus ad bellum », *Bulletin de maintien de la paix,* 2009, pp. 1-2.

institutionnalisée, bureaucratisée et normalisée[456]. Tous les discours et postures civils et militaires du personnel onusien de la MONUC/MONUSCO, les activités et outils mis en place visent à répondre aux échecs de protection. Devenue outil de légitimation et objet de promotion du dynamisme opérationnel de la mission, la protection des civils devient un paradigme fécond de toutes les activités de la MONUSCO. Rien ne se fait, ne s'évalue, rien ne peut se décider et ne peut s'obtenir qu'au prisme de la protection des civils. Concept globalisant et carrefour innovant, le mandat de la MONUSCO est largement imprégné de cette tâche élevée en priorité absolue[457].

L'activisme du personnel onusien témoigne de ce processus de normalisation au sein du mandat. La MONUC/MONUSCO est la première opération de l'ONU à donner corps à l'idée de maintien de la paix robuste et à élever la protection des civils en priorité absolue en termes des ressources disponibles. Le dépassement d'approche de protection se trouve marqué dans la résolution 2098 (2013) par la création au profit de la sauvegarde des civils de la Brigade d'intervention de la MONUSCO chargée de neutraliser par la force les groupes armés et de faire usage de drones non armés pour surveiller les activités et la mobilité des groupes armés[458]. Dans ce contexte, ce chapitre propose d'analyser l'engagement prometteur du mandat de la MONUC/MONUSCO relatif à la protection des civils (***Section 1***) et son double visage en tant que porte-voix des mécanismes innovants de protection de civils et du mandat (***Section 2)***.

## *Section 1. Le mandat de la MONUC/MONUSCO pour la protection des civils : un engagement prometteur*

Depuis plusieurs années, le tissu social congolais et les modes de régulation de la violence dans la société congolaise ont été profondément affectés du fait de l'absence de l'autorité de l'État, de la déflagration des mécanismes locaux de gestion de conflit et de l'affaiblissement des structures sociales. La RDC est un pays où l'instabilité, les violations de droits de l'homme liées au conflit sont permanentes[459]. A l'Est du Congo, l'activisme des groupes armés représente l'épicentre du carnage et du chaos[460]. Pour répondre aux besoins de

[456] Di RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit.,* pp.266 et 279.
[457] S/RES/ 1906(2009), 23 décembre 2009, §11-12.
[458] S/RES/2098 (2098), 28 mars 2013, §9.
[459]POURTIER (R), « Les camps du Kivu ou la gestion de l'éphémère », *in Déplacés et réfugiés : la mobilité sous contrainte*, sous la direction LASSAILLY (J), MARCHAL (J.Y), QUESNEL (A), IRD éd., 1999, pp.451-477.
[460] RUSAMIRA(E), « La Guerre des Grands Lacs », *cahiers français*, n°290, mars-avril 1999, La

protection des civils, la communauté internationale a confié à la MONUC, puis à la MONUSCO un mandat explicite de protection. L'hyper-imprégnation de la protection des civils au sein de la mission est largement marquée. Toutes les composantes de la Mission, notamment, la section des affaires civiles, section droit de l'homme, section DDR/DDRRR, section à l'appui à la justice, section sécurité, Bureau information publique, protection de l'enfant, police des Nations Unies et la composante militaire participent, y compris les partenaires extérieurs et humanitaires. Cette prise en compte de la protection des civils par chaque section de la MONUSCO traduit une hyperactivité manifeste du personnel onusien en la matière.

Pour valider cette évolution prometteuse de protection des civils, le Conseil de sécurité a approuvé deux mesures permettant de remédier à la situation d'insécurité récurrente dans le pays : L'utilisation de drones (ou véhicules aériens sans pilote) pour des missions de reconnaissance des activités des groupes armés et le déploiement d'une Brigade d'intervention au mandat offensif. Dans la résolution 2098 (2013), le Conseil de sécurité fait preuve de prudence en insistant sur le caractère exceptionnel de ces mesures en affirmant que la création de la Brigade d'intervention de la MONUSCO est sans précédent. Elle a été créée de façon expérimentale et que l'ONU n'a pas vocation à la reproduire dans une opération similaire. Cependant, il sera aussi difficile pour les Nations Unies d'abandonner une expérience qui aurait réussie surtout que l'on sait que la pratique onusienne en matière de paix s'enrichit systématiquement des expériences des terrains. Cette approche synergique civile et militaire dans la protection des civils constitue un tournant dans l'histoire des missions onusiennes. Leurs succès effectifs les transformeront en bonnes pratiques des Nations Unies et changeront fondamentalement la trajectoire chaotique que connaît la RDC. Pour comprendre l'activisme de la protection des civils dans le mandat de la MONUC/MONUSCO et la nécessité de l'intervention internationale dans le conflit, nous analyserons d'abord l'impact de ce conflit sur les populations civiles congolaises justifiant les innovations civiles et militaires de protection de la MONUC (§1) et ensuite la normalisation de la protection des civils dans la pratique organisationnelle de la MONUC/MONUSCO (§2).

---

Documentation française pp.71-76.; POURTIER (R), *Du Zaïre au Congo : un territoire en quête d'État*, Afrique contemporaine, n°183, juillet -septembre 1997, La Documentation française.

## §1. L'IMPACT DU CONFLIT ARME SUR LES POPULATIONS CIVILES CONGOLAISES : CRIMES DE GUERRE ET CRIMES CONTRE L'HUMANITE

Nul ne peut décrire avec certitude les tragédies vécues par les victimes et les témoins du conflit armé en RDC. Dans ce pays, presque chaque individu a son expérience de la guerre et des pertes à relater. Les victimes d'hier deviennent des auteurs de crimes graves perpétuant le cycle de violence. En 2014, le Secrétaire général de l'ONU estimait que le conflit armé en RDC a fait plus de 2,9 million des déplacés internes[461]. L'International Rescue Committee évalue les conséquences de l'instabilité chronique de la région à plusieurs milliers de morts par an. Le coût humain causé par le conflit entre 1998-2007 dépasse les 5 millions de morts et dont près de la moitié fût recensé après la fin officielle de la guerre en 2002[462]. Si la bataille des chiffres et des dates fait rage pour tenter d'expliquer l'intensité du conflit, les faits sont probants : un taux élevé de mortalité dû aux différents conflits qui ont affecté la RDC et qui continuent de la secouer au quotidien, donnant l'image du conflit le plus meurtrier depuis 1a fin de la deuxième guerre mondiale[463].

Dans un cycle de violence encore inachevé, le Conflit congolais demeure toujours d'actualité bien qu'insuffisamment médiatisé: « *Africa's worst war, The most complex conflit of our times, the deadliest war in the world, Africa's Forever War* »[464]. En février 2000, lors du début du déploiement de la MONUC, l'ambassadeur canadien R. Fowler avait alerté « *There are few places in the world where civilians are more in need of protection than in the DRC* »[465]. La RDC a été le premier cas traité par la CPI relevant de l'enrôlement et de l'utilisation d'enfants soldats et où le viol massif des femmes est utilisé comme arme de guerre. Margot Wallström, représentante spéciale du Secrétaire général de l'ONU sur les violences sexuelles a surnommé la RDC la « *capitale mondiale du viol* »[466]. Tous ces qualificatifs témoignent la réalité du conflit armé en RDC et l'ampleur de la destruction du

[461] Rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2014/157, 5 mars 2014, §29.
[462] International Rescue Committee (2008), Mortality in the DRC: An ongoing Crisis. New York, January 2008.
[463] VIRCOULON (T), « Ambiguïtés de l'intervention internationale en République Démocratique du Congo », *Politique africaine*, juin 2005, pp.79-95
[464] MACLET (N), *La normalisation d'un tabou : La Brigade d'intervention de la MONUSCO et l'Usage de la force offensive pour maintenir la paix (1990-2013), op.cit.,* p.11 ; ZEEBROEK(X), « Restons calmes, la situation est désespérée. Quelques idées reçues sur le conflit en RDC », Note *d'analyse du GRIP*, Bruxelles 4 octobre 2008, pp.4-6.
[465] ROESSLER (P) et PRENDERGAST (J), « Democratic Republic of the Congo », *in* J. DURCH, William, éd. *Twenty-first-century peace operations*, Washington D.C : United States Institute of Peace, 2006, p.252.
[466] BRAECKMAN (C*), L'homme qui répare les femmes : le combat du Docteur MUKWENGE*, 5e éd. GRIP, 2016, pp. 20-50.

tissu économique, politique, social et humain dans cet espace géographique appelé « *région des Grands Lacs* ». C'est dans cet environnement posant de réels défis de protection des civils qu'évolue la MONUC.[467]. S. Hugo parle « *de sept cercles de souffrances des populations civiles pendant le conflit dont il cherche à comprendre les raisons et les objectifs qui sous-tendent les belligérants : Tuer, violer, déplacement, appauvrissement, famines, maladies et détresse psychologique* »[468].L'analyse de ce paragraphe permettra d'abord d'appréhender le concept de protection des civils (A), des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité (B).

### A. Civils : définition, statut et protection

En effet, assurer la protection des civils semble souvent difficile sans pouvoir définir clairement ceux que l'on considère comme « civils », ce que l'on entend par « protection » et les moyens pratiques d'y parvenir[469]. Les civils sont par définition des personnes non militaires, des non-combattants. La jurisprudence du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a étendu la notion aux individus mis hors de combat, aux blessés ou détenus[470].Le problème consiste en ce que les soldats des opérations de paix sont déployés dans des environnements où le statut du civil n'est pas bien identifié clairement. Il est parfois difficile de distinguer les civils des combattants car dans la majorité des cas, les combattants ne disposent d'aucun signe distinctif des civils(absence des tenues identifiables, des armes, des groupes…)[471].

Pour ce qui est de la protection, la ligne de faille tend à se situer entre les organisations internationales humanitaires, qui interprètent la protection en termes de garanties des droits de la personne et des normes juridiques qui leur sont attachées, alors que les institutions militaires, voient la protection en termes restrictifs et limités à la défense physique des particuliers, des communautés, des installations ou des zones sécurisées démilitarisées[472]. A

[467]ZEEBROEK(X), « Protection des populations et opérations robustes en République Démocratique du Congo, Mais que fait la MONUC ? », *op.cit.,* pp. 4-9. ; POURTIER (R), « Les camps du Kivu ou la gestion de l'éphémère » in *Déplacés et réfugiés : la mobilité sous contrainte*, sous la direction de LASASAILLY (J), MARCHAL (J.Y), QUESNEL (A), IRD éditions, 1999, pp. 451-477.

[468] HUGO (S), *Les civils dans la guerre. Identifier et casser les logiques de violence*, Libor et Fides, 2010. pp.23 -158.

[469]WILLIAMS (P.D), « Renforcer la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix : regard sur l'Afrique ».*Papier de recherche du Centre d'études stratégiques de l'Afrique* n°1, National Defense University Press Washington, D.C, septembre 2010, p.16.

[470]DE HEMPTINNE (J), « La définition de la notion de « population civile » dans le cadre du crime contre l'humanité, commentaire critique de l'arrêt Martic, *R.G.D.I.P*, 2010, p.97.

[471]*Ibid*.

[472]WILLIAMS (P.D), « Renforcer la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix : regard sur

ce sujet,le Secrétaire général constate : « *Les difficultés que posent les conflits armés actuels dans la distinction entre les civils et les combattants et préconise de renforcer les composantes civiles, policières et militaires des OMP dans l'objectif de faire respecter le droit international humanitaire et l'attribution des mandats clairs et adaptés aux ressources disponibles des missions* »[473].

En raison de l'interprétative extensive du concept, la protection des civils a intégré l'institution des Nations Unies et se trouve emprunte de toutes les caractéristiques propres à celles-ci. Ainsi Di Razza note que « *la protection est devenue une structure organisée pour maintenir un état social comprenant l'institution comme un processus, un mouvement vers une grande stabilité des pratiques et des normes. Elle est bureaucratisée au sens où elle fait l'objet d'une organisation rationnelle dans une structure marquée par la division des tâches et la professionnalisation des agents pour son exécution. Elle connait une véritable normalisation dans la mesure où elle devient une activité régulière et normative. Elle incarne progressivement un standard de comportement voulu, une « norme* »[474]. Pour répondre efficacement à son mandat de protection, la Mission a adopté une approche robuste par phase en se restructurant et s'améliorant en termes des pratiques et de postures selon la nature et l'intensité de la crise.

Cette pratique incrémentale et réactive de la MONUC/MONUSCO en fait une opération fascinante pour la recherche. D'une mission d'observateurs neutres à l'opération multidimensionnelle supervisant les élections, en passant par des brigades offensives chargées de répondre à la menace des groupes armés, la MONUC/MONUSCO est devenue un laboratoire unique évoluant dans un environnement posant des réels défis de protection et où l'impact du conflit sur les populations civiles congolaises demeure d'une rare gravité. Dans le cadre de son engagement et en vertu des résolutions du Conseil de sécurité élevant la protection des civils en priorité absolue[475], la MONUC/MONUSCO décide de développer des mécanismes innovants de protection qui constituent la réponse à l'immobilisme et à la passivité que certains ont tendance à lui imputer. Ces innovations se sont concentrées sur l'amélioration de la communication, du dialogue, des informations et le désarmement forcé

---

l'Afriqu*e* ».*op. cit.* pp.16-18.

[473]Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur la protection des civils en période de conflit armé, S/1999/957, 8 septembre 1999, §§9-15.

[474] Di RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.ci*t., p.265.

[475] S/RES/1856 (2008), S/RES/1906 (2009), S/RES/1925(2010).

des groupes armés en vue de protéger efficacement les civils. Cette évolution des pratiques devrait permettre aux Casques bleus d'anticiper les crises en se déployant en amont. Si ces expériences s'avèrent concluantes, elles deviendront une source d'enrichissement et une base des données inestimables que les Nations Unies utiliseront dans les OMP analogues.

Sur le plan interne, la protection de la population est une obligation permanente et une responsabilité principale de l'Etat. La défaillance de l'Etat congolais à protéger sa population constitue la justification de l'intervention des Nations Unies au nom de la responsabilité subsidiairede la communauté internationale. Elle ne se substitue pas aux prérogatives de l'Etat mais s'inscrit dans cette nouvelle culture d'assistance complétant ou renforçant les efforts entrepris par le gouvernement[476]. C'est dans ce contexte que la communauté internationale multiplie les initiatives pour aider la RDC à mettre fin à ces crimes qui se commettent ou ayant été commis sur son territoire parfois aussi par les agents de l'Etat. Les crimes ci-dessous découlent des Conventions de Genève du 12 août 1949, de leurs protocoles additionnels I et II de 1977 et des Conventions de La Haye de 1899 et de 1907, codifiés récemment aux articles 7 et 8 du statut de Rome de 1998, qui créa la CPI. Le défaut de protection des civils a conduit à la reconnaissance juridique des crimes inscrits dans un cadre d'attaques généralisées ou systématiques, caractérisés par des actes de violences de grande ampleur, menés de manière organisée et ayant causé de nombreuses victimes. Nous aborderons les crimes de guerre et crimes contre l'humanité commis à la fois par les groupes armés ainsi que par certains éléments des forces armées de la République Démocratique du Congo (**B**)[477].

### B. Les crimes de guerre et crimes contre l'humanité

Le conflit armé en RDC est d'une rare gravité et tristement connu pour les atrocités endurées par les civils : massacres, viols, mutilations, recrutement forcés d'enfants, taxations illégales, pillages, prise d'otage, attaques délibérées contre les soldats de la paix,

[476]THIBAULT (J.F), « La protection des civils et la responsabilité de protéger, Les enjeux humanitaires d'une séparation du jus in bello et du jus ad bellum », *op.cit.,* p.4.
[477] DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., pp. 132-133 ; Rapport du Projet Mapping concernant les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre mars 1993- juin 2003 sur le territoire de la République Démocratique du Congo, Août 2010, chapitre V, pp.267-286 ; DE HEMPTINNE (J), « La définition de la notion de « population civile » dans le cadre du crime contre l'humanité, commentaire critique de l'arrêt Martic , *op.cit*., p.94.

déplacements massifs des populations, violences sexuelles[478]. Dans ce contexte, les groupes armés nationaux comme étrangers contrôlant de larges parties du territoire agissent comme des autorités de fait et se rendent responsables d'une diversité des crimes (de guerre, contre l'humanité, voire des situations de pré -génocide). Certains groupes armés assurent leur survie et le financement de leurs activités militaires par la prédation économique sur les populations civiles. Les taxations illégales, les extorsions et l'érection de barrières douanières sont devenues des méthodes d'enrichissement utilisées de façon récurrente par les milices[479]. Selon Human Rights Watch, « *les FDLR s'en prenaient plus aux civils dont ils exigeaient des taxes qu'à l'armée rwandaise* »[480]. Par exemple, à Ishasha, les FDLR exigeaient des commerçants le paiement d'une taxe de 5 dollars ainsi que 5000 Francs Congolais à chaque ménage, en échange de la protection théorique qu'ils prétendaient apporter à la région[481].Dans l'axe Ishasha – Kiwanja, une barrière établie par les FDLR et les Maï-Maï, leur procurait 50 dollars par véhicule qu'ils se partageaient par la suite. Le fruit de ces taxations illégales a constitué des motifs de concurrence pour les groupes armés et alimenté le conflit au point qu'une mésentente survenue sur ce partage provoqua la reprise des combats entraînant des déplacements massifs des populations avec comme conséquence immédiate la mise en place de deux payages sur la même route, obligeant les civils à payer chacun des groupes armés[482].

En avril 2002, la ratification du statut de Rome par la RDC a permis la traduction de certains criminels congolais devant le Bureau du procureur de la CPI. Thomas Lubanga, Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo sont poursuivis pour de graves violations des droits qualifiés des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Comme le montre l'étude des transcriptions des audiences du procès Lubanga, les filles enrôlées de force dans les groupes armés ont été violées à répétition et ont été réduites à l'esclavage sexuel du fait des commandants[483]. T. Lubanga Dyilo, condamné pour l'enrôlement d'enfants dans sa milice

[478] Préambule de la résolution 2098 (2013), 28 mars 2013.
[479]Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2012/838, 14 novembre 2012, §17. ;
[480] Human Rights Watch, « Nouvelle crise au Nord-Kivu », octobre 2007.
[481]MONUSCO, Rapport de l'équipe de protection conjointe, Mission à Nyamilima et Ishasha, septembre 2012.
[482]DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p.134.
[483]Rapport du Projet Mapping concernant les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre mars 1993- juin 2003 sur le territoire de la République Démocratique du Congo, Août 2010, p.300.

(UPC), purge sa peine à la Haye[484]. G. Katanga, officier de l'armée congolaise a déjà purgé sa peine à la Haye, aujourd'hui libéré, il se trouve en RDC où il encourt d'autres inculpations[485].

En 2008, lors de la prise de Kiwanja, 150 civils ont été sommairement exécutés par les forces du CNDP du commandant L. Nkunda. Ses troupes ont ordonné la destruction de 6 camps qui hébergeaient les personnes déplacées et demandé à tous les civils de quitter kiwanja[486]. B. Tangana, chef militaire des forces patriotiques pour la libération du Congo (FPLC) et chef d'état-major militaire du CNDP est poursuivi actuellement à la CPI pour plusieurs chefs d'accusation : enrôlement et utilisation d'enfants dans l'armée, viol, meurtre et tentative de meurtres avec déplacement des populations.

En 2012, le M23 a procédé à des exécutions délibérées des civils dans les territoires sous son contrôle. Ces exécutions constituent des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité au regard du DIH. C'est dans ce cadre que le 25 juillet 2013, le Gouvernement de la République démocratique du Congo a émis des mandats d'arrêt internationaux et adressé au Gouvernement rwandais des demandes d'extradition à l'encontre de quatre dirigeants du M23 réfugiés au Rwanda le 16 mars. Il s'agit de Baudoin Ngaruye, Eric Badege, Innocent Zimurinda et Jean-Marie Runiga[487]. Dans certaines zones, les civils congolais sont victimes des représailles à la fois des groupes armés et des forces armées nationales qui leur reprochent leur collusion avec l'une au l'autre milice concurrente. En 2002, lors d'une mutinerie à Kisangani, le RCD s'en était pris aux civils dans le territoire sous son contrôle, tuant en représailles 180 personnes. Ces tueries furent précédées dans la ville de pillages et de viols à titre de punition. Entre fin 2008-janvier 2009, en représailles d'une opération militaire conjointe Ouganda/RDC ayant détruit un de ses camps, la LRA, connue pour ses atrocités, a tué 865 civils et enlevé 160 enfants pour les enrôler de force dans ses rangs[488]. En 2012, les affrontements armés entre les groupes armés (Maï-Maï Lafontaine et Kifuafua ont fait 116 morts au titre de représailles sur la population civile[489]. Des cas de viols, d'arrestation

[484] CPI, *Lubanga Dyilo, chambre préliminaire 1,* décision sur la confirmation des charges, 29 janvier 2007, §§ 229-237.
[485]CPI*, Affaire. ICC -01/04-01/07, G. Katanga*, 5 novembre 2007.
[486] Human Rights Watch, « Masacres à Kiwanja : incapacité de l'ONU à protéger les civils », 11 décembre 2008
[487] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/581, 30 septembre 2013, §5.
[488] Human Rights Watch, Les massacres de Noël : Attaques de la LRA contre les civils dans le Nord du Congo, 2009.
[489] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2012/838, 14 novembre 2012, §14.

arbitraires, d'actes de vandalisme, de pillages massifs, d'enlèvements et d'interdiction de mouvements et de manifestations des populations civiles utilisées pour répandre la terreur parmi les villageois ont été notés. Pour protéger les civils des représailles des FDLR, la MONUC avait installé 50 bases opérationnelles pour assurer la protection communautaire dans les territoires du Nord et du Sud Kivu. Les Casques bleus y montent régulièrement des patrouilles à partir de leurs bases. Cette réponse de la MONUC a permis une meilleure capacité d'anticipation des mouvements des populations, ainsi que leur concentration. De plus, l'installation de ces bases mobiles a facilité l'accès des humanitaires dans certains axes prioritaires.

Dans les territoires sous contrôle des groupes armés, la violence contre les civils constitue un outil pour mieux asseoir le pouvoir. Cette domination par la terreur s'est caractérisée par les violences sexuelles, les atteintes à l'intégrité physique, le recours aux traitements cruels, inhumains et dégradants[490]. Les abus régulièrement perpétrés par les combattants visent à dominer leurs zones de contrôle en terrorisant les populations et à imposer leur autorité[491]. Cette domination politique par la terreur a été remarquée dans le territoire de Walikale contrôlé par le groupe Maï -Maï Scheka[492]. En 2013, un officier de la section civile de la MONUSCO aurait déclaré que « *les miliciens de Scheka n'ont pas hésité à marcher autour de la base de la MONUSCO en arborant sur des pics les têtes des civils décapités* ». Certains médias locaux auraient rapporté aussi que la milice d'Erasto, coupait les bras des civils qui n'avaient pas voté pour son fils pendant les élections législatives de 2011[493].

Entre 2012-2013, lors de l'occupation de la ville de Rutshuru, le M23 s'est livré à de nombreuses atrocités : exécutions sommaires, mutilations, recrutements forcés d'enfants et autres traitements inhumains aux civils, accusés d'avoir collaboré avec les FARDC et les Maï-Maï[494]. Il convient de noter que certains groupes armés nationaux inscrivent leur agenda

[490]DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit.,* pp.134-135.
[491] Division des droits de l'homme de la MONUC et HCDH, « La situation des droits de l'homme en RDC », 2007. Voir aussi Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la violence à l'égard des femmes (A/HRC/7/6/Add.4).
[492] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2010/512, §§ 10-11.,
[493]Entretien avec un officier des Affaires civiles de la MONUSCO, Kinshasa 2015.
[494]UNJHRO, Report on Human Rights Violations Perpetrated by Soldiers of the Congolese Armed Forces and Combatants of the M23 in Goma and Sake, North-Kivu Province, and in around Minova, South Kivu Province, from 15 November to 2 December 2012, mai 2013, Rapport du Secrétaire général sur la Mission de

politique sur un discours ethnique et haineux. Pour une certaine opinion congolaise, la guerre que connaît leur pays est causée en partie par l'arrivée des Hutus et des ex-génocidaires dans le Kivu. Cependant, les tensions ethniques au Congo datent de plusieurs années et ont été souvent manipulées et intégrées dans les stratégies politiques au sein des communautés et des groupes armés[495].

Certains groupes s'affrontent souvent sur des désaccords portant sur le partage de terre, des eaux de pêche ou de représentation politique des intérêts de chaque groupe. Ces désaccords communautaires sont marqués par une longue histoire faite de griefs, de frustrations et de violences. En Ituri par exemple, les Hema et Lendu se sont opposés pour la terre, les uns vivants de l'agriculture, les autres de l'élevage. Certains groupes armés ont été instrumentalisés et parfois nourris par ces antagonismes ethniques. Des tensions similaires sont observées entre les Tutsi et Hutus Congolais. Les Tutsi congolais ou Banyamulenge ont souffert des hostilités anti-tutsies manipulées par le régime de Mobutu[496]. Ils ont soutenu le Rwanda et toutes les rebellions de l'Est de la RDC : la rébellion de Kabila contre Mobutu en 1996. Se désolidarisant de Kabila, ils ont nourri le RCD, puis le CNDP et le M23.

En 2004, L. Nkunda avait refusé d'être déployé à Kinshasa, relayant les peurs des Tutsi discriminés dans la nouvelle armée dont il se présente comme porte-parole et protecteur[497]. Dans la résolution 1325 (2000) du 31 octobre 2000, le Conseil de sécurité a réaffirmé la nécessité de respecter scrupuleusement les dispositions du droit international humanitaire et des instruments relatifs aux droits de l'homme qui protègent les personnes vulnérables pendant et après les conflits. Il a demandé à toutes les parties en conflit armé de prendre des mesures particulières pour protéger les femmes et les petites filles contre les actes de violence sexiste, en particulier le viol et les autres formes de sévices sexuels[498].

Le Raïa Mutomboki, fruit du regroupement des jeunes, souhaitant défendre leur communauté contre les exactions des FDLR, s'organise en forces d'autodéfense. Installé dans

---

l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/757, 17 décembre 2013, §21. ;DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit.,* p.135

[495] *Ibid*.
[496] Les Congolais parlant le Kinyarwanda dans les Kivus représentent moins de 5% de la population congolaise.
[497] Pendant la rébellion du RCD, les Tutsis avaient souhaité avoir la reconnaissance du statut territorial de Minembwe, une division administrative au Sud -Kivu créée par le RCD à majorité Tutsi.
[498] RES/ 1325 (2000) du Conseil de sécurité, sixième alinéa du préambule et par. 10.

le territoire de Shabunda, où il  a une assise communautaire liée à l'ethnie Rega et Tembo au Nord et Sud-Kivu, il avait adopté un agenda proche d'une purification ethnique, souhaitant le départ de tous les Hutus rwandophones[499]. Pour ce faire, il multiplie des attaques contre les villages Hutu dans le Masisi, pillages, viols, massacres et incendie de tous les villages rencontrés sur son passage[500]. Eu égard à l'extrême violence de ses attaques pouvant être qualifiées clairement des crimes contre l'humanité, voire d'actes de génocide, le Raïa Mutomboki était devenu la préoccupation de la MONUSCO dès l'été 2012[501].

Les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité ne sont pas l'apanage des groupes armés, certains éléments des FARDC se sont illustrés par des pratiques aussi détestables que les groupes armés comme les viols, les massacres et des exécutions extrajudiciaires. Dans certains villages, les civils congolais craignent aussi bien les groupes armés que les militaires de l'armée nationale d'autant que cette armée compte dans ses rangs des criminels qui les ont menacés, massacrés et torturés avant leur intégration. Si ces violences ne sont pas institutionnalisées loin s'en faut, elles sont l'œuvre des éléments incontrôlés ou jouissant d'une certaine impunité. Les FARDC se caractérisent par leur recors de meurtres, tortures, violences sexuelles comme en Minova en 2012, arrestations arbitraires, pillages, destructions de propriété ou déplacements forcés, intimidation, trafic d'influence et le sentiment de toute-puissance[502].

Pour Human Rights Watch, les FARDC figurent aussi parmi les auteurs des violences sexuelles, à l'instar de la 14eme brigade[503]. Certaines violences décrites ci-dessus sont fondées sur des arguments économiques et ethniques. L'action conjuguée des instruments juridiques nationaux et internationaux, conventionnels et coutumiers ratifiés par la RDC, devrait permettre de sanctionner les violences commises pendant le conflit. D'autant plus que la RDC, dans le cadre du Protocole sur la prévention et la répression de la violence sexuelle contre les femmes et les enfants de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, s'est engagée à punir les auteurs de crimes de violence sexuelle, commis notamment

[499] « RDC : risque de nettoyage ethnique à walikale ? », *Afrikarabia*, 20 juillet 2012.
[500] Di RAZZA(N), *la protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit*. p.138.
[501] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2012/838, 14 novembre 2012, §§14-21
[502] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/757, 17 décembre 2013, §49.
[503] Human Right Watch, « Les soldats violent, les commandants ferment les yeux : violences sexuelles et réforme militaire en République Démocratique du Congo », juillet 2009

lors d'un conflit armé[504].L'ampleur et la gravité de la crise résultent de la défaillance de l'Etat congolais ont accru les besoins humanitaires et l'urgence de protection. Pour répondre à cette situation, la MONUSCO a mis en œuvre des mécanismes nouveaux pour davantage de protection[505]. Ainsi, l'institutionnalisation, la bureaucratisation et la normalisation de la protection des civils devront garantir la mise en place d'une protection optimale des civils. Devenue « *une politique publique* » irréductible pour l'ONU, elle contribue à dynamiser la pratique dans les activités de la MONUC/MONUSCO.

## §2. LA NORMALISATION DE LA PROTECTION DES CIVILS DANS LA PRATIQUE ORGANISATIONNELLE DE LA MONUC/MONUSCO

Depuis le début du mandat de la MONUC, la protection des civils a toujours constitué une préoccupation du Conseil de sécurité[506]. De ce fait, la Mission s'est engagée pour renforcer la protection des civils par la formation de son personnel et le développement des mécanismes inédits de protection. Depuis, la protection s'accompli naturellement par la Mission pour garantir un minimum de sécurité pour les populations civiles. Pour les représentants de la Mission, la sauvegarde des civils est devenue une activité habituelle de toute la mission et requiert l'action coordonnée de toutes ses composantes. Dans la résolution 1906 (2009), le Conseil de sécurité rappelle que :

*« La protection des civils est une tâche qui requiert l'action coordonnée de toutes les composantes de la Mission et encourage la MONUC à accroître l'interaction, sous l'autorité du Représentant spécial du Secrétaire général, de ses composantes civiles et militaires à tous les niveaux et du personnel humanitaire, afin d'intégrer toutes les compétences spécialisées qu'exige la protection des civils »*[507].

Ainsi, au siège des Nations Unies comme sur le terrain, la protection des civils devient une affaire de professionnels. Les mécanismes d'assistance mis en place par la

[504]Disponible à l'adresse suivante; www.cirgl.org/documents_fr/humanitarian-social-issues/protocol.pfd
[505]*Ibid*,
[506] Le Conseil de sécurité rappelle sa préoccupation dans ses multiples résolutions 1325 (2000) et 1820 (2008), 1888 (2009) et 1889 (2009) sur les femmes, la paix et la sécurité, 1502 (2003) sur la protection du personnel des Nations Unies, du personnel associé et du personnel humanitaire dans les zones de conflit. Les résolutions 1674 (2006) et 1894 (2009) sur la protection des civils en période de conflit armé et les résolutions 1612 (2005) et 1882 (2009) sur les enfants dans les conflits armés. Le Conseil rappelle également les conclusions du Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les enfants et les conflits armés concernant les parties au conflit armé en République Démocratique du Congo (S/AC.51/2009/3)
[507] S/RES/1906 (2009), 23 décembre 2009, §§ 5, 7 et 8.

MONUC/MONUSCO et la professionnalisation des équipes chargées qui lui sont rattachées révèlent la bureaucratisation de la protection au niveau onusien. Dans un premier temps, les équipes de protection ont été créées de façon conjoncturelle pour répondre à des situations d'urgence sécuritaire dans les zones en crise[508].

Considérant que la protection des civils est une question intersectorielle, elle devra intégrer tous les aspects de la réponse humanitaire. Dans ce cadre, le Cluster protection dispose d'un droit de regard sur les activités de chaque section visant à vérifier que la protection est intégrée et programmée de façon coordonnée et efficace. Ce suivi permet une certaine normalisation et systématisation en vue d'assurer une mise en œuvre optimale. Tout au long de cette histoire jalonnée d'échecs et de réussites, la MONUC est devenue pourvoyeuse infatigable d'enseignements et d'expériences pour le Secrétariat des Nations Unies[509]. Le maintien de la paix se nourrit des expériences et se construit de ses échecs. Si les échecs du Rwanda et de Srebrenica ont renforcé les Nations Unies à développer de nouvelles orientations pour améliorer la protection des civils et du mandat, c'est en se heurtant aux échecs locaux de protection sur le terrain que la MONUC/MONUSCO a pu améliorer ses pratiques[510].

Edem Blege affirmait : « *Les catalyseurs ont été des crises, on a eu de la chance parce qu'on a eu des échecs* »[511]. La protection des civils est liée aux stratégies définies par les Nations Unies qui impliquent de promouvoir un processus politique de résolution du conflit, de protéger les civils contre la violence physique et d'instaurer un cadre protecteur qui renforce la sécurité et le retour des déplacés[512]. Dans ce paragraphe, nous analyserons la professionnalisation du personnel de protection (**A**) et la protection des civils comme outil de légitimation du mandat de la MONUC/MONUSCO (**B**).

### A. La professionnalisation du personnel de protection

Répondre à une crise de protection exige avant tout d'identifier les différents types d'exactions et des zones prioritaires d'intervention. Cela implique aussi disposer d'un personnel suffisamment formé et spécialisé dans la protection des civils tant à la fois du point

[508] *Ibid*
[509] ZEEBROECK (X), MEMIER (M), SEBAHARA (P), « La mission des Nations Unies en RD Congo, Bilan d'une décennie de maintien de la paix et perspectives », *op.cit*., p.10.
[510] DI RAZZIA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p
[511] Le responsable de la section des affaires civiles de la MONUC au Nord-Kivu jusqu'à 2008.
[512] International Security and Stabilization Support Strategy (UNSSSS), Fact Sheet, 25 juin 2010.

de vue humanitaire que des réponses militaires et civiles coordonnées pour un impact maximisé des opérations. Les outils pour améliorer l'information et anticiper des violations des droits des civils devront être mis en œuvre par toutes les composantes de la MONUC et les agences onusiennes liées à la protection des civils. La planification conjointe des opérations militaires et la politique du soutien conditionnel aux FARDC participent de cet objectif tendant à réduire les risques des violences aux civils en vue d'assurer la protection. L'amélioration de l'interaction avec les populations locales et l'accès humanitaire contribuent à anticiper les risques. A ce sujet P.D Williams note que :

« *Sans ressources supplémentaires, sans une planification et une formation supérieure, le nombre des civils que les soldats de la paix peuvent protéger est limité* »[513].

La protection des civils implique un personnel formé et spécialité en matière civile, militaire qu'humanitaire. Pour réduire l'impact humanitaire des opérations militaires de protection, le personnel devra assurer la coordination des réponses civiles et militaires en vue de diminuer la violence qui résulterait des représailles des groupes armés. En vertu de la résolution 1906 (2009), le personnel de la MONUC/MONUSCO a intégré l'idée suivant laquelle toutes les composantes de la Mission concourent à la protection des civils. Le Conseil de sécurité encourage la MONUC à accroitre l'interaction, sous l'autorité du RSSG, de ses composantes civiles et militaires à tous les niveaux, ainsi que du personnel humanitaire, afin d'intégrer toutes les compétences spécialisées qu'exige la protection des civils[514]. Ainsi, tout le personnel de la Mission pense, parle protection et toutes les actions de la mission de paix sont justifiées en son nom. Cette appropriation du mandat de la protection des civils par les équipes civile et militaire de la MONUC/MONUSCO est bien le signe de sa bureaucratisation[515].

Un véritable monopole s'est installé et la professionnalisation des agents de la MONUSCO a pu se développer pour devenir un véritable leitmotiv. La chef du Bureau de la MONUSCO au Nord-Kivu, Hiroute Guebre-Selassie déclare que « *la Mission fait son maximum pour la protection au prix même du sacrifice de ses propres agents* »[516]. Le recrutement d'officiers de

[513]WILLIAMS (P.D), « Renforcer la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix : regard sur l'Afrique ».*op.cit*. p.55.
[514] S/RES/1906(2009), 23 décembre 2009, §8.
[515]DI RAZZIA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit.*, p.*266.*
[516] « RDC : un Casque bleu des Nations Unies mortellement blessé dans la prise de Bunagana », *Radio France Internationale,* 6 juillet 2012.

protection au sein de la section des Affaires Civiles et la présence d'un conseiller protection des civils aux côtés du chef de la Mission témoignent cet engagement prometteur de la MONUC/MONUSCO[517].Le Conseiller Protection chargé d'assurer le « *mainstreaming* » de la protection et son intégration dans toutes les activités, décisions et sections de la Mission. Il est le réceptacle de toutes les urgences et besoins de protection et assure le lien entre toutes les composantes et la hiérarchie de la Mission en vue de répondre aux crises[518]. Devenue concept fédérateur des activités de la Mission, la concentration et l'attention portées par le Conseil de sécurité à l'assistance des civils en RDC se trouvent remarquablement visibles. Les formations sur les activités de protection se sont multipliées et des modules développés. C'est dans ce contexte que le Conseil de sécurité en vertu de la résolution 1906(2009) demande à la MONUC de s'appuyer sur les meilleures pratiques et de reproduire les mesures de sauvegarde qui ont donné de bons résultats dans le cadre des expériences menées au Nord-Kivu, notamment la création d'équipes communes de protection, de cellules d'alerte précoce et de services de liaison et de communication locales avec des villages[519].

Au sujet de la professionnalisation du personnel de protection, une coopération entre le DOMP et OCHA en vue d'une systématisation et de cohérence des textes relatifs à la protection des civils a été envisagée. Dès 2002, le Secrétaire général affirme : « *des discussions sont en cours pour renforcer cette coopération et favoriser une planification conjointe grâce à l'application de procédures opérationnelles permanentes. Comme l'aide-mémoire, ces procédures viseront à intégrer les questions relatives à la protection des civils dans les travaux ayant trait à la définition, à la modification et à l'achèvement des missions et des mandats dans le contexte du maintien de la paix* »[520].

### *1. La formalisation de la stratégie de protection des civils dans le mandat de la MONUC/MONUSCO*

La formalisation de la stratégie de protection s'est institutionnalisée dès la mise en place de Cluster Protection et l'élaboration d'une stratégie globale de protection des civils[521]. Elle repose sur des règles techniques, de procédures standards d'opération et des routines

[517] Di RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.ci*t. p.269.
[518] *Ibid*
[519] S/RES/1906 (2009), 23 décembre 2009, §9.
[520] Rapport du Secrétaire général, S/2002/1300, §5.
[521] Nations Unies, République Démocratique du Congo : Stratégie du système des Nations Unies pour la protection des civils, United Nations Country Team DRC, 2010, 15p.

institutionnelles de l'Organisation qui visent à améliorer l'efficacité des pratiques. Dans ce cadre, le comité politique des Nations Unies, présidé par le Secrétaire général a chargé la MONUC et le HCR d'élaborer une stratégie globale de protection par l'intermédiaire de Cluster[522]. Cette stratégie vise à déterminer le rôle de chaque acteur onusien participant à la protection. Ainsi, le bureau conjoint des Nations Unies aux droits de l'homme, la section Protection de l'enfant, Affaires civiles de la MONUC, le HCR, la composante militaire de la Mission et l'UNICEF ont chacun un mandat de protection et de domaine de compétence propre[523]. Devenu un concept globalisant, la protection des civils implique la contribution de toutes les sections de la Mission et de toutes les activités visant à assurer la sécurité et l'intégrité physique des populations civiles en particulier les femmes, les enfants ainsi que les groupes vulnérables, notamment les déplacées internes, les personnes âgées. Cette expansion de la protection permet de prévenir les crimes de guerre et d'autres actes graves de violence délibérés à l'encontre des civils[524].

Devenue le prisme de la définition du maintien de la paix onusienne, la protection des civils permet aux Casques bleus de sécuriser l'accès humanitaire, d'assurer le respect de droits de l'homme et du DIH pendant les opérations. Dans ce cas, le rôle de la MONUC est remarquablement acté comme se concentrant sur des mesures sécuritaires visant à réduire sensiblement les menaces contre les civils. Il est précisé que la MONUC devrait agir dans les limites de ses capacités et dans les zones de son déploiement. Autrement dit, la MONUC n'a pas la capacité opérationnelle illimitée pour déployer des troupes partout dans le pays. Elle devra donc conserver des réserves stratégiques et tactiques pour des déploiements dans les zones prioritaires en vue de protéger les populations à risque. Toutefois, la Mission se manifeste par la régularité et la professionnalisation de la protection à chaque crise. La formalisation du travail de protection des civils a été bureaucratisée à travers certains mécanismes. L'aide-mémoire sur la protection des civils par exemple préparé par OCHA qui le révise régulièrement.

Ce document récence tous les éléments de langage ayant trait à la problématique de protection utilisée par le Conseil de sécurité dans ses résolutions afférentes. La formulation de la protection des civils dans le discours du personnel onusien et précisément dans les

[522] Vingt-huitième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/335, 30 juin 2009, §§ 39-51.
[523]Di RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit*., p.270.
[524]*Ibid*.

résolutions du Conseil de sécurité permet d'assurer une certaine systématisation et cohérence. Cependant, cette cohérence ne peut pas prospérer sans la professionnalisation du personnel chargé d'en assurer l'exécution. Vu son importance, la question de la protection des civils se trouve dorénavant intégrée dans les travaux relatifs à la définition, à la modification et à l'achèvement des missions de paix ou éventuellement au retrait des opérations de maintien de la paix. La mise en œuvre de la protection des civils est fondée sur une formalisation certaine : des règles techniques, procédures standards d'opération applicables à tous[525]. La protection des civils est assurée par les routines institutionnelles de l'organisation pour améliorer son efficacité.

En tant qu'activité collective, la protection des civils est rationnalisée et les unités se concentrent pour sa poursuite. Dans le cadre de la MONUC/MONUSCO, sa continuité est garantie en dépit de la configuration du mandat et du changement du personnel. Elle est mieux assurée et intégrée par la Mission. L'absence d'un des membres du personnel ne préjuge plus de l'effectivité de la mesure de protection à mettre en œuvre. Toute absence du personnel de protection est facilement remplacée par un autre disponible. La machine tourne sur elle-même, produisant de la protection des civils de façon mécanique.

Di Razza note : « *Le développement du concept et de la pratique de protection des civils, son institutionnalisation et sa rationalisation ont créé un tout autre environnement d'action dans lequel, la protection des civils devient un objectif organisationnel des Nations Unies dépendant moins de la volonté des seuls individus et de leur personnalité. Etant reconnu par l'organisation, la protection des civils s'impose comme un cadre de pensée et d'actions à ses agents* »[526]. Il apparait que la bureaucratisation de la protection des civils réside dans le fait que sa continuité est assurée et intégrée dans la Mission. Sa sphère de compétence étant impersonnelle, l'exercice de la protection s'affranchi de la volonté de quelques officiers des Nations Unies épris d'humanisme et passionnés pour sauver les populations civiles en détresse.

Il convient de signaler que : « *l'existence des procédures écrites, la délimitation des procédures, la définition organisationnelle et donc organique des tâches de protection dans*

[525]Di RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.ci*t., pp.272-273.
[526]*Ibid*

*les plans de travail des sections concourent à admettre que la MONUC/MONUSCO accorde une importance capitale à la protection* »[527].

En s'institutionnalisant, la protection des civils devient une garantie d'actions officielles au profit des bénéficiaires. La bureaucratisation de la protection des civils est marquée du sceau de l'impersonnalité, de la hiérarchie et du contrôle[528]. Dans les faits, la MONUSCO répond positivement à des crises de protection de façon régulière et professionnelle. Certaines analystes estiment que c'est par peur du politique et des médias que les crises de protection sont prises en compte par la MONUSCO. Il est certain que ce facteur joue dans l'intensité de l'investissement des Nations Unies à une crise donnée mais il ne constitue plus le seul facteur essentiel. Toutes les crises sont prises en compte médiatisées ou non. Plus besoin que les médias ou les politiques, effrayés par les atrocités ne poussent à l'action. La protection est devenue une activité dépassionnée de la Mission qui se charge sans être forcée ou incitée à apporter des réponses conformément à son mandat et dans les limites de ses capacités. En tant qu'activité de la Mission, certaines crises non médiatisées touchant les zones reculées de la RDC bénéficient de la même couverture de protection et du déploiement militaire susceptible de contenir la violence ou de la prévenir.

En mai 2012, la MONUSCO et les organisations humanitaires ont reçu des allégations d'épurations ethniques pendant les incursions des Raïs Mutomboki dans les villages hutus accusés de soutenir les FDLR. Sans médiatisation, la MONUSCO a déployé une équipe conjointe de protection d'urgence pour s'acquérir de la situation. Au retour, la MONUSCO a déployé des bases mobiles opérationnelles (MOB) en appui aux FARDC pour arrêter la violence ethnique à Remeka et Katoyi et ainsi, favoriser le retour des déplacés sans trop de médiatisation[529].

### *2. L'ultime intégration normative du concept de protection des civils dans les activités de la MONUC/MONUSCO*

Avec la professionnalisation du personnel de la MONUC/MONUSCO chargé de la protection des civils, la Mission s'est affranchie du système « *crise-réaction* » en faveur du

[527]Di RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit*., pp.274-275.
[528]*Ibid*
[529] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies sur la stabilisation de la République Démocratique du Congo, S/2012/838, 14 novembre 2012, §44 ; MONUSCO, Rapport de l'Equipe de protection conjointe déployée à Remeka et Katoyi, 24-26 mai 2012

système « *bureaucratie-application d'un programme* »[530]. Dans les activités de la Mission, la protection des civils est désormais banalisée et dépassionnée. Le personnel de la Mission exécute la tâche de façon organique, mécanique et ordinaire. La protection des civils ne suscite plus de débat et ne résulte plus de la reprise ou non des hostilités, ni de l'urgence humanitaire, sa mise en œuvre devient programmatique, banale et zélée[531]. Ainsi, pendant la période électorale de 2011, la MONUSCO a fait preuve d'un activisme sans précédent en déployant préventivement des équipes conjointes de protection pour anticiper les crises post électorales[532]. Suivant l'idéal d'une politique publique internationale, le débat sur le fond de la protection des civils s'avère dépassé, seules restent d'actualité, les modalités de sa mise en application. Elle a déjà intégré toutes les sections de la Mission de paix et les routines institutionnelles.

Le bénéfice de la protection résulte du fait qu'elle est aussi un concept éthique lié à d'autres normes de même valeur certes, mais avec une résonance beaucoup plus forte comme les droits de l'homme susceptibles de persuader et de définir des comportements des agents d'exécution. Désormais, la protection des civils croise l'itinéraire d'autres normes existantes avec lesquelles, elle traite de la prévention des atteintes physiques contre les groupes vulnérables comme la responsabilité de protéger, le droit de l'homme, le droit humanitaire qui poussent leur influence commune dans le cadre international. En tant que norme[533], la protection des civils devient une composante plurielle incarnant à la fois, « *les normes régulatrices dans la mesure où elle interdit les attaques contre les civils et se réfère à toutes les prohibitions du droit international humanitaire. Elle est constitutive en ce sens qu'elle crée des mécanismes protégeant activement les civils, créant de nouveaux acteurs, des procédures et des mécanismes nouveaux d'action. Elle est prescriptive dans la mesure où elle impose des obligations aux Casques bleus d'intervenir en cas de menaces imminentes* »[534]. De l'émergence à la cascade normative qu'elle a déclenchée jusqu'à son internationalisation, la protection des civils a engagé son itinéraire de normalisation de façon remarquable. Désormais, elle est acceptée au sein de la Mission et devient une norme admise et internalisée dans le système de maintien de la paix. Dans le mandat de la MONUC/MONUSCO, elle s'est

[530] Di RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit*., p. 276.
[531] *Ibid*
[532] Rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies sur la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2012/65 ? 26 janvier 2012, §§34-35.
[533] FINNEMORE (M), SIKKINK (K), « International Norm Dynamics and Political Change », *Internationnal Organization*, Vol.52, n°4, 1998, p.887-917.
[534] Di RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit*., p.277.

disséminée dans toutes ses composantes et sections. Elle a foisonné et produit en son sein des normes de comportement comme par exemple la norme de conditionnalité du soutien de la Mission de paix à l'Etat hôte de la Mission, consistant à s'abstenir de soutenir les FARDC lorsqu'elles ne respectent pas le DIH, les DIDH et les droits des réfugiés dans la conduite des opérations militaires conjointes[535].

De la professionnalisation des agents à sa normalisation, la protection des civils est devenue un outil légitimant le mandat de la Mission.

## B. La protection des civils comme outil de légitimation du mandat de la MONUC/MONUSCO

En raison de son influence dans le mandat, la protection des civils est devenue un véritable programme susceptible de légitimer toutes les activités de la Mission. A la suite du consensus qu'elle produit, l'idéalisme de la protection des civils cède la place à l'opportunisme. Elle incarne « *ce credo mis en avant, manipulé et instrumentalisé pour promouvoir et défendre la Mission de maintien de la paix* »[536]. A ce titre, de la légitimité institutionnelle acquise, la protection des civils apparait un concept légitimant toutes les activités et toutes les tâches de la Mission. Dans la résolution 2078(2012), le Conseil de sécurité rappelle dans toutes les résolutions ayant trait aux femmes, à la paix et à la sécurité, la nécessité de protéger les civils en période des conflits armés. Ainsi, l'utilité de la tâche de protection des civils fait désormais l'objet d'une mise en œuvre scrupuleuse par la MONUSCO à la fois dans sa communication que dans la promotion du dynamisme de ses composantes en vue de mobiliser des fonds et davantage attirer l'opinion internationale autour de sa cause.

### *1. La communication de la MONUSCO au service de la protection des civils*

Dans les activités de protection des civils, l'image d'une MONUSCO protectrice s'est révélée un instrument de communication d'une grande importance. La Division de l'Information Publique de la MONUSCO promeut les activités de la Mission à travers des publications telles que les Echos de la MONUSCO, des éditions hors-série, des communiqués de presse, des expositions, des conférences hebdomadaires, la mobilisation des réseaux

[535] S/RES/1906 (2009), 23 décembre 2009, §22.
[536]Di RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit*., p.280

sociaux, la radio des Nations Unies (Radio okapi), l'affichage aux portes de ses bases ou la distribution de photos et prospectus validant une protection assumée[537]. Tout cela contribue à assurer la visibilité de la Mission, à montrer son engagement et à créer au sein de l'opinion nationale et internationale un imaginaire collectif autour de son mandat. La brochure, « *la protection de la MONUSCO en faveur des civils* », diffuse les actions des Casques bleus en faveur des civils congolais au moyen des dessins didactiques qui expose et détaille les actions entreprises : des patrouilles pendant les jours de marché, les patrouilles nocturnes pour chercher les groupes armés qui pourraient attaquer et rassurer les populations par sa présence. Le travail et la rencontre avec des populations locales permettent de connaitre leurs besoins, leurs préoccupations et de convenir des mécanismes de protection en collaboration avec les unités de police et des FARDC[538]. Toutes ces activités présentées sur des dépliants sont régulièrement affichées sur la place publique. Pour Charles Antoine Bambara, Directeur de la Division de l'Information Publique/MONUSCO, la protection des civils est au cœur de la mission de la MONUSCO[539].

La présence de la MONUSCO dans les zones à risque constitue aussi un outil de communication rassurant pour la population. La collaboration avec les unités de la police et des forces armées pour sécuriser les sites des personnes déplacées. La fourniture des escortes pour les agences onusiennes et les ONG qui apportent assistance à la population sont autant d'activités présentées dans des brochures et prospectus. Dans des dépliants, sont indiqués à la population la façon de contacter la MONUSCO, les actes de violence à rapporter et les premières précautions à prendre pour se protéger en cas d'attaque armée. La diffusion des informations via la Radio okapi ne manque pas de mettre en avant la tâche de protection des civils dans ses émissions quotidiennes.

Le magazine de la Mission, *les Echos de la MONUSCO* illustre bien la place de la protection des civils dans la communication du mandat. Dans ses différents numéros de publications, l'assistance aux civils est utilisée comme un véritable leitmotiv et instrument de communication, tel un service public diffusant une brochure sur ses activités[540]. En 2012, alors que la presse nationale et internationale s'attardait à la passivité des Casques bleus lors de la prise de la ville de Goma par le M23, les Echos de la MONUSCO rapportaient les faits

[537] *Ibid*
[538] *Ibidem*
[539] Echos de la MONUSCO, édition hors-série, 22 mai 2015, pp. 8-9.
[540] Echos de la MONUSCO, numéros 1, 2, 6, 9, 11, 25, 34 et 44.

en ces termes : « *Durant cette période d'occupation, la MONUSCO est restée engagée et vigilante dans sa mission de protection des civils, conformément à son mandat. Des blindés ont été positionnés partout dans la ville, à des endroits stratégiques, notamment devant certains édifices de l'Etat, pour en assurer la protection et éviter les pillages. Des patrouilles motorisées et pédestres diurnes comme nocturnes ont été organisées, 24 heures sur 24 pour empêcher que l'on s'en prenne aux populations civiles ou à leurs biens* »[541].

Devant certaines situations, la protection des civils apparaît comme le fer de lance idéal exploité parfois jusqu'à l'exagération, voire à la désinformation. Les Echos de la MONUSCO relatent à nouveau les évènements de 2012 de Goma en ces termes : toutes les portes des bases de la MONUSCO ont été ouvertes pour accueillir toutes les populations en besoin de protection. Sur initiative et à la demande du chef de Bureau de la MONUSCO, Hiroute Guèbre-Sellasie, la brigade du Nord-Kivu a exfiltré de centaines de civils directement menacés notamment les autorités politiques, civiles et militaires, les fonctionnaires de l'Etat.

Cette image idéaliste de protection véhiculée par le magazine onusien selon laquelle, les portes de la MONUSCO étaient ouvertes sans discrimination masque la réalité, seul le personnel travaillant pour l'ONU, les ONG internationales et les organisations internationales comme EUFOR ou EUPOL ont été prioritairement accueillis dans ses bases opérationnelles ou rapatriés vers l'Ouganda[542]. Alors que le personnel onusien non essentiel était prié de quitter le pays à l'approche de M23 et la majorité confinée dans les bases de la MONUSCO, les images véhiculées par les photographes de la MONUSCO montrant les Casques bleus patrouillant près des populations locales cherchent à masquer les lacunes de la Mission. Elles visent plus à publier une image positive de la Mission plutôt qu'à une action efficace de protection. Les photos dans lesquelles les Casques bleus côtoient les responsables du M23 ou apparaissent à côté des criminels de guerre comme B. Tangana, Makenga et Scheka sans les arrêter ne sont jamais publiées. Les images des véhicules de l'ONU interceptés qui transportent des minerais congolais vers le Rwanda ne sont jamais diffusées[543]. Dans certaines crises, la protection des civils devient un prétexte et une excuse pour relativiser les défaillances de la Mission. Les images positives de la Mission participent à la propagande, à susciter la confiance de la population et le soutien de la communauté internationale.

[541] Les Echos de la MONUSCO, n°16, novembre 2012
[542] DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p.282.
[543] Human Right Watch, « ONU : les Casques bleus impliqués dans la contrebande au Congo (RDC) doivent être tenus responsables », 23 juillet 2007.

Pour justifier l'échec de la MONUSCO à empêcher la prise de Goma par le M23, le Secrétaire Général adjoint aux opérations de paix H. Ladsous, mais aussi les chefs exécutifs de la MONUSCO Roger Meece, et Martin Kobler expliquent l'inaction supposée de la MONUSCO par le fait que son rôle n'était pas de s'opposer militairement à l'avancée d'un groupe armé mais de protéger les civils en appui aux FARDC[544]. Alors même que dans la résolution 2076 (2012), le Conseil condamne le M23 et se déclare profondément préoccupé par la détérioration de la situation sécuritaire du fait de ses activités déstabilisatrices[545]. L'inaction et la passivité des Casques bleus de la MONUSCO face aux rebelles ont été défendues sous le prétexte qu'intervenir aussi en pleine ville aurait mis en danger la population civile de Goma et accru les dommages collatéraux[546]. Pour laver l'affront, les Casques bleus se sont contentés de bombarder les lignes des rebelles jusqu'à Kibumba sans aucune efficacité notable.

Plaçant la communication de la MONUSCO au centre de la protection des civils, l'image de la mission et son omniprésence dans les zones à risque ont contribué à améliorer davantage les rapports avec la population locale et à augmenter la confiance envers son personnel. La protection des civils constitue le credo justifiant toutes les actions et tous les choix de la Mission. Pour Di Razzia, « *chaque section de la MONUSCO justifie la mission, l'initiative, le programme y compris les opérations militaires conjointes par sa contribution à l'objectif de protection des civils* ». De ce fait, la sauvegarde des civils devient ce concept fédérateur légitimant toutes les activités de la MONUSCO. Si les politiques et les médias peuvent encore stimuler le réinvestissement de la communauté internationale, l'émulation de la protection des civils par la stratégie globale de la Mission a dépassé le système réaction à la crise pour intégrer un véritable programme assuré par un personnel formé à la tâche. La protection des civils est devenue une activité quotidienne de la Mission. En tant qu'une activité des professionnels assumés, la protection des civils par la MONUSCO se fait dorénavant de façon organique, mécanique et ordinaire, preuve de l'intégration normative du concept dans toutes les sections de la Mission où elle a acquis finalement une priorité absolue[547].

[544] *Echos de la MONUSCO*, n°15, 21 novembre 2014.
[545] S/RES/2076 (2012), 20 novembre 2012, §§1-4.
[546] Echos de la MONUSCO, 21 novembre 2014.
[547] DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p. 282; S/RES/1906 (2009), 23 décembre 2009, §5a.

### *2. La promotion de la protection des civils pour assurer son propre dynamisme et mobiliser les fonds*

Pour certaines sections de la MONUSCO, la protection des civils devient une occasion pour mobiliser les bailleurs des fonds et obtenir des moyens en vue de répondre aux besoins de protection. La politique d'affichage et de communication de la MONUSCO contribue à mettre en scène les efforts déployés par la Mission pour protéger les civils. Elle se trouve renforcée par la démonstration de force des Casques bleus, le déploiement des drones et l'image des soldats de la paix notamment la Brigade d'intervention de la MONUSCO impressionnante et suréquipée. Les activités de protection font l'objet d'une grande publicité et promues comme de grandes innovations. Dans les rapports du Secrétaire général, les mécanismes civils de protection notamment le JPT qui n'est qu'une mission d'évaluation de la situation sur le terrain sont présentés comme des innovations remarquables pour davantage de protection. Les publications et les photos des Nations Unies à ce sujet sont présentées comme des pratiques révolutionnaires en la matière. Un responsable de la MONUSCO nous déclarait qu'avoir un congolais avec les soldats de la MONUSCO dans un village reculé est indispensable pour l'image de la mission. Les CLA (Assistant de liaison communautaire) qui ne sont que des traducteurs sont vendus à forte publicité comme une grande avancée dans la protection alors qu'ils ne servent qu'à orienter les décideurs sur les besoins de protection dans une zone donnée.

La manipulation de la protection des civils et son instrumentalisation pour obtenir des moyens financiers et matériels n'est plus à redouter au sein de la Mission. Dans ce contexte, la protection des civils constitue, comme « *les droits de l'homme, les questions du genre, un concept consensuel, fédérateur et idéal qui incarne le sésame, la clef pour susciter l'intérêt des bailleurs des fonds* »[548]. Conscient de l'engouement international croissant en faveur de la protection des civils, tous les partenaires de la paix en RDC intègrent le concept dans leurs discours et pratiques. Toutes les sections de la Mission, les agences onusiennes et les ONG internationales et locales, les pays contributeurs des troupes investissent le langage et l'esprit « protection des civils » pour attirer l'attention de la communauté internationale et

[548]DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit.*, p.284.

subsidiairement obtenir des fonds nécessaires[549]. Elle est apparue comme l'excuse ultime à laquelle, personne ne peut s'opposer sans heurter la conscience internationale.

Les pays contributeurs en troupes recourent aussi aux mêmes reflexes et ne ratent plus l'occasion de brandir la protection des civils pour réclamer davantage de moyens financiers répondant à leur prise de risque accrue. Ainsi, chacun s'est approprié la protection des civils pour justifier une demande matérielle, acquérir de la légitimité et promouvoir son propre dynamisme [550] .La défense de la légitimité, l'existence et de la permanence de la MONUC/MONUSCO dans le pays s'opère au prisme de la protection des civils. En 2010, lorsque le Président Kabila demanda un calendrier de retrait de la mission, la ligne de défense des ONG des droits de l'homme portait sur la nécessité des Casques bleus pour la protection des civils. Tous les arguments justifiaient qu'à l'état actuel, les FARDC et la PNC ne sont pas prêtes à garantir seules la protection des civils et que la présence de la MONUC offrait une sécurité contre les groupes armés résiduels[551]. Les Casques bleus eux-mêmes ont intégré qu'une meilleure protection des civils passe par la légitimation accrue de leur présence. L'émulation a eu lieu sur le terrain entre les contingents de différentes nationalités. Ainsi, Leïla Zerrougui déclare : « *Les Indiens au Nord Kivu sont hyperactifs. Ils viennent demander du budget pour améliorer la protection. Ils sont inventifs, impliqués parce que le commandant est indien. Les Pakistanais par ricochet ont voulu faire mieux, et la compétition entre les deux pays a aidé, ça a donné une émulation* »[552].

Ainsi, le concept de protection des civils a fait l'objet d'un parcours remarquable allant de la reconnaissance progressive de l'idée et du développement de sa pratique, de sa légitimation dans le système onusien jusqu' à sa consécration en concept fédérant toutes les activités de la MONUSCO. Ainsi, elle a gagné progressivement sa place au sein de la Mission de paix des Nations Unies et du DOMP qui ont intégré le concept dans les programmes, les activités, les débats et les plaidoyers. A ce sujet, elle constitue « *un nouveau paradigme donnant du sens à tous les autres concepts, actions et tendances* »[553]. Erigé en norme

[549]*Ibid*
[550]MONUSCO/OHCHR, Report of the United Nation High Commissioner for Human Rights on the Human Rights Situation and the Activities of her Office in the Democratic Republic of the Congo, 13 janvier 2012, A/HCR/19/48
[551]AGENONGA CHOBER (A), « La MONUSCO et la problématique de son désengagement : opportunités ou risques d'embrasement de la RDC ? », *Thinking Africa, note d'analyse politique* n°48, septembre 2016, pp.5-8
[552] Di RAZZA (N), *« La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU* », *op.cit*., p.285.
[553]*Ibid*

légitimante, la protection des civils est devenue un principe fédérateur et explicatif pour toute opération liée au maintien de la paix en RDC : le personnel de la MONUSCO l'utilise pour promouvoir ses actions et justifier la présence de la Mission dans le pays, les responsables politiques de la MONUSCO l'exploitent pour influencer les décideurs congolais et pour explorer de nouvelles stratégies de maintien de la paix, le Conseil de sécurité le mentionne régulièrement dans les préambules de ses résolutions concernant la RDC pour justifier l'appui politique à la Mission à chaque renouvellement du mandat.

La protection des civils à l'exemple des droits de l'homme suscite peu ou pas de controverse. Elle crée un large consensus au sein du Conseil de sécurité et des acteurs intervenants. Ce qui explique son utilisation fréquente dans les discours et les rapports des Nations Unies justifiant le recours à la force militaire à son nom. L'aura est telle qu'en 2010, la MONUC a défendu son maintien en RDC au nom de la protection des civils et le Conseil de sécurité a étendu ses orientations sur cette appréciation[554]. De la systématisation pour la sécurité des populations et sa consécration en tant qu'outil de communication et de légitimation des activités de la Mission, la protection des civils est devenue un facteur de changement et de responsabilisation pour l'Organisation des Nations Unies[555]. En fin de compte, la véritable culture de protection à laquelle aspirait le Secrétaire général de l'ONU s'est finalement installée et diffusée car toutes les activités de la Mission en sont remarquablement imprégnées[556].

[554] S/RES/1925 (2010), 28 mai 2010, §1.
[555] DI RAZZIA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit.,* p.286.
[556] Rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies sur la protection des civils en période de conflit armé, S/2002/1300, 26 novembre 2002.

### *Conclusion de la section 1*

La protection des civils n'est plus une activité conjoncturelle au sein de la MONUC/MONUSCO. Elle a fait l'objet de trois consécrations : l'institutionnalisation dans la mesure où elle a intégré l'institution des Nations Unies et sa transformation en un ensemble de normes, de pratiques et de règles. La bureaucratisation, en ce sens que son organisation rationnelle et professionnelle se caractérise désormais par une systématisation de poursuite de l'objectif et de nouvelles pratiques dans l'organisation de la Mission. La normalisation, l'idéal de protection devient une norme de référence pour toute la Mission. Elle incarne une tâche sensible pour la Mission sur laquelle elle promeut son action, ses activités qui sont désormais analysées, évaluées et jugées. La protection des civils est devenue un standard, une référence de pensée et de comportement. L'imprégnation du concept par toutes les sections de la mission témoigne remarquablement de son intégration au sein de la mission de paix. Elle est devenue un facteur de changement des OMP et de responsabilisation de l'Organisation.

Mettre en avant la protection des civils permet aux acteurs onusiens de la Mission et aux acteurs politiques de mobiliser des fonds, d'acquérir de la légitimité et de promouvoir leur propre dynamisme. Cependant, la crise de protection a souvent constitué le moteur de mise en accusation de l'inaction de la MONUC/MONUSCO et de la faillite de ses stratégies. Au fil du temps, la Mission acquiert même la réputation de « *Tourist in a War Zone* »[557]. Pourtant, la mission n'est pas restée inactive. Pour la MONUSCO, les échecs ou les crises de protection représentent des opportunités de renouveau organisationnel et de remise en question de ses pratiques de protection.

## *Section 2- La MONUC/MONUSCO, porte-voix du double visage des mécanismes innovants de protection des civils et du mandat*

Les échecs de protection ont souvent constitué des déclencheurs de nouvelles actions pour l'ONU et le réengagement de l'Organisation des Nations Unies pour maintenir la paix et

[557]L'inefficacité de la MONUC est telle que le Président Ougandais Museveni, l'accuse régulièrement et dont la BBC reprend le 14 juin 2002 : UN Tourists Fail to halt DRCongo Killings », *New Africain*, 24 Octobre 2013 : « DR Congo : Peacekeepers or a costly ' bunch of tourist' ».

la sécurité internationales. La reconfiguration du mandat de la MONUC/MONUSCO en termes d'effectif et de moyens a toujours résulté de ces crises de protection particulièrement dramatiques et médiatiquement marquantes. En 2003, le massacre des civils par le groupe armé du Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD) à Kisangani, en réponse à une mutinerie de certains rebelles a agi comme déclencheur pour le lancement de la phase IV du déploiement de la MONUC et le passage d'une mission d'observation neutre à une mission de maintien de la paix chargée de la protection des civils dans les zones de son déploiement. En 2003 encore, le massacre ethnique en Ituri entre le Hema et le Lendu a poussé le Conseil de sécurité, face à l'impuissance des Casques bleus à adopter une nouvelle stratégie pour répondre aux besoins de protection en Bunia[558].

Une force multinationale franco-européenne intérimaire est déployée pour pacifier Bunia par la force[559]. En 2004, la prise de la ville de Bukavu par L. Nkunda, a conduit à la reconfiguration du mandat de la MONUC avec la possibilité d'engager des actions robustes. Le Quartier général de la MONUC est créé à l'Est et le commandant de division, P. Cammaert est chargé d'assurer le contrôle opérationnel et tactique de la mission[560]. En 2009, la Mission a développé des mécanismes et outils nouveaux de protection après le massacre de Kiwanja avec le déploiement de 3000 soldats supplémentaires et en 2013, suite à la chute de la ville de Goma, la Mission a réussi tant soit peu à explorer la voie étroite de l'usage de la force offensive en tant qu'un des mécanismes innovants de protection des civils[561]. Le déploiement de la Brigade d'intervention de la MONUSCO pour contrer les menaces que font peser les rebelles du M23 sur les civils, les Casques bleus et dans la région[562].

La MONUC est rendue robuste avec la mise en place de la Brigade de l'Ituri ayant pour mandat d'utiliser tous les moyens nécessaires pour protéger les civils et dissuader les groupes armés[563]. Depuis sa création, le mandat de la MONUC fait souvent l'objet des critiques pour son incapacité à protéger les civils à chaque grande crise[564]. Les échecs de

[558] S/RES/1493 (2003), 28 juillet 2003.
[559] S/RES/1484(2003), 30 mai 2003, §1.
[560] S/RES/1565(2004), 1er octobre 2004, §3.
[561] S/RES/2098 (2013), 28 mars 2013, §9 ; ZEEBROEK (2008), « la Mission des Nations Unies au Congo : le laboratoire de la paix introuvable », *op.cit*. p.27.
[562] S/RES/2098 (2013), 28 mars 2013, §9.
[563] S/RES/1493 (2003), 28 juillet 2003.
[564] La MONUC/MONUSCO, sous prétexte du mandat inadapté a été incapable d'empêcher les représailles à Kisangani en 2003, les massacres de Kiwanja en 2008, les viols de Luvungi en 2010 et les graves crimes commis lors de la prise de Bukavu en 2004 par les troupes de L. Nkunda et de Goma de 2012.

protection des civils et la nécessité d'améliorer la communication entre les civils et militaires de la MONUC ont déterminé la section des affaires civiles et militaires de la MONUC à produire des outils et mécanismes innovants pour renforcer la sécurité et la protection des civils[565].

A ce titre, le Conseil de sécurité demande en vertu de la résolution 1906(2009) à la MONUC de s'appuyer sur les meilleures pratiques et de reproduire les mesures de protection qui ont donné de bons résultats dans le cadre des expériences menées au Nord-Kivu, notamment la création d'équipes communes de protection, de cellules d'alerte précoce et de services de liaison et de communication locale avec les villages, et les autres régions comme le Sud-Kivu[566]. C'est la composante civile de la MONUC qui a été en tête de la réflexion, de l'orientation et de la création d'outils de protection après les critiques d'inaction visant les Casques bleus. Dans ce cadre, nous analyserons le renouveau du modèle civil spécifique de protection (**§1)** et la posture militaire protectrice des civils et du mandat, incarnée par la Brigade d'intervention de la MONUSCO (**§2**).

## §1. LE RENOUVEAU DU MODELE CIVIL SPECIFIQUE DE PROTECTION

Le renouvellement de l'organisation de la MONUC/MONUSCO après des échecs de protection a conduit la section des affaires civiles (CAS) de la mission à développer des outils et mécanismes inédits de protection axés sur trois dimensions explicitées ci-dessous. L'imprégnation de la protection des civils au sein de toutes les composantes de la MONUSCO traduit une suractivité évidente du personnel onusien en matière de protection qui est précisée dans le mandat de la MONUSCO. Il convient de signaler que certaines crises notamment, le massacre de l'Ituri en 2003, la prise de Bukavu en 2004, le massacre de Kiwanja en 2008, le viol de Luvungi en 2010, la prise de Goma en 2012, le viol de Minova en 2012 ont constitué des sursauts irrésistibles pour la Mission à pouvoir répondre par diverses approches et postures renforcées du mandat. A la suite des critiques violentes pour son inaction, la Mission a développé et mis en œuvre de nouveaux outils et mécanismes civils et militaire de protection.

[565]ZEEBROEK (X), « La MONUC, le laboratoire de la paix introuvable », *Note d'analyse du GRIP*, 2008, Bruxelles, pp.1-10.
[566] S/RES/1906(2009) ,23 décembre 2009, §9.

Ces outils, pratiques et tactiques innovants relèvent des analyses de la section des affaires civiles(CAS) de la MONUC pour davantage de protection. Ils s'inscrivent dans une approche synergique civile et militaire de protection. « *Ce sont les échecs de la Mission en matière de protection d'une part, et le jeu de dialogue entre les civils et les militaires de la MONUC, d'autre part, qui ont été des plus fructueux, produisant des outils et mécanismes divers pour améliorer la protection des civils »*[567]. Dans la résolution 1925 (2010), le Conseil de sécurité décide que la MONUSCO applique la stratégie du système des Nations Unies pour la protection des civils en RDC en lui donnant effet au moyen d'une stratégie de protection reposant sur les meilleures pratiques comme l'utilisation d'équipes conjointes de protection, d'interprètes de proximité, d'équipes mixtes d'investigation, de centres de surveillance et de conseillers pour la protection des femmes[568].

## A. Le renouvellement organisationnel de la mission après les échecs de protection : l'analyse des outils et mécanismes civils de protection

Dans le cadre du mandat, les échecs de protection des civils ont constitué des opportunités pour de nouvelles stratégies améliorant la pratique au sein de la Mission. L'expérience du Rwanda et de Srebrenica a constitué une sorte d'émulation pour les Nations Unies dans le développement de nouvelles orientations visant à améliorer la protection des civils en RDC. Les crises de protection sont non seulement des catalyseurs mais aussi des accélérateurs de la mise en œuvre de ces mécanismes nouveaux de protection. Face aux échecs de protection et parfois à l'inaction des Casques bleus devant des cas de violence, les humanitaires ont rappelé aux Casques bleus la nécessité de travailler conjointement avec les civils pour éviter les accusations de complicité des crimes de guerre du fait de leur inaction[569]. Dans ce cadre, les humanitaires se posent en « *entrepreneurs des pratiques* » auprès des militaires[570]. Trois axes vont être développés : la communication entre humanitaires et militaires avec la création d'une matrice de protection (1), l'échange entre civils et militaires de la MONUSCO avec les équipes de protection conjointe (2), l'amélioration du dialogue entre la population et la MONUSCO avec les Assistants de liaison Communautaire et les

[567] DI RAZZIA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p.171.
[568] S/RES/1925 (2010), 28 mai 2010, §12 (f).
[569] Il est habituel que les militaires acceptent difficilement de travailler étroitement avec les civils, Leila Zerrougui, DSRSG de la MONUSCO, rappelle comment les Casques bleus ont été convaincus par l'argument selon lequel leur inaction pouvait les rendre complices de crimes de guerre.
[570] Di RAZZIA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit*., p.171.

Réseaux d'Alerte communautaire (3)[571]. Dans ce cadre seront analysés d'une part, les outils d'évaluation et d'analyse de protection (**1**) et d'autre part, les outils de dialogue et de liaison communautaire (**2**).

### *1. Les outils d'évaluation et d'analyse de protection*

L'évolution de la pratique des protections et le développement des capacités de la Mission ont été déterminants dans la mise en œuvre des mécanismes civils de protection dans certaines crises. Ils incarnent le changement dans la compréhension des tendances sécuritaires en réaction aux carences manifestes de protection qui secouent les populations civiles dans les territoires sous contrôle rebelles. En effet, le massacre de Walikale par les FDLR, de Scheka en 2006 ainsi que de Kiwanja en 2008 par les rebelles de CNDP marquent de nouveaux échecs sur lesquels, la MONUC s'est fondée à améliorer sa pratique. Pour évaluer et analyser les besoins en protection dans une zone donnée, la section des affaires civiles (CAS) de la MONUC a mis en place certains outils notamment la matrice de protection et l'équipe de protection conjointe permettant d'identifier les zones à protéger en urgence pour faciliter l'accès humanitaire et le déploiement des unités mobiles de protection de la mission (COB et TOB).

Pour P.D. Williams, cette évaluation des humanitaires sur les besoins de protection permet de planifier les priorités de la MONUC en trois catégories de zones à protéger, « *(i) Zone de protection obligatoire où les troupes de la MONUC doivent être physiquement présentes, avec une base déployée dans la zone ; (ii)Zones « qu'il faudrait protéger »là où la MONUC devrait être physiquement présente si les ressources sont disponibles, et sinon, les troupes les troupes de la MONUC devraient au moins patrouiller régulièrement la zone, et (iii) Zones de « protection possible », là où les troupes de la MONUC devraient patrouiller, surtout les jours de marchés* »[572].La mise en œuvre des mécanismes et outils de protection résultent des échecs de protection enregistrés par la MONUC, pour lesquels, la Mission chercher à améliorer ses pratiques en évaluant les risques et la rapidité de l'action pour

[571]*Ibid* ; ZEEBROEK(X), MEMIER (M), SEBAHARA (P), « La mission des Nations Unies en RDCONGO, Bilan d'une décennie de maintien de la paix et perspectives », *op.cit*., pp.14 et 31.
[572]WILLIAMS (P.D), « Renforcer la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix : regard sur l'Afrique », *op.cit*., p.35. ; DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit.*, p.174.

davantage de protection et en permettant aux Casques bleus de se déployer préventivement en amont des crises[573].

### *1.1- La matrice de protection*

La matrice est un cadre de discussion ouvert entre humanitaires et Casques bleus permettant de recueillir l'analyse des humanitaires sur les besoins de protection et le déploiement de base de la MONUC après identification des zones sensibles pour l'accès humanitaire[574].Ce cadre d'échange permet de lister les zones à intervenir selon le niveau de priorité et les besoins de protection. Sur base des zones identifiées, la Mission peut décider du déploiement des unités mobiles de la force et permettre aux humanitaires d'assister les populations vulnérables. Il s'agit d'un outil de collaboration par lequel, les humanitaires peuvent comprendre les limitations de la force de paix et les Casques bleus, les besoins des humanitaires.

En 2005, le Général Babacar Gaye, commandant de la MONUC reconnaît volontiers que les militaires ne peuvent répondre à tous les besoins en matière de protection sans assistance civile. Ainsi, la matrice de protection représente la vision commune des humanitaires et des Casques bleus à pouvoir coordonner leurs actions pour assister les populations en détresse. En 2006, lors des opérations contre les FDLR, la section des affaires civiles(CAS) de la MONUC s'est interrogée sur la nécessité d'un nouvel outil afin de mieux protéger les civils et permettre l'accès des humanitaires dans les zones où se trouvent les personnes vulnérables par ces mêmes opérations. Le responsable du bureau des affaires civiles de la MONUC déclare à ce sujet :

« *On voulait un outil pour nous aider à protéger les populations physiquement en sachant où étaient les opérations militaires importantes, et où étaient les opérations humanitaires* »[575]. Pour mettre en œuvre ce mécanisme, il convient d'associer les civils aux problèmes de protection autrefois assurés exclusivement par les militaires de la mission.

[573]ZEEBROEK (X), MEMIER (M), SEBAHARA(P), « La mission des Nations Unies en RDCONGO, bilan d'une décennie de maintien de la paix et perspectives », *op.cit*., p.31.
[574]DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit.*, pp.174-175.
[575] DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit.*, p.173.

Face aux critiques des ONG, la section civile de la MONUC décide alors de prendre en compte les priorités des humanitaires dans la planification des opérations militaires de la mission et de les consulter dans la recherche de méthodes de travail concrètes. Ces matrices de protection permettent de lister les différentes zones, classées par niveau de préoccupation en matière de protection et en fonction des critères divers fondés sur la présence des humanitaires, les mouvements de population, la présence de l'État et de groupes armés. A Goma par exemple, la matrice a jugé qu'il fallait un système d'alerte basé sur des analyses de risques, de menaces et de probabilités, par une analyse qualitative du contexte. Il s'agissait de voir que telle ou telle population était vulnérable, qu'il y avait plus d'incidents dans tel village que dans tel autre et de déployer les Casques bleus selon le niveau de priorité. Ainsi, la matrice est établie lors des rencontres et discussions entre militaires, humanitaires et section des affaires civiles de la MONU/MONUSCO. Les humanitaires identifient les zones à risque qu'ils listent selon les priorités, qu'ils présentent à la mission pour demander le déploiement éventuel des bases mobiles en vue de marquer la présence des Nations Unies dans la zone[576]. Les affaires civiles de la MONUC/MONUSCO corroborent ou discutent les suggestions des humanitaires et la Brigade explique ce qu'elle envisage de faire en fonction des moyens disponibles[577].

Dans cette configuration, les défis à relever sont réels en vue d'harmoniser les vues des ONG, des agences humanitaires et de la mission de paix. Les ONG font des recommandations à la MONUSCO, pour qu'elle se déploie. La force de la MONUSCO pose des questions sur la durée, les raisons de ce déploiement, les perspectives de réussites et le moment de son retrait. Si les humanitaires aident la MONUSCO à comprendre les menaces et les risques, ils ne décident pas de la planification opérationnelle. Un responsable de la MONUC explique que « *les humanitaires demandent toujours à ajouter de nouvelles bases sans s'interroger sur le*

[576]Dans le cadre de la stratégie de prévention, la section des affaires civiles de la MONUC a développé la protection par la présence dissuasive des Casques bleus notamment les COB (Company Operating Base), regroupant une centaine des soldats pour un long terme, quasi permanent dans une zone ou ville donnée. ; TOB (Temporaire Operating Base), constituent de base temporaire, déployée pour 90 jours, installées dans des villes secondaires. ; Les MOB (Mobile Operating Base), sont des bases mobiles et flexibles, censées être déployées pour une quinzaine de jours, composées d'une trentaine d'hommes, capables de lancer des patrouilles de contrôle de zone et peuvent rester entre 3à 4 jours.

[577]Les agences humanitaires des Nations Unies, telles que OCHA, HCR sont en première ligne dans ce forum, transmettant le message aux autres organisations humanitaires. Le HCR s'est vu confier le rôle de représentant de la communauté humanitaire, recueille la voix des différentes organisations et co-gérant la matrice avec la Mission. ; Di RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op. cit*. p.174.

*retrait et la fermeture de certaines bases existantes et les capacités disponibles de la MONUSCO* »[578].

Ainsi, lors des attaques de l'armée de résistance du seigneur (LRA) et des éleveurs Mbororo en Bas-Uélé, nécessitant l'établissement d'une base mobile, les officiels de la MONUSCO demandèrent aux humanitaires les bases à fermer pour sécuriser les zones à risque de violence. Ces derniers refusèrent de prendre position arguant que ce n'était pas leur travail et qu'ils ont fourni seulement des informations pertinentes sur les besoins en protection et pas sur la gestion militaire.A la fois demandeurs et conseillers des Casques bleus, la pratique des humanitaires consiste à demander d'ouvrir des bases mobiles partout où les besoins humanitaires sont préoccupants et sensibles sans tenir compte des ressources disponibles de la Mission.La particularité de ce nouvel outil de protection réside dans son origine pratique. L'initiative de mettre en place des mécanismes *ad hoc* pour améliorer la protection des civils vient du personnel de terrain et non des décideurs de New York. Il s'agit d'une véritable évolution qui est partie de la base vers le sommet et finalement avalisée au niveau du siège.

L'étude du DPKO/OCHA sur la protection considère ce mécanisme comme une bonne pratique à développer[579]. Les discussions au sein de ce forum permettent aux acteurs concernés de travailler dans une grande transparence. C'est dans ce contexte que le développement de cet outil répond aux aspirations du Conseil de sécurité selon lesquelles, la MONUC/MONUSCO doit agir dans les zones de son déploiement et dans les limites de ses capacités[580]. L'évolution positive de cet outil repose sur la reconnaissance des limitations mutuelles des ressources entre les humanitaires et les militaires de la MONUSCO.

A côté de la matrice de protection, la section des affaires civiles de la MONUC a développé les JPT ou équipe conjointe de protection. Ce sont des outils internes, issus de la prise en compte des besoins d'analyse de protection par les Casques bleus après le massacre de Kiwanja en 2008[581].

[578] Entretien avec un responsable de la MONUSCO à Kinshasa, juillet 2016.
[579] HOLT, K. VICTORIA and GLYN, TAYLOR, KELLY, Max, Protecting Civilians in the context of UN Peacekeeping Operations: Successes, setbacks and remaining challenges, Independent study jointly commissioned by the DPKO and OCHA, New York: United Nations, 2009.
[580] S/RES/1925 (2010), 28 mai 2010, §11.
[581] Human Rights Watch, Massacres à kiwanja : « L'incapacité de la MONUC à protéger les civils », décembre

### *1.2. Les équipes de protection conjointes ou Joint Protection Tream (JPT)*

Cet outil nouveau sert à l'amélioration endogène des actions et des stratégies de protection. Le développement de ce mécanisme fait suite au massacre de Kiwanja perpétré par les rebelles de CNDP de L. Nkunda[582].Du 4 au 5 novembre 2008, environ 150 civils sont tués à Kiwanja, pas loin de la base de la MONUC située à trois kilomètre du lieu de massacre. Face à ce nouvel échec de la Mission, la composante civile de la MONUC s'est interrogée sur la façon dont elle pouvait davantage aider la Force de paix pour anticiper de telles crises. Les JPT sont un outil interne, permettant une meilleure compréhension de la situation de protection par l'apport de l'expertise des sections substantielles, et la mise en place de meilleurs systèmes de prévention, d'alerte et de réponse pour protéger les civils. Cet outil permet de recueillir les informations en vue d'améliorer les réponses en matière de protection et d'assistance humanitaire[583]. L'objectif consiste à travailler avec les commandants de base de la Mission et les communautés locales afin d'évaluer les besoins pour la sécurité des civils[584]. Avec plus d'expérience du terrain que les Casques bleus[585], la CAS de la MONUC estime que les civils de la région devaient contribuer aux activités de protection et soutenir les Casques bleus par l'analyse du contexte, l'interaction avec les communautés locales pour la compréhension des besoins de protection[586].

A ce sujet, le Secrétaire général de l'ONU note que « *la mission d'évaluation technique déployée après le massacre de Kiwanja a pleinement souscrit à cette approche innovante et s'est déclarée favorable au maintien et à l'expansion des équipes conjointes de protection, qui devraient permettre de compléter et de renforcer les interventions militaires axées sur la protection des civils* »[587]. Le déploiement d'un JPT est décidé à la réception d'allégation de tensions, de violences, de déplacements ou de violations de droits de l'homme dans une zone donnée. C'est un outil de prévention et de réaction, agissant sur le terrain en collaboration

---

2008.

[582] Consolidated Report on Investigations conducted by the United Nations Joint Human Rights Office (UNJHRO) into Grave Human Rights Abuses committed *in* Kiwanja, North Kivu, in November 2008, 7 septembre 2009.

[583] Vingt-huitième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/335, 30 juin 2009, §38.

[584]MONUSCO, Joint Protection, Teams: standing operating Procedures, février 2009.

[585]Le relèvement des troupes de la MONUC se fait tous les 6 mois, celui des officiers, tous les ans alors que les civils de la MONUC peuvent rester en mission plusieurs années et sont par conséquent capables de délivrer une analyse situationnelle des dynamiques du conflit congolais

[586] DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p.178.

[587] Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/160, 27 mars 2009, §62.

avec les FARDC, les sections de la MONUSCO et leurs bases respectives. Dans une approche préventive, les JPT sont envoyées régulièrement dans la zone pour faire le suivi et assurer une bonne prévention des tensions et des menaces[588]. En avril 2012, la MONUSCO a envoyé 13 JPT à Remeka et Katoyi pour vérifier les allégations de tueries à grande échelle perpétrées par les rebelles des forces démocratiques pour la libération du Rwanda (FDLR) et les milices Raïa Mutomboki dans le groupement d'Ufamandu I et II (Nord-Kivu) et au Katanga[589].

Des réunions pré-déploiements sont organisées pour fixer les objectifs de la Mission, la division des tâches, les personnes à rencontrer et à prévenir de l'arrivée de l'équipe, les questions à poser et les besoins de chaque section[590]. Tout est organisé pour que la mission obtienne les informations nécessaires à protéger les civils. L'équipement doit être prévu en tentes, eau, nourriture, gilets pare-balle, lits de camp et moyens de communication comme téléphones satellitaires et les radios[591]. Le déploiement des JPT dans la zone permet d'analyser les dynamiques locales et proposer des recommandations pour améliorer la protection des civils. Ils sont accueillis dans la base militaire locale de la MONUSCO (COB ou TOB) la plus proche de la zone à évaluer et peuvent rencontrer les forces de sécurité congolaises (FARDC, PNC, ANR)[592], les autorités locales, religieuses, la société civile et peuvent se rendre dans les hôpitaux ou les camps de déplacés pour discuter avec la population.

Les questions portent sur le comportement des groupes armés, leurs motivations et menaces potentielles sur les civils, l'état des tensions ethniques ou foncières au sein de la population. Les besoins des victimes des violations de droits de l'homme ou le comportement des forces de sécurité nationales. Ces missions constituent des moments privilégiés pour les JPT de rencontrer tout le monde pour obtenir des informations sur le niveau de protection nécessaire. Pendant ces rencontres, les civils partagent aussi leurs attentes, leur confiance ou leur déception envers la MONUSCO que certains considèrent comme le seul acteur de

[588] S/RES/1925(2010), 28 mai 2010, §12(f).
[589]Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2012/355, 23 mai 2012, §34.
[590]Des contacts doivent parfois être pris à l'avance par l'entremise des contacts locaux, pour donner rendez-vous à des représentants de la société civile ou des autorités locales habitant à des heures de marche du lieu de déploiement du JPT.
[591] DI RAZZA(N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit*., p.183
[592]Forces armées de la République Démocratique du Congo (FARDC), Police Nationale Congolaise (PNC), Agence Nationale de Renseignement(ANR).

protection potentiel à qui la population peut demander un soutien dès lors que la méfiance envers les forces de sécurité est très grande[593].

A son retour, la mission établit un rapport incluant les recommandations pour les actions à mener. Elles peuvent concerner de futurs déploiements militaires des Casques bleus (création d'une base ou le déplacement d'une base, l'augmentation des patrouilles dans un village ou sur un axe donné) ou des FARDC, des campagnes de sensibilisation contre le recrutement des enfants, des formations visant les FARDC en matière d'investigations criminelles, du respect des droits de l'homme et du DIH. En 2012, les JPT ont recommandé au COB de rencontrer la communauté et planifier des patrouilles pour prévenir les agressions contre les femmes revenant des champs sur l'axe Maximilien-Nyamitwitwi et d'augmenter la sensibilisation contre le recrutement des enfants soldats par les groupes armés. Les JPT sont des équipes pluridisciplinaires, composées de représentants de différentes sections de la MONUSCO. Chaque section a un mandat spécifique en termes de protection des civils qu'elle exerce des tâches propres.

La section des affaires civiles est chargée de la cartographie des acteurs civils et militaires clefs et de fournir une analyse sur le contexte politique, social et économique de la zone visitée. Elle analyse les besoins de protection en coopération avec la communauté, les autorités, les acteurs humanitaires et militaires et se charge de la liaison entre tous ces acteurs pour préparer une stratégie globale de protection. En fonction des menaces identifiées, elle développe des réponses spécifiques recourant à de nouvelles modalités de déploiement reposant sur la recherche permanente de mobilité quel que soit le contexte civil ou militaire. Elles peuvent inclure la planification de patrouilles du COB ou l'installation de MOB dans des zones prioritaires à des heures indiquées par la communauté locale ou la mise en place des mécanismes d'alerte ou de médiation[594].

La section de droits de l'homme de la MONUSCO est responsable de l'identification des menaces des violations des droits de l'homme sur les populations civiles et de recommander des actions approfondies comme des enquêtes sur des violations des droits ou des allégations. Elle discute avec les autorités politiques et plaide au près des FARDC et de la

[593] Di RAZZA(N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.ci*t., p.183.
[594]ZEEBROEK (X), MEMIER (M), SEBAHARA(P), « La mission des Nations Unies en RDCONGO, bilan d'une décennie de maintien de la paix et perspectives », *op.cit*., p.13.

PNC pour le respect des droits de l'homme[595].Cette section visite les lieux de détention des civils (prisons, cachots) pour s'acquérir de l'état des détenus. Leur mission consiste aussi à parler des droits de l'homme avec les communautés locales et les Casques bleus. Sur base des observations des JPT, des équipes d'investigation plus approfondies peuvent être déployées pour évaluer les allégations des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises.

La section Protection de l'enfant de la MONUSCO, est quant à elle chargée d'identifier les enfants à risque dans le cadre du recrutement et de leur utilisation par les groupes armés et recueillir des informations sur d'éventuelles violations des droits de l'enfant. La section s'assure du traitement médical et psychosocial réservé aux enfants victimes d'abus au près des experts et assume la responsabilité du plaidoyer sur la protection des enfants par les parties en conflit[596].En lien avec l'UNICEF et des acteurs locaux comme les ONG et centres de transit et d'orientation accueillant d'anciens enfants soldats, elle évalue les besoins spécifiques de protection. La section DDR/DDRRR a la responsabilité de sensibiliser les groupes armés à la démobilisation volontaire pour intégrer des programmes de réintégration et faciliter le retour des combattants et de leurs dépendants. Elle s'intéresse aux dynamiques des groupes armés, de leur recrutement et des éléments souhaitant quitter les groupes armés[597].

La section Police des Nations Unies (UNPOL) participe aux JPT pour apporter son expertise dans son domaine et faciliter la communication avec la Police Nationale Congolaise. Elle évalue la situation sécuritaire et les conditions de déploiement de la PNC, collecte les informations sur la restauration de l'autorité de la Police, ses activités, sa présence et son bilan. Elle conseille la PNC, l'ANR et les autorités locales sur la préparation des plans locaux de contingences et sur l'amélioration de la protection des populations. Cette collaboration permet à UNPOL d'identifier les unités et officiers de police pouvant poser problème et faire le suivi des violations de droits de l'homme commises par la PNC[598].La section genre travaille également et étroitement avec les organisations de femmes et les communautés pour lutter contre la violence fondée sur le genre. Elle évalue l'impact du conflit sur les hommes, garçons, femmes et filles. Elle contribue à l'élaboration des pans des protections en prenant en

[595]DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p.185
[596]*Ibid*
[597]ZEEBROEK (X), MEMIER (M), SEBAHARA(P), « La mission des Nations Unies en RDCONGO, bilan d'une décennie de maintien de la paix et perspectives », *op.cit*., p.31.
[598]DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p.185.

compte les besoins spécifiques de chaque catégorie, incluant aussi les dépendants des groupes armés. Il est à noter que JPT ont une capacité dissuasive et rassurante élevées, leur déploiement ont rendu des agressions et des attaques des groupes armés contre les civils moins fréquents dans les zones juxtaposant les bases de la MONUSCO. L'avantage supplémentaire attaché à ce mécanisme réside dans le fait que leur présence démontre que les Nations Unies gardent l'œil sur cette zone et aide à renforcer la dissuasion comme l'explique un officier des droits de l'homme : «*Les JPT font parties de la présence proactive sur le terrain, ce concept doit être partout... »*[599].

Si les succès de cet outil ont conduit à son institutionnalisation et à la professionnalisation de ses membres, son caractère novateur est à relativiser car elle n'est qu'une simple mission conjointe d'évaluation, bien que nécessaire. Cet outil permet de compléter et de renforcer les actions des Casques bleus dans la zone en identifiant les besoins en protection des populations civiles. Un conseiller Protection de la Mission explique : « *les JPT est un concept MONUC, contrairement au Sud Soudan où ils ont les Joint Protection Patrols- des militaires et des civils qui partent sur le terrain. Ici, ce sont les civils qui vont voir les militaires du terrain* »[600].Outre les outils civils de protection servant à l'amélioration interne des actions et des stratégies de protection par la communication et l'analyse que constituent la matrice et les JPT, la section des affaires civiles (CAS) de la MONUSCO a développé d'autres mécanismes chargés de rétablir la confiance et d'améliorer le dialogue entre populations locales et Casques bleus. Ce sont des outils de dialogue et des liaisons communautaires (2).

### *2. Les outils de dialogue et des liaisons communautaires*

Les résultats modestes de la MONUC/MONUSCO en matière de protection des civils ont complexifié sa relation avec les populations locales. Les Casques bleus disposent de tout ce qui s'apparente à une armée : « *armes, tenues militaires, chars de combat mais on nous tue et ils ne combattent pas nos agresseurs déclare un congolais* ». Cette perception traduit un climat de méfiance des populations locales à l'égard de la Mission dont elles ne comprennent pas ou plus le véritable mandat à l'exception de comptabiliser les violations des droits de

[599]Entretien avec Sophie Aréna, UNJHRO, Kinshasa, 2015.
[600] Entretien avec Baptiste Martin, Kinshasa, 2015.

l'homme[601]. Il est aussi vrai que devant la détérioration de la situation sécuritaire sur le terrain, la Mission onusienne apparaît comme le bouc émissaire idéal et commode pour les acteurs politiques, mais pas seulement. Lorsque tout va mal, les Casques bleus sont aussi ceux auxquels on va imputer la hausse du coût de la vie, la dépravation des mœurs et des pratiques illégales (pédophilie, homosexualité)[602].Cette perception des populations locales pose le réel problème d'un outil de communication adapté qui doit porter sur la vulgarisation des objectifs de la MONUSCO et limiter tant soit peu les attentes irréalistes. A défaut d'information objective minimale, les uns et les autres vont se forger leur propre idée, sur la base notamment de ce qu'ils perçoivent de la mission, à partir de la position qui est la leur. L'insuffisance d'information de la part de la MONUSCO risque d'élargir considérablement les fossés de malentendus avec la population locale. Dans ce contexte, il est plus qu'important de clarifier le mandat de la MONUSCO : la force des Nations Unies n'est pas une force de substitution, non moins de subordination aux FARDC mais plutôt une force d'appui aux efforts déployés par le Gouvernement Congolais en vue du rétablissement d'une paix durable.

Si l'omniprésence de la MONUSCO dans les médias onusiens, et sur le terrain semblent leur porter préjudices s'agissant des déclarations à chaque situation politique, sécuritaire ou sociale du pays. La Mission doit montrer que sa présence n'est ni inutile, ni opportune en RDC et qu'elle agit conformément à son mandat. C'est dans ce cadre que le Conseil de sécurité encourage la MONUC dans la résolution 1906(2009) à « *entretenir des rapports étroits avec la population civile pour faire mieux connaître et comprendre son mandat et ses activités et recueillir des informations fiables sur les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire dont les civils sont victimes* »[603]. Pour rétablir la confiance, améliorer l'information et le dialogue entre les partenaires de la paix en vue de protéger les civils, la Mission a créé les assistants de liaison communautaire (**2.1**) et les réseaux d'alerte communautaire (**2.2**).

### *2.1Les assistants de liaison communautaire (CLA)*

[601]POULIGNY (B), *Ils nous avaient promis la paix, Opération de l'ONU et populations locales*, *op.cit*., pp.237-287.
[602]Le COURTOIS(S), « Exploitation et abus sexuel par le personnel des Nations Unies, le cas de la MONUC », *bulletin du maintien de la paix* n°93, mars 2009, pp.1-4. ; Human Rights Watch, « The War within the War. Sexual violence Aganist Women and Girls in Easten Congo », 2002, V.K. VODJIK, « Sexual abuse and exploitation of women and Girls by UN Peacekeeping Troops », Michigan 2005, *State Journal of International Law*, vol. 15, n°1, pp. 157-168.
[603] S/RES/1906(2009), 23 décembre 2009, §14.

Conduits par la volonté de mieux faire et de mieux protéger les civils, les CLA ont été conçus comme une extension des JPT. Dans la résolution 1906 (2009), la CAS entend s'appuyer sur les meilleures pratiques résultant des échecs de protection. La section des affaires civiles de la MONUSCO constate que la présence des civils de la MONUSCO sur le terrain permet d'échanger avec la population locale et contribue à l'élaboration des plans de protection sur la base de l'analyse des faits concrets. Ces échanges génèrent une plus-value pour la MONUSCO, qui décide d'instaurer au-delà de ces outils ponctuels, une présence permanente pour maintenir les liens avec les communautés locales. Un responsable de la MONUC au Kivu déclare « *Les militaires nous ont dit que les JPT ou équipes conjointes de protection venaient et partaient et qu'ils voulaient une présence civile plus longue. Et on a pensé qu'il fallait une personne qui reste, d'où les CLA* »[604]. Edem Blege, responsable des Affaires civiles dans le Kivu affirme que le développement des CLA traduit la prise en compte des perceptions biaisées entre les Casques bleus et les communautés congolaises locales. *« Une personne qui vient en appui de l'autre a tendance à ne pas respecter, voire mépriser celui qu'il est venu protéger* ». Ce sentiment de supériorité chez les Casques bleus peut entamer les relations entre les protecteurs et les protégés surtout dans le contexte d'extrême précarité dans laquelle vivent les congolais[605].

Dans ce climat de méfiance, un démobilisé mal traité par les Casques bleus n'aura pas de difficultés à rejoindre ou à collaborer avec groupe armé qui émerge dans la zone. Ainsi, les CLA visent à rétablir la confiance et l'engagement des Casques bleus envers les populations, à vaincre par le dialogue la méfiance installée dans certaines zones en vue d'une meilleure protection. C'est dans ce contexte que le Conseil de sécurité : « *Encourage la MONUC à entretenir des rapports plus étroits avec la population civile pour faire mieux connaître et comprendre son mandat et ses activités et recueillir des informations fiables sur les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire dont les civils sont victimes* »[606].

Pour assurer la communication entre les Casques bleus et les populations locales, la section des affaires civiles(CAS) de la MONUSCO recourent aux interprètes locaux congolais attachés aux bases de la MONUC en ajoutant à leurs tâches, la fonction de

[604] Entretien avec Charles Barbara, Kinshasa 2016.
[605]DI RAZZA(N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit*., p.188.
[606] S/RES/1906(2009), 23 décembre 2009, §14.

protection pour leur permettre de continuer sur place le travail des JPT[607]. Ces interprètes des liaisons communautaires appelés « Community Liaison Interpreters (CLI) », constituent des points focaux civils dans les bases militaires chargés d'informer la Mission sur les tendances de protection. Ils se sont vite transformés en assistants des liaisons communautaires (Community Liaison Assistants(CLA), sont chargés de problèmes de protection à la différence des interprètes chargés uniquement de la traduction.

Composés d'anciens juges, d'infirmiers, humanitaires, professeurs, les CLA sont des nationaux, maîtrisant l'anglais, et les langues locales comme le swahili, le kinyarwanda, le lingala. Contrairement aux CLI, les CLA sont « *testés pour leur esprit d'initiative et leur autonomie cruciale pour discuter, guider, convaincre et pousser les Casques bleus à intervenir* »[608]. Les CLA vivent dans les bases militaires de la MONUSCO et couvrent des villages et des localités. Ils identifient les menaces qui pèsent sur les civils, et partagent les informations avec les commandants de COB ou de TOB. Ils collectent des informations qu'ils partagent avec les contingents, les autorités locales et les communautés. Ils accompagnent les Casques bleus lors de leur patrouille et profitent de rencontrer les populations et obtenir leurs préoccupations. Ainsi, en recueillant les perceptions des populations, leurs préoccupations et leurs peurs, les CLA permettent de rapprocher les Casques bleus de la MONUC des populations et d'améliorer les leviers pour toute alerte et réaction potentielles. Edem Blege affirme que « *nous avons pu mener des grosses opérations grâce à la présence des CLA* ». L'ancien responsable de la CAS explique que, nous disposons d'une somme remarquable d'informations en se mettant avec les communautés, et parfois les groupes armés, grâce à des personnels gagnant la confiance et le respect de la population. Baptiste Martin explique :

« *Deux semaines sur le terrain avec les CLA et tu sais tout sur la protection* ».

Les CLA représentent l'interface entre la population et les militaires de la Mission. Étant en contact permanent avec les populations, les CLA rendent possible et rapides les actions de la Mission. Anne Sophie Aréna confie que contrairement aux massacres de Kiwanja, « *on compte maintenant plus sur les CLA que sur nos partenaires sur le terrain comme les ONG locales* ». Grâce aux informations fournies par les CLA, les commandants de

[607]Entretien avec Sophie Aréna, Kinshasa, 2014.
[608]DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p.190. ; Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies sur la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/757, 17 décembre 2013, §36.

COB et TOB adaptent leurs plans de patrouilles, leur sortie, interagissent avec les autorités locales pour régler les tensions ethniques, ou travailler avec les forces de sécurité congolaises pour désamorcer les crises[609]. Du statut des conseillers des Casques bleus, les CLA sont devenus des experts de la protection, des collaborateurs stratégiques réclamant des actions des forces onusiennes. Si les CLA ont la charge de collecter les informations auprès des populations locales pour les partager avec les militaires de la base pour des actions éventuelles de protection, les réseaux d'alerte communautaire ou Community Alert Networks mettent à leur disposition l'information nécessaire pour permettre aux Casques bleus d'intervenir en amont des crises ou de les empêcher avant qu'elles ne se propagent.

### *2.2. Les réseaux d'alerte communautaire (CAN)*

Les réseaux d'alerte communautaire constituent le dernier des mécanismes innovants mis en place par la section des affaires civiles (CAS) pour mieux protéger les civils sous menace des violences[610]. Sa naissance remonte au viol de Luvungi de 2010[611]. Contrairement aux CLA, le CAN n'est pas un mécanisme de collecte d'information et de renseignement, il est un réseau d'alerte permettant une réponse rapide des Casques bleus. Le personnel est recruté sur base du volontariat et est chargé de donner l'alerte comme on fait pour la police.

L. Guepin explique : « *on comprend mieux les dynamiques grâce aux JPT, on a des liens avec la communauté grâce aux CLA, il faut ensuite un système d'alerte avec les CAN* »[612]. Les CAN consistent à identifier les points focaux au sein de la population pour leur distribuer des moyens de communications comme des radios et éventuellement des téléphones ou des radios à haute fréquence dans les zones sans couverture téléphonique afin qu'ils disposent d'une ligne directe de communication avec le CLA ou le Commandant du COB/TOB et puissent donner l'alerte en cas de menace imminente à la sécurité des civils.

Baptiste Martin explique : « *c'est comme la police, il faut un 911* ». L'objectif poursuivi par le réseau d'alerte (CAN) est d'améliorer la communication avec la population et faciliter la réaction des Casques bleus. Grâce au CAN, les points focaux peuvent demander

[609] DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit.,* p.192.
[610] MONUSCO, Civils Affairs, Guideline steps for the Establishment of the Community Alert Natwork (CAN), pp.1-4
[611] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2010/512, §35.
[612] Entretien avec Laurent Guérin, Kinshasa, 2012

une intervention rapide, un déploiement d'une patrouille ou un partage d'alerte avec d'autres forces dans les environs notamment les FARDC. Reposant sur la distribution du téléphone du COB, les CAN ont procédé à la distribution des téléphones bloqués permettant d'appeler directement le Commandant ou le CLA uniquement[613]. La deuxième phase du projet a consisté à distribuer des téléphones dotés de 50 dollars de crédit supplémentaires permettant de passer d'autres coups de fils en dehors du COB. La troisième phase prévoit la mise en place d'un numéro vert pour tous les membres de la communauté. En 2014, 53 CAN étaient opérationnels, incluant 46 téléphones mobiles et 7 radios hautes fréquences, gérées par 118 CLA concernés dans 55 bases de la MONUSCO[614]. A la différence des CLA, les points focaux ne sont pas d'informateurs mais des donneurs seulement d'alerte, de la même façon qu'un citoyen appellerait la police. Ils sont identifiés par les CLA, qui cherchent des personnes de confiance, prêtes à travailler et pouvant être informées des menaces et donner l'alerte.

Ces personnes peuvent avoir une position de responsabilité dans le village au sein de la population et jouir d'un certain degré de respect et de légitimité au sein de la communauté. Leur participation est volontaire et non rémunérée. Elle est fondée sur la confiance mutuelle avec la MONUSCO. Après les réunions avec les représentants civils des villages entourant le COB, un administrateur local, un représentant de la PNC et éventuellement un officier de liaison des FARDC, les téléphones sont distribués aux points focaux. Un téléphone est donné au CLA et au Commandant de la base pour mettre les trois parties en réseau. Des appels illimités sont permis entre les téléphones du réseau, incluant un maximum de 10 points focaux pour 10 différents villages. A ce sujet, le Secrétaire général de l'ONU note que la Police des Nations Unies a ouvert deux lignes téléphoniques gratuites à Béni par lesquelles les populations peuvent contacter la Police nationale congolaise. Au 2 septembre, 240 appels avaient été reçus, ce qui a amené la Police nationale à mener 125 actions de suivi qui ont débouché sur 93 arrestations[615].

Les mécanismes civils de protection analysés ici contribuent à être la voix des populations. Ils sont chargés de relayer leurs besoins de sécurité et de protection dans les

[613] Di RAZZA (N), *« La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU »*, *op.cit.*, pp.193-197.
[614] MONUSCO, Civils Affairs- Ops East, CLA Best Practice Review 2014.
[615] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2014/698, 25 septembre 2014, §51.

zones à risque aux Casques bleus pour des actions adaptées. Cependant, leur efficacité demeure encore contrastée. Plusieurs défis restent à relever pour davantage d'efficacité.

### B. L'analyse des risques et défis liés aux mécanismes civils de protection

Les outils et mécanismes de protection développés par la MONUC pour la protection des civils sont efficaces à bien d'égard mais posent aussi des défis contrariant l'efficacité réelle devant des menaces physiques imminentes des civils.

#### *1. Défis liés aux outils de communication et d'analyse*

L'information est un outil de travail, elle sert à prévenir ou empêcher les crises entre les communautés en permettant une action rapide et adaptée des Casques bleus de la MONUC/MONUSCO. Elle ne constitue pas une réponse appropriée à la problématique de protection mais seulement un des moyens. Les réels défis de ces outils reposent sur la difficulté à harmoniser les points de vue des ONG, des agences humanitaires et celles de la Mission de paix. Les recommandations de la matrice de protection en vue de déploiement de nouvelles bases de la MONUC sont prises en considération dans une vision holistique de protection. Cependant, sur le plan institutionnel, la MONUC estime qu'il n'appartient pas aux humanitaires de fixer des priorités à la Mission car cette compétence revient à la section des affaires civiles[616]. Les CLA constituent l'œil des civils au sein des bases de la MONUSCO, le garde-fou impératif de la protection. Ils se distinguent par la pression qu'ils pourraient exercer sur les Commandants de leur base. A Nyazale par exemple, les CLA rappelaient quotidiennement les tensions à Miringi et plaidaient pour que les patrouilles soient étendues alors que le Commandant estimait que le village considéré ne relève pas de son rayon d'action. Si leurs informations permettent l'intervention des Casques bleus, leur professionnalisme et leur engagement en matière de protection sont déterminants au regard de l'isolement des zones d'activité, sans couverture téléphonique avec un accès limité au réseau internet.

Un responsable de la MONUSCO nous rapportait que « *pour partager les informations sur les attaques imminentes des groupes armés avec les capitales provinciales, certains CLA étaient obligés de monter dans les arbres ou sur les collines pour espérer capter le réseau internet et entrer en communication avec Goma* ». Malgré ce sacrifice, certains

[616] Di RAZZA (N), « *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU* », *op.cit*., p.177.

CLA sont victimes des menaces des milices et sont obligés de quitter la zone d'affectation. Ils sont souvent assimilés à des espions tant des groupes armés que des FARDC. Alors que la résolution 1325(2000) évoque l'implication des femmes dans le maintien de la paix, l'intégration des femmes CLA dans les contingents pose problème alors même que l'environnement opérationnel est caractérisé par des violences sexuelles faites à la femme surtout au Kivu[617]. Certains Casques bleus sont réticents à leur présence pour des raisons religieuses ou culturelles. Impossible d'associer les CLA ou les JPT femmes aux contingents Indiens ou Pakistanais excepté, les Sud-africains qui comptent dans leur rang des femmes, ils acceptent généralement le personnel féminin dans leur base JPT ou CLA.

Leur déploiement implique l'aménagement des bases susceptibles de leur donner des installations propres, ce qui est difficile dans les zones reculées de l'Est du Congo. Beaucoup de bases militaires de la MONUSCO sont en brousse et ne sont équipées que de tentes sans séparation et sans salle des bains. On a observé une certaine collusion entre certains CLA et certaines communautés, ce qui dégrade la situation et ébranle la crédibilité et l'impartialité des CLA sur le terrain. Ainsi, les CLA ne sont pas spécifiques de la zone ou du village de déploiement : « *si tu envoies un Tutsi à Walikale, il sera tué car cette zone leur est hostile* ». Les équipes de la section des affaires civiles (CAS) ont reconnu qu'il fallait se méfier de certains CLA. A Kiwanja, le doute s'est installé contre deux CLA de base et leur collusion avec le M23. A Pinga, le CLA déployé était ancien professeur de Scheka, soupçonné d'être proche du chef de guerre. Les besoins en protection des civils sont immenses en RDC mais les moyens de la MONUC sont limités d'où l'appel au renforcement des moyens pour mieux assurer la protection.

### *2. La problématique des outils de dialogue et de liaisons communautaires*

Le Secrétaire général de l'ONU rapporte au sujet de CAN : « *Il ressort d'un examen des pratiques optimales des réseaux d'alerte locale effectué en juillet 2014, que ces réseaux sont des outils de protection efficaces. Il a été recommandé à l'issue de cet examen, de recourir à ces réseaux dans d'autres opérations de maintien de la paix»*[618]. Cependant, ce mécanisme bien que recommandé par le Secrétaire général, présente dans la pratique un bilan contrasté. Contrairement à ses prédécesseurs JPT et CLA, les CAN posent plusieurs défis

[617] S/RES/1325(2000), 31 octobre 2000.
[618] *Ibidem*. §53.

d'ordre logistique, sécuritaire et administratif. Certains obstacles ont rendu difficile sa mise en place effective. Sur le plan logistique, Le Général Reigner, chef d'état-major de la MONUSCO se plaint à ces termes : *« On a déjà 50 téléphones qui ne fonctionnent plus »*. Les problèmes de maintenance des téléphones et des chargeurs mais surtout le manque de réseau téléphonique et du courant électrique dans certaines zones à risque de rendre le réseau d'alerte communautaire insuffisamment opérationnel et compromettre gravement son efficacité.

Du point de vue sécuritaire, l'outil rend les points focaux vulnérables au pillage et aux accusations de complicité avec les ennemis. Par sa couleur et le dispositif électrique qu'il comporte, les CAN deviennent facilement identifiables et sont accusés de collaborer avec les ennemis par les FARDC, les groupes armés. La vulnérabilité du point focal est telle qu'elle est accusée de collaboration, de dénonciation et de parti pris à la fois par les groupes armés que les FARDC. Son anonymat reste problématique et son identité peut facilement être révélée ou exposée auprès des FARDC ou des groupes armés lors des crises de protection.

L. Guepin explique : « *L*es *téléphones distribués sont colorés avec un chargeur intégré, qui ne passaient pas inaperçus. La prochaine fois, il faut des Nokia, avec un chargeur à la maison »*[619].

En plus, la confusion entretenue entre l'alerte et le renseignement peut gravement exposer les points focaux à des représailles. Cette perception expose les points focaux à des interprétations divergentes à la fois au sein de la population, des FARDC que de la MONUSCO. S'agissant de défis administratifs, il faut signaler que le manque du personnel compétent a compromis la mise en œuvre complète du programme. L'insuffisance du personnel formé et chargé à appliquer le programme CAN à retarder la mise en œuvre rapide du réseaux d'alerte dans les différentes zones en besoin de protection. Tous ces outils ont été développés à l'initiative de la section des affaires civiles (CAS) de la MONUC/MONUSCO, en vue d'améliorer le contact et le dialogue entre les communautés locales et les Casques bleus au Nord Kivu. « *Notre force, c'est la CAS, c'est le local, les communautés* » affirme un responsable de la Mission.

Il s'agit de mieux dialoguer avec les communautés locales et de répondre aux tendances sécuritaires préoccupantes. Ces mécanismes analysés demeurent des outils pour

[619] Entretien avec Laurent Guerpin, Kinshasa, 2015

améliorer la communication et le recueil d'information et permettre aux Casques bleus, de mieux exercer leurs activités, anticiper les crises et limiter leur expansion. Ils sont une des composantes d'une stratégie beaucoup plus large de protection des civils et ne doivent pas être considérés comme une réponse mais plutôt comme un moyen de protection parmi tant d'autres. Les mécanismes civils de protection analysés sont chargés d'offrir de l'assistance, donner des conseils et fournir des analyses aux Casques bleus pour améliorer la protection. Cependant, ils n'ont eu qu'un impact limité sur les violences perpétrées par des groupes armés contre les civils d'où l'approche robuste renouvelée par la composante militaire de la MONUSCO[620].

## §2. LA POSTURE MILITAIRE PROTECTRICE DES CIVILS

Si les mécanismes et outils civils visent à améliorer la protection par leurs analyses, conseils et assistance aux Casques bleus, le personnel militaire de la MONUSCO conserve le monopole de la protection physique des civils. Le Bureau des services de contrôle interne de l'ONU(OIOS) note dans son rapport sur la protection des civils :

« *Des moyens pacifiques peuvent être utilisés par toutes les composantes de la Mission, mais la force est largement le monopole des militaires de la Mission. En général, le personnel civil a une implication limitée dans la protection physique directe, même s'ils fournissent des conseils et des analyses essentiels, les officiers de police individuels se concentrent majoritairement sur les activités du palier 3 et l'implication des unités de police constituées dans la protection physique directe semble être largement limitée aux patrouilles* »[621].

Cette évolution du mandat consacre explicitement une posture militaire de protection physique des civils incarnée par les brigades interarmées dont la Brigade d'intervention de la MONUSCO constitue l'aboutissement[622]. Le déploiement du personnel militaire de la

[620] Cet Accord signé le 24 février 2013 par 11 pays de la région avec l'appui de quatre organisations internationales partenaires (Union européenne, ONU, Union africaine, et la CIRGL) prévoit le déploiement d'une Brigade d'intervention chargée d'imposition de la paix et du démantèlement des groupes armés de l'Est de la RDC et dans la foulée, l'utilisation des drones non armés pour surveiller les mouvements des groupes armés.

[621] Rapport du Bureau des services de contrôle interne de l'ONU sur la protection des civils, New York : Nations Unies, 2014, « Peaceful ways can be used by all parts of a mission , whereas force is largely the monopoly of mission's military.In general, civilian personnel have limited involvement in direct physical protection, despite providing, critical advice and analysis ; individual police officers focus chiefly on Tier 3activities ; and the involvement of formed police units in direct physical protection appeared to be largely limited to patrols »

[622] « Conférence de presse sur la situation en République Démocratique du Congo », Centre d'actualité des

Mission dans les zones à risque vise à répondre physiquement aux priorités de protection. L'aide-mémoire tactique diffusé par les Echos de la MONUSCO et distribué aux Casques bleus consacre la prévention comme le premier objectif de protection des civils par les Casques bleus[623]. Ce document précise les différentes réponses, les actions réactives de protection aux attaques et aux menaces contre les civils en cas d'agression. Dans ses objectifs, l'Aide-mémoire propose de façon proactive la réduction des menaces que représentent les groupes armés, la restauration de la sécurité dans les zones à risque, le renforcement des capacités de l'Etat et des forces de sécurité congolaises au profit des populations[624]. Ainsi, la posture militaire de protection envisagée potentialise les mécanismes civils de protection mis en œuvre. L'usage de la force militaire pour protéger les civils ne date pas avec l'avènement de la Brigade d'intervention de la MONUSCO.

Depuis la résolution 1291 (2000), plaçant la MONUC sous le chapitre VII, la Mission était « *autorisée à prendre les mesures nécessaires (…) et pour autant qu'elle l'estime dans les limites de ses capacités pour protéger les civils se trouvant sous la menace imminente des violences physiques*»[625]. Dans la résolution 1484 (2003), la force armée a été utilisée à la fois par la force de l'opération Artémis de l'union européenne que des brigades de l'Ituri pour pacifier militairement la région[626].

Alors que le mandat en vertu du chapitre VII permettait en théorie d'employer la coercition, les contraintes opérationnelles règnent dans la latitude d'actions des Casques bleus sur le terrain. Confrontés à l'interprétation du mandat, des règles d'engagement et aux contingences sécuritaires, l'utilisation de la force militaire fût ponctuelle et aléatoire. Contrairement à la Brigade d'intervention de la MONUSCO de 2013qui était offensive[627], la brigade de l'Ituri de 2003 et d'autres brigades de la MONUC notamment la brigade de Bukavu en 2004 et du Nord-Kivu de 2008 étaient défensives. Dans le cadre de la protection des civils, la MONUSCO à procéder d'abord par la stratégie préventive caractérisée par la

---

Nations Unies, dépêche du 10 juillet 2009, voir aussi, *«* Nord-Kivu : la MONUC utilise la force contre les rebelles du CNDP *»,* Centre d'actualité des Nations Unies, Dépêche du 19 septembre 2008 ; « La MONUC envoie des patrouilles blindées pour faire cesser des combats au Nord-Kivu », Centre d'actualités des Nations Unies, Dépêche du 29 août 2008

[623] MONUSCO Force, Tactical Aide-mémoire n°2 : protection of civilians, juin 2002

[624] DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p.2002

[625] S/RES/1291 (2000), 24 février 2000, §8.

[626] S/RES/1493(2003), 28 juillet 2003.

[627]Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/388, 28 juin 2013, §25.

présence dissuasive (A) pour aboutir au développement des brigades intégrées et des opérations militaires offensives conjointes (B).

## A. La protection des civils par la présence dissuasive des Casques bleus

Dès le début du mandat, les Casques bleus avaient intégré l'idée selon laquelle, la seule présence des Casques bleus dans les zones vulnérables dissuaderait les groupes armés et les FARDC de cesser toute attaque ou exaction contre les civils. La présence des Casques bleus constitue en soi une méthode de prévention et de protection des civils. Cette stratégie a consisté à déployer des troupes onusiennes dans la zone pour augmenter leur visibilité et étendre le territoire de dissuasion des Casques bleus. L'idée qui prédomine dans cette perception repose sur le fait que les groupes armés et les FARDC attaquent rarement les soldats de la paix et que la seule présence du drapeau des Nations Unies suffisait à assurer la protection. Du fait que les civils sont victimes des attaques des groupes armés, la MONUC s'est engagée dans une recherche permanente des unités mobiles pour répondre aux besoins de protection. De ce point de vue, la MONUC a développé de nouvelles modalités de déploiement de ses unités qui permettent d'obtenir une certaine efficacité et de souplesse. Ce concept de mobilité qui consiste à déployer de petites unités mobiles et temporaires disséminées dans le territoire permet d'assurer une présence permanente et dissuasive de la Mission dans la région[628].

### *1. La mobilité permanente des troupes de la MONUC au service de la protection des civils*

Pour couvrir les zones en besoin de protection et garder une présence dissuasive de la Mission, la MONUC/MONUSCO a déployé des petites unités à travers les zones où les risques de violence sont préoccupants. Il s'agit de COB (compagnie opérationnelle de base) qui est constituée d'une centaine des soldats, déployée pour une longue durée pour couvrir les besoins en protection dans certains territoires. Les TOB (base opérationnelle temporaire), contrairement au COB, elle est composée d'une trentaine d'éléments qui sont déployés pour une durée de 90 jours dans les villes secondaires. Les militaires sont légèrement équipés et sont installés sous des tentes. Les MOB (base opérationnelle mobile) sont des bases mobiles et flexibles capables d'être dépêchées rapidement dans les zones où les violences physiques

[628]ZEEBROEK (X), MEMIER (M), SEBAHARA(P), « La mission des Nations Unies en RDCONGO, bilan d'une décennie de maintien de la paix et perspectives, *op.cit.,* p.13.

sont imminentes. Composées d'une trentaine de soldats, ils sont déployés pour une durée courte de 3à 4 jours dans chaque localité. Ces unités (COB, MOB, TOB) peuvent lancer des patrouilles dans les zones d'affectation pour sécuriser la population et prévenir des violations des droits[629]. L'objectif de ce déploiement est de marquer l'emprunte des Nations Unies sur le terrain et de réduire par la présence militaire l'emprise des groupes armés dans certaines zones. Cette mobilité des Casques bleus permet de dominer les zones sous contrôle des rebelles par la récurrence des patrouilles. Depuis le début de la mission, la ligne militaire officielle reposait majoritairement sur la dissuasion et non sur les opérations offensives. Certains responsables de la MONUC avouaient chercher l'efficacité par le déploiement des unités mobiles que par la confrontation militaire qui risque provoquer des représailles de la part des groupes armés.

Di Razzia souligne que l'objectif des MOB tel qu'il précisé dans l'Aide-mémoire est : « *améliorer la zone d'influence pour la protection des civils, montrer la présence des Nations Unies dans les zones sensibles, dissuader les groupes armés, prévenir les violations de droits de l'homme, faciliter les JPT et activités de DDR, répondre aux hostilités, réduire les temps de réaction et garder un effet de surprise envers les groupes armés* »[630]. Ainsi, la présence des COB, TOB et MOB rassure et sécurise les civils dans les zones de déploiement : les FARDC s'abstiennent de commettre des violations des droits car ils se sentent observer par les bases de la MONUC. Les groupes armés ont peur des tribunaux nationaux et internationaux. Ils stabilisent et réconfortent les civils, ce qui permet aux civils de circuler normalement et de s'occuper de leurs activités car la présence des Casques bleus rassure et sécurise tout le monde[631].

Un colonel de la MONUSCO déclare : *« les rebelles ne veulent pas s'aliéner la MONUSCO, ils savent qu'ils seront perdants* ». Toutes les forces en conflit sont devenues réticentes à la présence de la MONUSCO qui dissuade chacune à commettre des crimes ou des violations de toute nature. Le développement des forces mobiles de la MONUSCO et son extension dans les différents villages a réveillé un nouveau reflexe chez les civils de pouvoir

[629] DI RAZZIA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit*., p.204.
[630] *Ibid*
[631] Rapport du Bureau de contrôle des services internes des Nations Unies (OIOS), 2014: « Our own government is scared to commit human rights violations in the presence of the United Nations. The armed groups are scared of the international criminal tribunals. Everyone knows that people who commit massacres and genocides will be captured and sent to justice ».

s'abriter autour des bases de la MONUSCO pour bénéficier sa protection. Ce qui se traduit par la concentration des civils autour des bases opérationnelles de la MONUC ou dans les camps des réfugiés jouxtant les bases des forces des Nations Unies dans la région. Dans certaines zones, les bases de la MONUSCO sont restées les seuls endroits où règne encore de la sécurité. Il ne s'agit pas d'accueillir tous les civils dans les bases de la MONUC éparpillées dans les villages mais les installer à côté des bases, ce qui rassure et renforce la confiance de ces derniers à l'égard de la Mission de paix.

Si la présence des bases de la MONUC rassure, elle impressionne les groupes armés et permet de construire des relations de confiance avec les populations locales. Les TOB, COB et MOB témoignent l'intérêt de la Mission aux préoccupations des civils. Ce qui explique que chaque fermeture d'une base mobile pour la déployer ailleurs déclenche de contestations de la population locale.

### *2. La démonstration de force des Nations Unies pour dissuader les belligérants*

La dégradation de la situation sécuritaire dans certaines régions a conduit les Casques bleus de dépasser la seule dissuasion par la présence passive à démontrer que les Casques bleus peuvent protéger les civils en quittant leurs bases opérationnelles. Ainsi, la démonstration de la force des Nations Unies vise à rendre visible les capacités et l'engagement de la Mission à contribuer à la dissuasion. Celle-ci passe par des patrouilles dissuasives pédestres, fluviales, en véhicules militaires, en blindés complétés par des reconnaissances des zones par des survols d'hélicoptère de combat, des sorties des armes lourdes, des avions de chasse de la Mission montrant la supériorité des Casques bleus en équipement et en armement. Par cette attitude ostensible, les Casques bleus montrent aux civils qu'ils font tout pour leur assurer la sécurité et la protection et aux belligérants que la Mission peut envisager toutes les options pour protéger les civils et exécuter son mandat.

A ce sujet, le General Ganascia, commandant de l'Eurofor Tchad/RCA note : *« En multipliant les patrouilles, les reconnaissances profondes, les déploiements temporaires hors de nos camps, les survols et les reconnaissances de zones peu fréquentées, en engageant les forces spéciales dans les endroits les plus exposés, en conservant de façon permanente l'initiative sur le terrain, en refusant tout compromis quant à notre liberté de mouvement et*

*d'action, nous avons progressivement fait apparaitre que nous faisions le maximum de ce que nous pouvions faire avec les moyens qui nous avaient été donnés »* [632].

Dans certaines zones à risque, les patrouilles accompagnent les civils les jours de marché, escortent les femmes pour chercher du bois de chauffage ou pour puiser de l'eau en dehors du village. Dans les zones d'extrême vulnérabilité, les patrouilles conjointes FARDC/Casques bleus peuvent être envisagées à la suite des informations sur les tendances sécuritaires fournies par les CLA ou les JPT et nécessitant le passage des Casques bleus. Ces patrouilles constituent des occasions pour les Casques bleus de rencontrer les populations locales, entendre leurs préoccupations et de convenir des mécanismes de protection. Les patrouilles sont des opportunités par lesquelles, les Casques bleus s'informent de menaces sécuritaires, de recrutement forcé, de harcèlement, d'intimidation, d'érection des barrières, de taxations illégales pour extorquer les civils, de tensions ethniques et foncières imposées, provoquées, entretenues et encouragées par les milices, les FARDC et la police nationale congolaise. Il s'agit d'un véritable moment d'interaction entre les soldats de la paix et les populations locales pour décider des actions de protection à mener.

Si les patrouilles sont démonstratives et impressionnantes. Elles visent la dissuasion et qu'elles ne cherchent pas à arrêter les miliciens mais à éloigner les groupes armés et les perturbateurs potentiels de la zone sous leur contrôle pour assurer leur mission de protection des civils. Les blindés, les chars de la MONUC dans les rues sont interprétatifs de la dimension des hostilités et de la menace. Le comportement des Casques bleus suréquipés, visages fermés avec des lunettes noires aux yeux, des lance-roquettes sillonnant les rues sont significatifs de la démonstration de la force de frappe que dispose la MONUC pour rassurer les populations et dissuader les belligérants sur la nouvelle configuration du mandat. La présence des hélicoptères d'observation pour la reconnaissance aérienne, équipés de capteurs infrarouges et d'hélicoptères d'attaques équipés de mitrailleuse pour cibler les objectifs en zones dangereuses démontrent en suffisance la capacité de riposte en cas d'attaque des forces de la paix et des civils dans les zones de grande vulnérabilité. Ainsi, ces deux approches sont complémentaires et assurent le continuum de possibles pour protéger les civils.

L'analyse de la protection des civils par la présence dissuasive et la démonstration de force peut être jugée sur différentes stratégies : dissuasion, contrainte, défensive et

[632] DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p.210.

offensive[633]. La dissuasion implique la manipulation du comportement de la cible par des menaces sous conditions. Elle consiste à fixer les interdictions et les risques s'ils sont dépassés. La dissuasion cherche à influencer la réflexion des groupes armés sur leur calcul de commission des massacres. ; la contrainte recourt à la menace ou à l'usage de la force limitée pour pousser l'adversaire à engager une action spécifique ; la défensive face à l'attaque et l'offensive contre les groupes armés menaçant les civils de façon imminente[634].

La présence dissuasive des Casques bleus ne constitue pas une garantie suffisante pour la protection des civils. L'absence de toute initiative en cas d'agression risque de perdre toute crédibilité et toute confiance aux Casques bleus. La stratégie extensive consistant à éparpiller les Casques dans les différentes bases disséminées dans les zones d'affectation peut augmenter leur vulnérabilité et priver la Mission des capacités de réactions en cas de menaces physiques imminentes. Ne pouvant mettre derrière chaque civil, un Casque bleu, la mission cherche à renforcer la présence dissuasive par des opérations militaires offensives. Cette stratégie de la force dissuasive et neutralisante utilisée a vu les capacités d'alerte et de réaction des Casques bleus déterminées le commandant de la force de la MONUSCO à installer son quartier général près des lignes de front n'acceptant aucune passivité de la part des Casques bleus pour protéger les civils sous menace physique imminente.

### B. Le développement des Brigades intégrées et des opérations militaires offensives conjointes pour protéger les civils

A plusieurs reprises, les crises de protection ont déterminé le réinvestissement du Conseil de sécurité sur la posture robuste en commençant par des brigades intégrées et des opérations militaires conjointes ayant conduit au désarmement forcé pour protéger les civils (1), ce qui a induit une possible remise en cause du caractère intégré du mandat de la MONUSCO (2). Souhaitant faire preuve de responsabilisation et se racheter aux yeux de l'opinion publique après des échecs de protection, la MONUSCO a été conduite à redéfinir ses modes d'actions en dépassant les réflexes traditionnels du maintien de la paix, en adoptant une posture militaire offensive inédite. La création de la Brigade d'intervention de la MONUSCO est significative de l'ampleur des transformations possibles au sein de la Mission

[633] WILLIAMS (P.D), « Passer de l'analyse à l'action : quelques enseignements à tirer en vue de renforcer la protection des civils » *in* « Renforcer la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix : regard sur l'Afrique ». Papier de recherche du Centre d'études stratégiques de l'Afrique »,2010, pp.46-48.
[634] *Ibid*

en raison de la protection des civils. Pour éviter de nouvelles atrocités et des catastrophes humanitaires susceptibles d'embrasser toute la région, le Conseil de sécurité décide de renforcer le mandat de la MONUSCO et d'envisager une solution régionale d'où la création d'une brigade d'intervention intégrée à la MONUSCO.

Le modèle des Brigades interarmées capables de mener des opérations en principe robustes ont préexisté avant la Brigade d'intervention créée par la résolution 2098(2013). En effet, le développement du concept de Brigade résulte de cette volonté des Nations Unies de joindre aux efforts déployés par les FARDC, les capacités militaires de la MONUC pour assurer une protection efficace des civils par un désarmement forcé des groupes armés. Mais des progrès probants peinent à se concrétiser butant en permanence sur l'interdiction formelle de s'engager dans un conflit de manière offensive. La MONUC se résout à utiliser ponctuellement la force mais de manière défensive contre les groupes armés menaçant les civils dans le périmètre de son action. Cette prohibition de faire usage de la force offensive est posée par la hiérarchie onusienne et les membres permanents du Conseil de sécurité et les Etats contributeurs des troupes conformément à l'article 2§4 de la Charte des Nations Unies. En général, les actions militaires offensives sont perçues comme contraire à l'esprit du maintien de la paix.

### *1. Le désarmement forcé des groupes rebelles pour protéger les civils*

La mise en place de la Brigade de l'Ituri, qui devait prendre la relève d'Artémis était composée des soldats Indiens, Pakistanais, Marocains et Népalais. Placée sous le chapitre VII, cette Brigade dotée d'hélicoptères d'attaques a été autorisée à utiliser tous les moyens y compris certaines techniques de contre-insurrection (Opération cordon-and-search) qui a permis de saisir les armes et désarmer certains combattants[635]. Toutefois, le mandat de la Brigade de l'Ituri de la MONUC n'est pas similaire à la Brigade d'intervention de la MONUSCO créée par la résolution 2098(2013) même si elle en constitue les prémices.

Les Casques bleus de la Brigade de l'Ituri ne pouvaient pas chercher la confrontation directe avec les groupes armés comme le font ceux de la Brigade d'intervention de la MONUSCO. Cependant, dans certaines circonstances la MONUC a pu utiliser la force mais de façon limitée et ponctuelle. Le mandat de la MONUC fut confronté au principe prohibitif

[635] MACLET (N), *La normalisation d'un tabou : La Brigade d'intervention de la MONUSCO et l'usage de la Force offensive pour maintenir la paix (1999-2013), op.cit.,* p.53.

de l'usage de la force, ce qui l'a empêché de suivre cette ligne d'intervention pourtant nécessaire pour l'exécution du mandat mais aussi dangereuse pour la force de la paix, le personnel onusien et les civils. En raison de la complexité du conflit congolais, l'usage de la force offensive par les Casques bleus de la MONUC paraissait nécessaire aux décideurs des OMP dès le début de la mission. Cependant, un véritable tabou a empêché toute formulation concrète d'une politique d'engagement offensif des forces de la MONUC[636].Dans la résolution 1756 (2007), le Conseil de sécurité décide que la MONUC aura pour mandat «*d'aider le Gouvernement de la RDC à instaurer dans le pays un environnement stable en matière de sécurité et à cette fin d'assurer la protection des civils, du personnel humanitaire et du personnel et des installations des Nations Unies* »[637].

Sur le terrain opérationnel, les principes fondamentaux du maintien de la paix étaient bien que de manière ponctuelle entamés par les initiatives proactives de la MONUC en vue de répondre efficacement aux exigences du mandat et aux défis sécuritaires sur le terrain. Le 2 mars 2009, l'opération Kimia II est lancée, le porte-parole militaire de la MONUC, le lieutenant-colonel Jean- Paul Dietrich, explique :

« *Qu'il a été décidé que la MONUC va porter sans délai, une réponse énergique à ces tentatives de FDLR consistant à reprendre les terrains qu'ils ont perdus ou menaçant les populations. Le but de cette opération conjointe visait à protéger les civils et à moyen terme la neutralisation de la menace FDLR sur le sol congolais»*[638].

Cette position tranche avec la stratégie ambiguë qui a caractérisé la force de la MONUC. Le soutien logistique, les patrouilles mixtes et l'appui-feu offerts aux FARDC lors de ces opérations conjointes ont contraint les FDLR au DDRRR[639]. D'autres opérations conjointes ont été planifiées avec les FARDC contre des groupes armés spécifiques[640].Conduisant des opérations passives et inefficaces, l'usage limité et aléatoire de

[636] *Ibid*
[637] S/RES/1756(2007) du 15 mai 2007, §2. a) ; b), c) ; d) ; e)
[638] Radio Okapi, « Kinshasa : la MONUC annonce des opérations conjointes avec les FARDC contre les FDLR », 18 mars 2009, disponible sur:http://radiookapi.net/sans-categorie/2009/03/18/kinshasa-la-monuc-annonce-des-opérations-conjointes-avec-les-fardc-contre-les-fdlr/ .U6nR4o1dWEw (consulté le 13 août 2015).
[639] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/623, 4 décembre 2009, §§7 -8.
[640] Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/160, 27 mars 2009. L'Opération est parvenue à détruire plusieurs bases de la LRA, à couper les sources d'approvisionnements en nourriture et en munitions et à déstabiliser la structure de commandement et de contrôle du mouvement. ; Di RAZZA (N), *La protection des civils par les*

la force était au centre de toute la stratégie des brigades de la MONUC. Incapable de favoriser le règlement du conflit, la MONUC consent involontairement à accompagner le conflit congolais dans la durée. Dans ce contexte, des défauts récurrents de protection caractérisés par des crises humanitaires, de massacre et de déplacement des populations civiles jusqu'à la cohabitation pacifique MONUC/groupes armés, y compris les criminels de guerre recherchés par la justice militaire congolaise que la CPI furent notés[641].

Analyser les succès et les échecs de la MONUC dans l'exécution de son mandat nous permet de dresser le cadre dans lequel s'inscrit la volonté de changement marquée par la résolution 2098(2013) et donc, de la Brigade d'intervention de la MONUSCO au mandat offensif pour protéger les civils.

### *1.1. La dynamique militaire de protection des civils incarnée par la Brigade d'intervention de la MONUSCO*

L'interdiction de l'usage de la force offensive par les Casques bleus sauf légitime défense est un principe sur lequel, s'est structuré le système de sécurité collective. Cependant, la pratique de la MONUC/MONUSCO, en vertu des résolutions du Conseil de sécurité a procédé progressivement à infléchir ce principe au nom de la protection des civils. L'usage de la force est devenu au centre de la stratégie de ce nouveau mandat de la Brigade d'intervention de la MONUSCO[642]. De l'usage ponctuel et minimal de la force ayant caractérisé la MONUC, ce principe déjà accepté dans certaines opérations comme en Ituri, s'est normalisé par le biais de la résolution 2098(2013) jusqu'à son dépassement. La prise de la ville de Goma par le M23 a constitué un revers tel que la capacité de la Mission à protéger les civils et à exécuter le mandat était remise en cause. La transformation du mandat de la MONUSCO procède de cette protection passive, centrée sur une hypothétique présence dissuasive des Casques bleus de la MONUC, à la militarisation de la protection par la force offensive. Le dépassement du principe est tel que la Brigade d'intervention est autorisée à lancer des offensives militaires

---

*opérations de maintien de la paix de l'ONU,op.cit*. pp.229-230.

[641] En 2009, les soldats de la MONUC ont collaboré avec B.Tangana pour les opérations Kimia II alors qu'il était recherché pour crimes de guerre et contre l'humanité commis en Ituri en 2003.

[642]Le Monde, 28 septembre 2012, « Le Rwanda privé de l'aide internationale ». A la suite du soutien que le Rwanda apporte au M23 pour déstabiliser la RDC, les bailleurs de fonds qui financent plus du tiers du budget du Rwanda se montrent fermes et suspendent leurs versements. Les USA bloquent en premier une partie de son aide militaire, suivi de l'Allemagne, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni et de l'Union européenne. Pour affirmer son indépendance envers les institutions internationales, le Rwanda met en place un fond de développement national dénommé Agacio (dignité).

unilatérales, ciblées et indépendamment des FARDC, donc de l'Etat hôte de la Mission. Ce qui risque de porter atteinte à l'exclusivité du recours à la force sur le territoire national.

N. Maclet précise à ce sujet : « *L'usage stratégique de la force par les unités armées sous commandement onusien comme la Brigade d'Intervention est le symptôme d'un processus d'acceptation d'une pratique défendue mais crainte. Elle transforme la perception sociale d'une règle inviolable et convertit positivement son influence négative dans le système de valeurs et de prohibition mis en place par la collectivité onusienne* »[643].

De l'usage exceptionnel de la force, celle-ci intègre dorénavant les valeurs définies par la communauté internationale. La prise de Goma par le M23 a révélé les insuffisances de la Mission et les raisons hautement politiques de sa présence s'accommodant de certaines ingérences régionales dans le conflit congolais. Un tel échec pour une Mission de plus de 20 ans de présence sur le territoire national, aurait pu justifier la fin de l'opération comme le redoutait le personnel en interne de la MONUSCO ou un changement profond de son mode opératoire. Cette situation a conduit le Conseil de sécurité à envisager une nouvelle approche en autorisant l'usage de la force offensive, ciblée, limitée dans l'espace et dans le temps.

### *1.2. Le glissement de stratégie : de la protection par la présence passive à la protection militaire offensive des civils*

En vertu de la résolution 2098 du 28 mars 2013, le Conseil de sécurité tout en prorogeant le mandat de la Mission jusqu'au 31 mars 2014, décide le déploiement de la Brigade pour une durée d'un an. Les Nations Unies soulignent le caractère « exceptionnel » de l'approbation d'une telle Brigade, en insistant sur le fait que cette décision est prise « *sans créer de précédent ni sans préjudice des principes convenus du maintien de la paix* ». La résolution appelle aussi à ce que la Brigade se dote d'une « *stratégie de retrait clairement définie* »[644]. Elle affirme que cette Brigade sera une force de réaction rapide chargée de conduire des « *offensives ciblées* » contre les groupes rebelles du pays[645]. L'accord-cadre sur

[643]MACLET(N), *La normalisation d'un tabou : la Brigade d'Intervention de la MONUSCO et l'usage de la force offensive pour maintenir la paix (1999-2013)*, *op.cit*. p.72.
[644] S/RES/2098(2013) du 28 mars 2013, § 9 -10.
[645]L'effectif de la brigade s'élève à 3 069 militaires. Elle est commandée par un général tanzanien et comprend trois bataillons d'infanterie, une unité d'artillerie, une unité de forces spéciales et une compagnie de reconnaissance. La Tanzanie, l'Afrique du Sud et le Malawi ont déjà contribué à la composition de la brigade avec des troupes d'élite. Sa mission est « d'empêcher l'expansion de tous les groupes armés, de les neutraliser et de les désarmer ».

lequel s'appuie la Brigade évoque la souffrance qu'engendrent pour le pays «*les conflits récurrents et les violences persistantes perpétrées par des groupes armés tant nationaux qu'étrangers* »[646].

N. Maclet affirme au sujet de la Brigade d'intervention de la MONUSCO qu'« *elle est le constat d'impuissance d'une mission prisonnière de la zone grise du maintien de la paix robuste, hésitant entre l'ouverture à une utilisation potentielle de la force au niveau tactique et l'exigence intrinsèque d'un usage minimum de la force* »[647].

La création et le déploiement de la Brigade résultent officiellement de l'application incomplète des Accords de paix signés entre le gouvernement congolais et les groupes armés dont le CNDP[648]. La résolution 2098 (2013) adoptée dans un contexte bien particulier permettra une convergence des exigences collectives quant à la mission de paix. La Brigade d'intervention de la MONUSCO contribue à dé stigmatiser un tabou structurant l'action internationale en saisissant une opportunité de modification du mandat qu'offre les événements liés à la prise de Goma par le M23[649]. Pour Fabienne Hara, « *la BI est le résultat de l'épuisement de toutes les solutions et la reprise passive par l'institution d'une initiative régionale de paix* »[650].

Engagée dans une approche robuste de protection des civils, le Conseil de sécurité affirme sa volonté de briser le cycle des rebellions à l'Est de la RDC et d'offrir une opportunité de paix et de stabilisation dans la région par la neutralisation des groupes armés réfractaires au DDR/DDRRR volontaire. D'une crise locale, la mutinerie du M23 se transforme dangereusement en un conflit régional motivé mais soutenu de l'extérieur. Human Rights Watch affirme « *avoir tracé le processus de recrutement du M23 par les officiers des*

[646] Les onze pays signataires de l'Accord cadre d'Addis-Abeba, siège de l'Union Africaine sont : la RDC, le Rwanda, l'Angola, Le Burundi, L'Ouganda, La République du Congo, La République Centrafricaine, La Zambie, L'Afrique du Sud, Le Sud-Soudan, La Tanzanie.

[647] MACLET (N), *La normalisation d'un tabou : la Brigade d'intervention de la MONUSCO et l'usage de la force offensive pour maintenir la paix (1999-2013)*, *op.cit*., p.72. ; NOVOSSELOFF (A), « Chapitre VII de la paix : une ambiguïté à déconstruire », *Bulletin de maintien de la paix*, n°100, octobre 2000, p.4.

[648]BERGHEZAN (G), « Groupes armés actifs en République Démocratique du Congo, Situation dans le « Grand Kivu », *op.cit*., pp.30-36. « Le cancer des groupes armés au cœur de l'instabilité au Congo », *GRIP* 2013, p.13. « Groupes armés au Katanga, épicentre de multiples conflits », *GRIP*, 9 juin 2015, p36.

[649] La date du 23 mars signifie la date de la signature des accords ayant mis fin à l'existence du CNDP en tant qu'organisation militaire et sa mutation en parti politique. La non application de ces dits accords a conduit à la naissance du mouvement du M23 qui n'est que l'émanation du CNDP. ; AFP, 25 mai 2012, « Le Nord -kivu s'embrasse à nouveau

[650]MACLET (N), *La normalisation d'un tabou : la Brigade d'intervention de la MONUSCO et l'usage de la force offensive pour maintenir la paix (1999-2013)*, *op.cit*., p.72.

*forces de défense rwandaises (RDF), et la fourniture des armes et des munitions depuis le Rwanda* »[651]. Le 28 mai, la BBC révèle les conclusions d'un rapport interne de la mission destiné au Secrétariat :

« *The UN report says the desertes were Rwandan nationals, recruited in Rwanda under the pretext of joining the Rwandan military. They were given weapons and training, and then sent into DRCongo. Some of the men were recruited as early as February 2012* »[652].

Devant le risque d'un nouveau conflit regional, les pays membres de la SADC et de la CIRGL envisagent la possibilité de déployer une force neutre composée des troupes de la région à l'Est de la RDC. Cependant, le Conseil de sécurité reste réticent en raison de l'implication dans le conflit de certains pays voisins de la RDC et de l'établissement de cette force, autorisée et financée par l'ONU mais qui serait déployée en dehors de la MONUSCO. Dans ce contexte, la résolution autorise l'envoi de cette force exceptionnelle, « la Brigade d'intervention », qui fera partie intégrante de la MONUSCO qui s'ajoute à son maximum d'effectifs de 19815 troupes autorisées. Elle donne mandat à la Brigade de neutraliser et désarmer les groupes armés, y compris par des opérations unilatérales offensives les ciblant. Composée de trois bataillons d'infanterie, une compagnie d'artillerie, d'une force spéciale et d'une compagnie de reconnaissance, la Brigade d'intervention de la MONUSCO dispose d'un mandat clair :

« *La Brigade d'intervention a pour responsabilité de neutraliser les groupes armés (...) et pour objectif de contribuer à réduire la menace que représentent les groupes armés pour l'autorité de l'État et la sécurité des civils dans l'est de la République Démocratique du Congo et de préparer le terrain pour les activités de stabilisation*»[653].

La composante militaire de la mission est autorisée *« à prendre toutes les mesures nécessaires (...) pour assurer, dans ses zones d'opérations, une protection efficace des civils sous la menace imminente de violences physiques* », à déceler les menaces qui pèsent sur les civils et à appliquer les plans d'interventions existants pour les protéger. A la lumière de cette résolution, le mandat confère à la Brigade deux tâches, d'abord, protéger les civils par la force

[651]Human Rights Watch (2012), DRCongo: Rwanda should stop Aiding War Crimes Suspect. News Release, 4 June 2012. ; SC/10675, Déclaration à la presse du Conseil de sécurité sur la RDC, 15 juin 2015
[652]BBC, 28 mai 2012, « Rwanda supporting DRCongo mutineers ».
[653] S/RES/2098(2013), 28 mars 2013, §9.

et neutraliser les groupes armés. La Brigade peut mener seule des opérations ou avec les FARDC, des offensives ciblées et robustes, en faisant preuve d'une grande mobilité et adaptabilité (…) en vue d'empêcher l'expansion de groupes armés, de les neutraliser et de les désarmer de façon à contribuer à réduire la menace que constituent les groupes armés pour l'autorité de l'État. Ensuite, la Brigade intervient pour renforcer l'État congolais mais dépasse les principes traditionnels du maintien de la paix, en jouissant de la prérogative de la coercition sur le territoire congolais. La BI peut mener seule des offensives ciblées contre les groupes armés indépendamment des FARDC. Cette résolution au-delà des espoirs qu'elle peut susciter chez les congolais et dans la région place la Mission de paix dans une position schizophrénique. Dépendant du commandement unique de la MONUSCO, la Mission devra coordonner deux mandats autonomes par leur nature mais complémentaires par l'objectif : un mandat d'imposition de la paix incarnée par la Brigade d'intervention, composée exclusivement des soldats de la région, membre de la SADC et celui du maintien de la paix représenté par la coalisation des soldats de la Mission traditionnelle. La Mission acquiert une double qualification : belligérant contre les groupes armés opposés au DDR/DDRRR et négociateur, diplomate pour chercher une solution politique concertée au conflit.

En conclusion, la défaite de M23 illustre bien cette évolution positive de la protection des civils par la force et augure un avenir prometteur dans les opérations analogues. Cependant, cette posture militaire a soulevé des défis sur l'intégration du mandat au sein des troupes régulières de la MONUSCO et à l'égard des FARDC.

### *1.3. Les contours de la Brigade d'intervention et les limites persistantes dans la protection des civils au sein des troupes de la MONUSCO*

Par cette dimension militaire de protection, la mission rentre donc dans une nouvelle ère d'un maintien de la paix offensif, moderne et impressionnant. Cette approche a constitué un tournant pour la mission et un précédent historique pour les Nations Unies. En adoptant cette posture robuste inédite dans l'histoire des Nations Unies pour remplir son mandat, la MONUSCO se pose en laboratoire de la protection des civils. La contribution active de la Brigade d'intervention dans la défaite du mouvement du 23 mars (M23) constitue une preuve éloquente de l'efficacité de cette innovation. Cette pratique entre dans la voie de la normalisation c'est-à-dire qu'elle s'inscrit désormais sur le long terme dans le système des normes et valeurs des Nations Unies. Cependant, la cohabitation sur un même théâtre

d'opération de deux catégories de contingents (MONUSCO et Brigade d'intervention) soumis à une même chaîne de commandement ne semble pas faciliter la compréhension de son rôle par les différentes parties sur le terrain. Si le mandat de la MONUSCO est de rétablir la paix en appui d'un processus politique inclusif, celui de la Brigade vise à neutraliser les groupes armés par la force offensive et de réduire la menace qu'ils représentent pour l'autorité et la sécurité des civils dans l'Est de la République Démocratique du Congo[654].

La création de la Brigade d'intervention et son intégration dans une opération de maintien de la paix classique (MONUSCO) constitue une dimension nouvelle des opérations de maintien de la paix[655].Ce mécanisme fait déjà partie intégrante du répertoire d'action du DOMP, mais reste réservé pour le moment à titre exceptionnel et de dernier secours. Cette idée du maintien de la paix par l'offensive est aujourd'hui matérialisée après plusieurs échecs de protection. La voie de la normalisation étant tracée, le DOMP n'hésitera pas de reproduire cette expérience prometteuse dans d'autres conflits pourvu que les stratégies et les intérêts des acteurs impliqués convergent vers de dynamiques de changement[656].Cependant, le poids de la prohibition reste trop prégnant dans la labellisation de la nouvelle formule de la paix par la force envisagée par le DOMP.Dans ce long conflit où le chaos semble la règle et les espoirs semblent souvent déçus, il est difficile de distinguer un quelconque signe d'espoir lorsque la ville de Béni est régulièrement la cible des ADF et que la province de Kasaï, autrefois épargnée par toutes les guerres congolaises se trouve submergée par la violence de Kamuina Nsapu[657]. Certains analystes ont émis le doute sur l'efficacité de cette Brigade et se sont demandés si cette nouvelle configuration du maintien de la paix pourrait changer la trajectoire chaotique et sanglante prise par les évènements de la RDC.

[654]S/RES/2098(2013) du 28 mars 2013, paragraphe 9 et 12.
[655]RAINAUD (A), « Réflexion sur l'usage de la force, le droit et les opérations de maintien de la paix », paru dans PIE, Perspectives, Variations, Réflexion sur l'usage de la force, le droit et les opérations de maintien de la paix, mis en ligne le 21 juillet 2005, URL : http://revel.unice.fr/pie/index.html?id=41.
[656] MACLET (N), *La normalisation d'un tabou : la Brigade d'intervention de la MONUSCO et l'usage de la force offensive pour maintenir la paix (1990-2013), op.cit*., p.93.
[657] Nom d'un chef coutumier tué pour s'être opposé militairement au gouvernement central dans son fief. Sa mort a exacerbé la tension qui couvait depuis longtemps pour se transformer en un mouvement insurrectionnel très violent décapitant ses victimes dont les deux experts de l'ONU envoyés pour enquêter sur les violations de droits de l'homme dans le Kasaï en 2017.

Bien que s'inscrivant dans la ligne des innovations préconisées par le rapport Brahimi visant à rendre les opérations de paix onusiennes plus réactives[658], il n'en demeure pas moins que la Brigade d'intervention a mis les composantes de la MONUSCO sous turbulence.

### *2. La possible remise en cause du caractère intégré du mandat de la MONUSCO*

De façon consubstantielle, la composante civile et militaire d'une opération de paix sont intimement liées. Elles travaillent ensemble au quotidien pour convenir des pratiques de protection. La section Droits de l'homme attire l'attention des Casques bleus sur les violations de droits de l'homme et la section des affaires civiles leur offre les analyses de la situation sécuritaire dans les provinces. La composante civile appuie systématiquement la composante militaire dans ses opérations offensives de protection. Pour la composante civile de la MONUC/MONUSCO, comprenant entre autres des officiers civils de droits de l'homme, de la protection de l'enfant ou de l'information publique, qu'ils soient professionnels, volontaires ou contractuels des Nations Unies, la résolution 2098(2013) constitue un test déroutant. En dépit de manque de coordination et de priorité entre les troupes régulières de la MONUSCO et la brigade d'intervention, une autre controverse de ce nouveau mandat repose pour les partenaires civils de la MONUSCO qui considèrent que désarmer par la force les groupes armés contribue à les priver d'un levier important de négociation pour la paix et la protection des civils. Cette posture offensive de la MONUSCO a accru aussi la vulnérabilité des humanitaires assimilés abusivement à des collaborateurs des FARDC et des Casques bleus contre lesquels, les groupes armés s'opposent militairement et donc, devenus des cibles pour les forces hostiles à la paix. Cette configuration du mandat a induit des conséquences reposant sur deux aspects de la mission notamment sur l'accentuation de la passivité des forces régulières de la MONUSCO (2) et sur la perte d'un levier important de négociation et de dialogue que constituent les groupes armés pour les partenaires humanitaires de la Mission(1).

#### *1. La perte d'un levier important de négociation et de dialogue pour les humanitaires : les groupes armés considérés forces négatives et acteurs non légitimes*

Le développement opérationnel de la Brigade d'Intervention de la MONUSCO risque de priver la Mission d'un levier important pour l'application du DIH et le respect des droits de l'homme par les groupes armés avec lesquels, elle collabore et sensibilise pour la protection

[658] A/55/305-S/2000/809 du 21 août 2000, Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU.

des civils dans les territoires sous leur contrôle. L'engagement militaire de la MONUSCO aux côtés de l'État hôte l'a conduit à adopter une approche biaisée contre les groupes armés[659]. Considérés comme forces négatives par les Nations Unies et d'acteurs non légitimes, les groupes armés ne sont pris en compte dans le processus politique que par leur éradication volontaire ou forcée. En s'engageant dans les opérations offensives contre les groupes armés, la Brigade d'intervention de la MONUSCO confirme cette approche de confrontation militaire et d'opposition armée mettant fin à la diplomatie, à la médiation et au dialogue caractéristiques de l'impartialité et de la neutralité d'une Mission de paix.

En effet, certains groupes armés étaient attentifs à leur image en étant considérés comme interlocuteurs potentiels et demeuraient sensibles à la réduction des violences contre les civils et les violations des droits de l'homme. Rappeler aux groupes armés leurs obligations en matière de droit de l'homme et du DIH et faire valoir les possibles conséquences de leurs actions avec la force dissuasive de la CPI pourraient se révéler efficace. Dans certaines occasions, les civils de la MONUSCO pouvaient rapprocher les groupes armés pour discuter de l'application du DIH, de la protection des civils lors des combats, ou les sensibiliser au DDR/DDRRR.

Ainsi, devenir une composante d'une force de combat contre ces mêmes groupes armés fait perdre aux civils de la MONUSCO des interlocuteurs importants. L'exemple du M23 illustre bien le problème. Ce groupe, en quête de légitimité et pour soigner son image avait un discours séduisant dans ses communications publiques consistant à se poser comme défenseurs des droits des populations et partenaires légitimes de la MONUSCO. Ce groupe rebelle a toujours voulu apparaître comme un groupe légitime mieux que les FARDC en matière de protection des civils et prêt à coopérer avec la MONUSCO et la communauté internationale[660]. Une interaction constructive MONUSCO/M23 aurait pu renforcer un tel comportement car en ouvrant le dialogue et en démontrant que la communauté internationale était attentive au comportement du M23, ils auraient pu modérer leur activisme aux standards internationaux du droit des conflits armés et adopter une posture protectrice des civils.

Lors de la prise de Goma en novembre 2012 par le M23, il nous a été rapporté qu'un « *combattant M23 qui souhaitait exécuter un juge qui l'avait condamné autrefois a été*

[659] DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p.417.
[660] *Ibid*.

*empêché par ses camarades rebelles parce qu'ils ne voulaient pas avoir des problèmes avec la section des droits de l'homme de la MONUSCO* »[661]. Accusés régulièrement des violations des droits de l'homme, le M23 a maintes fois invité la MONUSCO à le rencontrer et enquêter ensemble sur les allégations des violations des droits imputés à son mouvement sans une moindre preuve ou a constitué une commission d'enquête libre et indépendante pour confirmer ou infirmer lesdites allégations.

Alors que discuter avec le M23 aurait permis de rappeler aux rebelles leurs obligations selon le droit international qui proscrit de cibler les populations civiles, de recruter des enfants dans leur rang. Cette option aurait renforcé leurs actions en matière de protection des civils mais les responsables politiques de la MONUCO s'alignant sur le choix du gouvernement congolais, décidèrent de cesser tout lien et tout échange avec ce GA. Ils restreignent même les mouvements et les déplacements de la composante civile de la MONUSCO dans les territoires sous contrôle de ce mouvement rebelle sous prétexte de légitimer son existence et ses revendications. Conséquence, le travail de protection des civils est rendu incomplet, profondément entamé et biaisé. Le fait de ne pas reconnaître, discuter, échanger et travailler avec le M23 a largement entamé l'impartialité de la MONUSCO et complexifié le travail de la section des droits de l'homme et de protection des civils dans les territoires sous contrôle rebelle. Alors que les Conventions de Genève établissent que :

« *Le fait de respecter le droit humanitaire ne confère pas de légitimité politique aux parties en conflit* »

Le refus de la MONUSCO de dialoguer avec un partenaire de paix limite les occasions de faire valoir la nécessité de protéger les civils et conduit à penser que la population sous contrôle des territoires rebelles soit abandonnée et privée de toute protection. Au regard de ce nouveau mandat et surtout de l'interprétation faite par la direction de la MONUSCO : dialoguer avec le M23 devient une tâche a priori contradictoire avec la protection des civils alors même qu'il aurait permis d'obtenir des avancées dans le respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire et des garanties de sécurité nécessaires pour accéder aux populations sinistrées se trouvant dans le territoire sous contrôle rebelle.

[661]Une anecdote rapportée par Abdallah Wafi, l'adjoint du Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour l'état de droit, lors d'une réunion avec les personnels de la MONUSCO évacués d'Entebbe en novembre 2012.

Cette approche consistant à interdire tout contact des humanitaires avec le M23 a provoqué un véritable malaise au sein des humanitaires. A ce sujet, le Conseil de sécurité estime que :

*« Les organismes humanitaires doivent constamment collaborer avec toutes les parties au conflit armé en menant des activités visant à faire respecter le droit international humanitaire. Le Secrétaire général de l'ONU a même demandé aux États membres d'éviter de promulguer des politiques interdisant l'engagement avec les groupes armés non étatiques*»[662].

Choisir de s'engager avec le M23 était devenu une question politiquement sensible. Pour la Mission qui s'aligne au choix du gouvernement congolais, dialoguer aurait être interprété comme légitimant le groupe rebelle sur le plan international, ce que le gouvernement congolais refuse d'admettre. Cette approche aurait signifié à la population que la MONUSCO accompli sa mission avec impartialité indépendamment des sensibilités politiques liées à tel ou tel groupe armé. Cette position pouvait stimuler l' engagement proactif des représentants de l'ONU sur le terrain y compris des RSSG auprès des parties au conflit pour plaider et prévenir les menaces à l'égard des civils[663]. Sur le terrain, chaque groupe armé est traité au cas par cas sans réel standard et c'est bien le politique qui dicte la pratique en fonction des intérêts conjoncturels des États membres de la région[664].La seule dimension militaire de la protection courrait à l'éclatement si, elle n'était pas assortie d'une analyse plus large sur les dynamiques sociales et politiques impulsées par la CAS de la MONUC en vue d'une action effective et collective de protection[665].

A. Novosseloff et P. Sartre affirment « *que l'emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix ne cherche pas à décider par la force, mais créer, par la force, les conditions d'une décision qui reste politique* »[666].

---

[662] Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la protection des civils en période de conflit armé, S/2013/689, 22 novembre 2013, §§ 38-39.

[663]Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la protection des civils en période de conflit armé, S/2010/579, 11 novembre 2010, §8.

[664] DI RAZZA(N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit.,* p.420.

[665]Les ADF et les FDLR, constituent un élément crucial du tissu social dans la région de Béni et du Kivu puisque déjà intégrés dans les réseaux économiques et sociaux, ce qui impacte fondamentalement la planification des opérations militaires contre les groupes armés.

[666]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 », *in* J. COULON, A. NOVOSSELOFF (dir), *La paix par la force ? Pour une approche réaliste du maintien de la paix « robuste* », Athéna Éditions, 2011, p. 191.

### *2. L'accentuation de la passivité de la force de paix et le dépassement des capacités dela Brigade d'intervention.*

La création de la brigade d'intervention de la MONUSCO et son intégration au sein des troupes de la MONUSCO a conduit à une interprétation divergente du mandat. L'avènement de cette nouvelle force au sein de la MONUSCO a pu générer de défaut de protection avec risque de désengagement des troupes, de déresponsabilisation et accentuation des activités de la Brigade. C'est ainsi que Le Général Dos Santos, commandant de la MONUSCO s'est engagé à promouvoir au sein de la MONUSCO sa vision « *une mission, un mandat* ». Les pays contributeurs des troupes défendaient la séparation des tâches et de posture entre les troupes régulières et la Brigade d'Intervention. Certains États ont mis en garde sur le désengagement d'un maintien de la paix qui irait au-delà de la présence dissuasive pour conduire des actions offensives. Le risque de confusion des tâches et d'inaction semblait évident lorsque les civils continuent à être victimes des menaces physiques imminentes en présence de la force de la MONUSCO. Les pays contributeurs des troupes ont souligné l'ambiguïté dans laquelle les soldats de la paix se trouveraient face aux menaces des groupes armés et au regard du nouveau mandat de la Brigade d'intervention de la MONUSCO.P. Cammaert considère que l'instauration de la Brigade d'intervention risque de créer beaucoup de confusions entre les forces engagées pour la paix et la stabilisation en RDC et la brigade d'intervention chargée de neutraliser les groupes armés.

La résolution insiste sur le ciblage et la neutralisation des groupes armés, ce qui crée deux groupes des troupes au sein de la MONUSCO : ceux ayant un mandat offensif pour neutraliser les groupes armés opposés au DDR/DDRRR volontaire composés de la Brigade d'intervention et ceux cantonnés aux tâches traditionnelles du maintien de la paix. Cette interprétation risque de paralyser l'action de la mission sur le terrain et d'accentuer pour les uns une certaine passivité à la réactivité s'agissant des troupes régulières de la mission et pour les autres l'augmentation des missions pour la Brigade d'Intervention. Le fait que plusieurs acteurs soient impliqués dans la protection des civils et du mandat, renforce cette force d'inertie et du désengagement du personnel. Demeurant persuadés que quelqu'un dans la chaine organisationnelle de la mission se chargera bien du besoin de protection et du mandat, les contingents réguliers de la MONUSCO ont eu cette tendance à se reposer sur la Brigade d'intervention en matière d'actions robustes, impactant la réactivité du personnel.

L'avènement de la Brigade d'intervention a constitué un prétexte opportun pour justifier l'inaction de certaines brigades lorsqu'elles sont alertées de l'imminence des attaques des civils. Chaque camp est persuadé que la Brigade de la MONUSCO dotée des moyens conséquents et d'un mandat sans équivoque va s'en occuper, ce qui peut entrainer des relâchements des efforts, de l'assiduité et de la régularité dans les activités de protection au niveau individuel. Principalement, les forces régulières de la MONUSCO sont tenues aux mêmes règles d'engagement que la Brigade mais risquent de refuser d'intervenir devant une situation de menace imminente contre les civils au motif que le mandat robuste revient à la Brigade. P. Cammaert ajoute à ce sujet : « Le mandat est aussi fort que la volonté de l'équipe dirigeante de la Mission et des contributeurs des troupes de le mettre en œuvre »[667].En effet, le mandat de protection des civils autorise les Casques bleus à agir contre un groupe armé constituant une menace imminente à l'intégrité physique des civils et qu'il est défini comme tel s'il présente une forte présomption de constituer une menace. Or l'instauration de la Brigade peut malencontreusement accentuer la passivité des troupes régulières au motif que c'est la Brigade qui a reçu mandat de neutraliser cette menace et entraver le consensus politique sur l'utilisation robuste de la force.

Dans le cadre de rotation semi-annuelle des troupes de la MONUSCO, il a été constaté que les soldats pliaient déjà leurs bagages avant que la relève ne soit arrivée entraînant un déficit de couverture sécuritaire sur le terrain. Sans pouvoir se préoccuper de ce vide sécuritaire à leur départ car persuadés que la Mission désignera un autre contingent pour répondre à toute préoccupante sécuritaire dans la région. Cette bureaucratie sur laquelle se régule les activités de protection pour une meilleure efficacité peut connaître des réelles imperfections et dysfonctionnements conduisant à des duplications des efforts et de concurrence interne.

Pour les FARDC, la Brigade d'intervention est chargée de participer au point chaud de la région parce que tel est son mandat de neutralisation des groupes armés. La référence au nouveau mandat de la Brigade est devenue l'argument des autorités congolaises pour dénoncer l'inaction de la MONUSCO face aux crimes des ADF en Béni et Bunia sans se soucier que la responsabilité première de protection des civils leur incombe[668]. Dans un tel contexte, toute

[667] CAMMAERT (P), « The UN Intervention Brigade in the Democratic Republic of the Congo », Issue Brief, *International Peace Academy,* juillet 2013, p.13.
[668]Agence Congolaise de Presse, Journal l'Avenir « Les congolais sont massacrés à Béni, que fait la Brigade

intervention militaire sans l'appui de la Brigade de la MONUSCO est vouée à l'échec. L'accroissement des interventions de la Brigade contre les différents groupes armés à la fois FDLR, ADF, Maï-Maï et donc son hyper sollicitation même pour des missions autrefois assurées par les troupes régulières de la MONUSCO conjointement avec les FARDC illustre les difficultés de cette nouvelle posture. Cette approche a conduit les Casques bleus à renoncer à intervenir prétextant leur mandat pour justifier leur inaction. La prise de la ville de Goma par le M23 en 2013 a constitué une véritable excuse à l'inaction de la MONUSCO[669].

***Conclusion de la section 2***

Le dynamisme de la MONUC/MONUSCO et son activisme en matière de protection des civils permettent de rejeter l'idée selon laquelle, la Mission se complaît de son immobilisme. La mise en place des mécanismes civils et de postures nouvelles de protection traduisent l'hyper activité de la mission en la matière. Cette approche synergique civile et militaire de protection permet à la Mission de répondre efficacement aux besoins de protection[670]. La protection des civils incarne le paradigme fécond dans l'institution et un prisme de compréhension indispensable pour les OMP futures. De ce fait, le terrain congolais apparaît le plus adéquat pour juger de l'évolution du maintien de la paix et constitue le laboratoire le plus abouti pour évaluer des mécanismes et pratiques innovants de protection des civils[671].

---

d'intervention de la MONUSCO », 15 mai 2016.

[669] La décision de ne pas mener de résistance envers le groupe armé à son entrée dans la ville de Goma fût défendue au nom de la protection des civils car pour la MONUSCO, la confrontation militaire avec le M23 aurait fait plus des victimes collatérales parmi les habitants de Goma. Mais ne pas intervenir n'a pas empêché non plus les violations des droits des civils et les dommages divers et variés.

[670] ZEEBROEK(X), « Restons calmes, la situation est désespérée. Quelques idées reçues sur le conflit en RDC », *op.cit*., p.4.

[671] BOUTELLIS (A), « Froc Crisis to Reform: Peacekeeping Strategies for the Protection of Civilians in the Democratic Republic of the Congo » , Stability: *International Journal of Security and Development* , September 2013.

## CONCLUSION DU CHAPITRE II

La protection des civils est devenue le paradigme dominant du mandat de la MONUSCO. Elle incarne ce principe ultime vers lequel tout se rapporte pour justifier l'intervention internationale. Si la doctrine préexistante du maintien de la paix est globalement confirmée et suivie, la protection des civils guide désormais son orientation et sa coloration. L'évolution du mandat de la MONUC/MONUSCO démontre que les principes du maintien de la paix ne sont plus immuables et monolithiques dans leur interprétation. Ils sont flexibles et s'adaptent à l'évolution de la situation sur le terrain. Le changement substantiel réside dans le fait que la protection des civils a fait l'objet d'une véritable normalisation institutionnelle et d'une intégration générale dans les usages et activités de la Mission. De nouvelles cultures et de nouveaux mécanismes civils de protection ont été créés. Une nouvelle diversité de postures des Casques bleus : de la présence dissuasive à la démonstration de la force en passant par des brigades intégrées jusqu'aux opérations offensives conjointes pour assurer la délivrance d'un service efficace de protection.

La bureaucratisation, la normalisation et l'institutionnalisation de la protection des civils ont donc assuré une place centrale au concept et permis au personnel onusien une marge de manœuvre certaine pour sa mise en œuvre. Dans la pratique, elle a influencé la MONUC/MONUSCO dans son action. Elle l'a diversifiée, complexifié et parfois ouvert ses potentialités. Elle a été jusqu'à déborder la nature et la définition du maintien de la paix sans remettre en cause les principes fondamentaux. Sur le terrain, on maintient que la stratégie d'ensemble est une stratégie de maintien de la paix mais que l'on aménage les tactiques, empruntant parfois aux techniques d'imposition de la paix libérées au nom et au service de la protection des civils. A cet égard, les opérations offensives de la Brigade d'intervention ne seraient qu'un outil rendu possible et permissif par le mandat de protection des civils dans le pan de tactiques disponibles. En adoptant une nouvelle diversité d'outils, de mécanismes, de tactiques, de postures civile et militaire de protection, la MONUSCO se pose en laboratoire des pratiques. Sur ce, le Conseil de sécurité a pris en compte l'image protectrice de la Mission et son action, quitte à placer les opérations de maintien de la paix sous turbulence, sujettes désormais à des innovations et des ajustements inédits[672].

[672] Nations Unies, « Uniting our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People », Report of the High Level Independent Panel on UN Peace Operations, 16 juin 2015. (dit « HIPPO report » ou « rapport Ramos-

# CONCLUSION DU TITRE I

Toute qualification du conflit armé vise à déterminer le régime juridique applicable en vue de renforcer la protection des droits fondamentaux des personnes ne participant pas directement aux hostilités. Elle repose sur des critères objectifs résultant de la doctrine, de la jurisprudence et de la pratique. Etant dynamiques, ils s'adaptent à l'évolution du conflit en fonction de la nature des acteurs intervenants à la fois étatiques et non étatiques. S'ils sont nécessaires à la conceptualisation de l'opération, à la détermination des méthodes, à l'identification des parties, au fondement juridique de la mission, aux règles juridiques applicables et au déploiement d'une opération de paix sur le terrain, la qualification du conflit armé ne conditionne ni l'intervention des Nations Unies dans le conflit en cas de menace contre la paix et la sécurité internationales, ni le fondement juridique subséquent. La diversité d'acteurs impliqués dans le conflit congolais oriente la doctrine à certaines qualifications du conflit : asymétrique, transnational, CANI transfrontalier, CA exporté, CA internationalisé. Elle n'exprime que les réalités différentes et variées des conflits armés qui dépassent bien les deux types de conflit définis par le DIH (CANI et CAI).

Au regard des critères analysés, le conflit armé en RDC reste un conflit armé interne mais du fait de l'intervention des acteurs étatiques, il a acquis un caractère international et devient un conflit hybride s'inscrivant dans le cadre du droit international humanitaire. Cette opération de qualification permet de constater aussi la violation du principe coutumier de non-intervention contenu dans l'article 2paragraphe 7 de la Charte en vertu duquel est prohibée toute intervention dans affaires relevant essentiellement de la compétence nationale de l'Etat. Conformément au préambule de la Charte de 1948, les Nations Unies se sont engagées à renforcer la protection des civils dans les conflits armés. Dans le cadre de la MONUSCO, cette protection s'est institutionnalisée, bureaucratisée et normalisée au point de devenir un concept légitimant toutes les activités de la MONUSCO. Elevée en priorité absolue du mandat, le Conseil de sécurité a poussé la mission à des initiatives nouvelles de protection des civils et des ajustements inédits du mandat impliquant une double posture de protection (civile et militaire). A ce titre, la MONUSCO constitue le laboratoire le plus abouti en matière de protection et une mission pourvoyeuse des pratiques et d'enseignements pour les opérations de paix analogues sous commandement onusien.

---

Horta »).

# TITRE II-LA DETERMINATION DE LA POSTURE ROBUSTE DANS L'EXECUTION DU MANDAT DE LA MONUC/MONUSCO

Après avoir tenté de résoudre l'anarchie politique et les violations massives des droits humains par des opérations militaires ponctuelles, la communauté internationale décide de recourir à la force armée pour exécuter le mandat. Cet instrument présente un intérêt pour la protection des civils, les humanitaires et pour maintenir un environnement stable en vue d'une solution politique. Le recours à la force implique que les Etats et les organisations qui vont devoir s'engager élaborent une stratégie d'emploi de la force pour réellement jouer un rôle efficace. Celle-ci s'exprime par des questions techniques : procédure à suivre, le choix des partenaires, la nature et le contenu du mandat. Cette décision devra s'appuyer sur un accord soit des parties en conflit ou sur une convention internationale[673]. Toute autorisation d'user de la force doit déterminer la stratégie de sortie, celle-ci est subordonnée à une bonne stratégie de d'entrée[674].

La recrudescence des violences, la dégradation constante de la situation humanitaire dans le pays, le renouvellement et la reconfiguration du mandat à chaque crise ont réduit significativement la ligne abstraite entre le maintien de la paix traditionnel et robuste en RDC[675].Pour répondre à cette insécurité chronique, le Conseil de sécurité décide de soumettre la MONUC/MONUSCO à des ajustements inédits. Fondée sur la question du consentement et du niveau de l'autorisation de l'usage de la force, tactique s'agissant du maintien de la paix robuste et stratégique s'agissant de l'imposition de la paix[676], la dichotomie de l'usage de la force dans les OMP parait d'emblée claire mais elle est difficilement exploitable dans le conflit congolais où les deux niveaux s'entremêlent dans la lutte contre les GA[677]. On est en face d'opérations combinées mêlant étroitement la recherche du consentement des parties par la négociation et la contrainte. T. Tardy, constate que « *l'imprécision de la notion du recours à la force a fait entrer l'ONU dans une zone grise du maintien de la paix, entre approche traditionnelle et opération plus ouvertement coercitive conduisant à des distinctions entre*

[673] DAILLIER (P), « Les opérations en vue de rétablissement de la paix », *op.cit*. p.333.
[674] S/RES/2098 (2013), 28 mai 2013, §10.
[675]Opération de maintien de la paix des Nations Unies : principes et orientations, DOMP, 2008, p.38.
[676]PETIT (Y), *Droit international du maintien de la paix*, éd. L.G.D.J., 2000, pp.45- 55.
[677] BOUTROS-BOUTRO Ghali, « Peut-on réformer les Nations unies? », *Pouvoirs,* 2/2004 (n° 109), p.5

*maintien de la paix traditionnel et maintien de la paix robuste d'une part, entre maintien de la paix robuste et imposition de la paix d'autre part* »[678].

Dans le contexte congolais, l'idée robuste transparaissait déjà derrière les termes « *tous les moyens nécessaires », « mandat élargi* ». Dans la pratique onusienne, il régnait une certaine réticence au sujet de cet usage de la force en dehors de cas de légitime défense. Cette réticence fût rapidement vaincue à la suite de la recrudescence de l'insécurité dans la partie Est de la RDC, devant des violations graves des droits humains et des attaques récurrentes ciblant même les Casques bleus. Ce constat a permis le Conseil de sécurité de placer la Mission sous le chapitre VII de la Charte accompagnée de la formule suivante : « *La MONUSCO est autorisée à utiliser tous les moyens nécessaires dans la limite de ses capacités et dans les zones où ses unités sont déployées* »[679]. Autrement dit, la mission peut décider des mesures coercitives pouvant aller jusqu'à l'emploi de la force au-delà de la stricte légitime défense[680]. Il ne s'agit pas d'une obligation du Conseil de sécurité à la Mission mais plutôt une possibilité offerte à la Mission de recourir à tous les moyens y compris par la force pour exécuter le mandat. Toutefois, les Casques bleus ne recourront pas automatiquement à la force mais que son emploi reste autorisé. H. Ladsous, chef des OMP à l'ONU déclare à l'avènement de la Brigade d'intervention au Kivu que le mandat de la MONUSCO est « *sans autres exemples dans l'histoire des Nations Unies, le mandat le plus robuste qui ait été donné par le Conseil de sécurité à une OMP* »[681].

Dans ce titre, nous aborderons le recours à la force armée comme moyen dissuasif d'action pour exécuter le mandat (Chapitre **III)** et la force de la MONUSCO comme partie au conflit ? (Chapitre **IV**).

---

[678] TARDY(T), « Quel maintien de la paix « robuste », pour quel maintien de la paix efficace ? Vers une approche réaliste de la robustesse », *in* J. Coulon, A. Novosseloff (dir), *La paix par la force ? Pour une approche réaliste du maintien de la paix «* robuste », Athéna Éditions 2011, p. 24.

[679] S/RES/1925(2010) du 28 mai 2010, §11.

[680] 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*, in* Jocelyn Coulon, AlexandraNovosseloff (dir), *La paix par la force ? Pour une approche réaliste du maintien de la paix robuste,* Athéna éditions, 2011, p.187.

[681] LADSOUS (H), « Le métier de la MONUSCO, ce n'est pas de casser du M23 », *RFI*, 21 novembre 2012. ; MACLET (N), *La normalisation d'un tabou : La Brigade d'intervention de la MONUSCO et l'usage de la force offensive pour maintenir la paix (1999-2013), op.cit*., p.85.

## CHAPITRE III- LE RECOURS A LA FORCE ARMEE COMME MOYEN DISSUASIF D'ACTION POUR EXECUTER LE MANDAT

Les Nations Unies sont une organisation de promotion des valeurs de paix. A ce titre, elles entretiennent une relation ambiguë avec le concept de recours à la force. L'article 2§ 4 de la Charte des Nations Unies dispose : « *Les membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies* ». Cette prohibition de recours à la force dans les relations internationales participe à la préservation de la paix internationale et contribue au renforcement de la coopération interétatique. Cependant, la Charte des Nations Unies fait du Conseil de sécurité, l'organe principal habilité à autoriser le recours à la force dans les relations internationales et ses membres permanents n'expriment que rarement d'opposition[682].Dans les conflits armés contemporains caractérisés par des violations des droits de l'homme et des crises récurrentes de protection des civils et du mandat, le maintien de la paix robuste apparaît comme l'aboutissement d'une solution logique, dissuasive et adaptée au contexte évolutif de la situation sur le terrain[683].

Depuis la résolution 1279 (2000), la mission dispose des règles d'engagement « *robustes* » lui permettant si nécessaire, de mener des actions y compris coercitives pour assurer la mise en œuvre de son mandat. La résolution 2098(2013) tend à abandonner ce concept à minima pour affirmer que le recours à la force a pour vocation dans certaines régions de la RDC à neutraliser les groupes armés irréguliers qu'ils soient nationaux ou étrangers[684]. Mais elle soulève encore une fois, la double question de l'applicabilité du DIH aux forces de maintien de la paix et du possible renouvellement de leur statut lorsque les Casques bleus participent activement aux hostilités[685]. Dès le début du conflit congolais, la MONUC était autorisée à utiliser tous les moyens nécessaires pour défendre et exécuter son

[682]TARDY(T) « Quel maintien de la paix « robuste », pour quel maintien de la paix efficace ? Vers une approche réaliste de la robustesse », *op.cit.,* p.23.
[683]*Ibid*
[684] BETTATI (M), « L'usage de la force par l'ONU », *Pouvoir*s, 2004/2, n° 109, pp.111-112. ; S/RES/2098(2013), 28 mars 2013, §9.
[685] RAINAUD (A), « Réflexion sur l'usage de la force, le droit et les opérations de maintien de la paix, Perspectives internationales et européennes », *Perspectives* n°1, 2003.

mandat. Dépourvue des moyens correspondants, le mandat a conduit à des résultats contrastés[686]. Et pourtant le rapport Brahimi précise :

« *Qu'une OMP doit disposer des moyens nécessaires pour achever les buts découlant du mandat d'une manière efficace, cela veut dire que les mandats devraient préciser qu'une opération donnée est autorisée à employer la force. Cela veut dire des forces plus nombreuses, mieux équipées et plus coûteuses, mais aussi capables d'avoir un effet plus dissuasif que la présence symbolique et non menaçante qui caractérise les opérations de maintien de la paix classiques* »[687].

Autrement dit, le mandat robuste revêt une signification tactique pour les Casques bleus qui doivent pour être respectés et exécutés efficacement leur mission être équipés, bien organisés, et savoir aussi prendre des risques jusqu'au sacrifice suprême lorsqu'ils sont engagés dans une opération militaire. La création de la Brigade d'intervention de la MONUSCO résultant de la résolution 2098 (2013) s'inscrit dans cette logique d'adaptation du mandat aux principes de maintien de la paix et aux nécessités du terrain dans un cadre d'intervention bien défini, avec des objectifs précis, un effectif et des moyens conséquents susceptibles de dissuader les groupes armés ou de les neutraliser[688]. Tout ceci implique une stratégie militaire globale qui passe par la détermination claire des objectifs politiques, militaires et l'identification des cibles éventuelles y compris la stratégie de sortie. L'usage de la force par la Brigade d'intervention de la MONUSCO cherche à contraindre les belligérants à renoncer à la violence et à s'inscrire dans le cadre du processus politique de paix.

Pour P. Sartre, la « *contrainte militaire ne vise pas à imposer la paix par la destruction d'une partie au conflit, elle inclut la volonté, l'organisation et les moyens de ne jamais céder devant la violence et se donne les capacités de réagir offensivement chaque fois qu'elle mettrait en danger le processus de paix ou ses acteurs* »[689]. Autrement dit, l'usage de la force n'a pas vocation principale d'éliminer une partie au conflit mais de résister et de réagir de façon offensive en cas de menace au processus politique de paix. A côté de la

[686] TERRIE (J), « The Use of Force in UN Peacekeeping: The Experience of MONUC », *African Security Review*, vol.18, n°1, Institute for Security Studies, 2006, pp.21-34.
[687]Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies « Rapport Brahimi », A/55/305, S/2000/809, 21 août 2000, §51.
[688] S/RES/2098 (2013), 28 mars 2013, §§9-12.
[689]SARTRE (P), « La robustesse du maintien de la paix des Nations Unies, Ni contraindre, ni céder mais protéger pour convaincre », *in* Jocelyn COULON et Alexandra NOVOSSELOFF (dir), *La paix par la force ? Pour une approche réaliste du maintien de la paix robuste, op.cit.,* pp.72-73.

protection des civils, l'usage de la force par la MONUSCO vise à assurer la défense du mandat et la sécurité physique des Casques bleus. Respectueux des principes traditionnels du maintien de la paix, l'usage de la force intervient dans un mandat robuste au niveau tactique et non stratégique en accord avec le gouvernement congolais.

Ainsi, dans la résolution 1925(2010), le Conseil de sécurité décide :« *Les reconfigurations futures de la Mission seront fonction de l'évolution de la situation sur terrain et de la réalisation des objectifs que le Gouvernement de la RDC et la Mission auront à atteindre conjointement »*[690].

Dans cette perspective de coopération MONUSCO/Gouvernement congolais, nous aborderons la réflexion autour de la problématique de l'usage de la force armée dans le mandat de la MONUC/MONUSCO (**Section 1**) et la force pour la paix, l'émergence de l'approche robuste dans le mandat de la MONUC/MONUSCO (**Section 2**).

### *Section 1. Réflexion autour de la problématique de l'usage de la force armée dans le mandat de la MONUC/MONUSCO*

Le recours à la force par les Casques bleus de la MONUC/MONUSCO traduit la volonté des Nations Unies et des Etats contributeurs des troupes d'apporter des réponses concrètes à des défauts de protection des civils, à défendre le mandat et à protéger les Casques bleus contre les attaques des groupes armés. En tant que moyen dissuasif pour exécuter le mandat, l'usage de la force dans une opération de maintien de la paix participe à ce processus d'adaptation par le Conseil de sécurité des principes de maintien de la paix et du renforcement des moyens d'exécution de la Mission[691]. L'usage de la force ne constitue pas un mode de décision pour le règlement du conflit mais il est un soutien permettant de créer les conditions favorables à une solution qui demeure politique[692]. Dans ce cadre, le maintien de la paix robuste n'est pas qu'une posture militaire, elle est une approche politique et opérationnelle tendant à mettre en œuvre le mandat et à contrer toute menace liée au processus politique de paix[693]. Le déploiement de la force robuste implique la détermination de la finalité de la force et de la contrainte armée permettant de garantir une interprétation uniforme du mandat au

[690] S/RES/1925(2010), 28 mai 2010, §12.
[691] THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit.*, p.33.
[692]NOVOSSELOFF(A) et SARTRE (P), « La pratique de l'usage de la force, Réflexions sur un maintien de la paix « robuste », *op.cit*., p.129.
[693] Rapport du groupe d'études sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, A/55/305-5/2000/809, 20 août 2000, p. viii.

bénéfice des différents contingents. Tout ceci renvoie à l'analyse des mécanismes, des règles, des résolutions et des principes devant encadrer les opérations militaires. La clarification et l'uniformisation de l'interprétation des règles, des résolutions, des modalités d'intervention constituent un cadre juridique adéquat susceptible d'assurer la cohérence de l'action onusienne dans un schéma opérationnel déterminé[694].Ce cadre juridique peut garantir une interopérabilité des contingents tout en limitant le risque d'usage incontrôlé et excessif de la force[695].Pour exécuter efficacement le mandat, ce cadre permet de déterminer les moyens en termes du personnel, d'équipement, d'armement à utiliser. Pour éviter toute dégradation de la situation en cas de rupture du consentement par l'une des parties, la résolution qui autorise l'usage de la force devra permettre aux Casques bleus de disposer des règles d'engagement et des moyens nécessaires pour riposter contre les groupes armés qui menacent les populations civiles et la force de paix[696].

A travers la Brigade d'intervention de la MONUSCO, le Conseil de sécurité a pris conscience de la nécessité de doter une OMP d' un mandat clair et des moyens conséquents en recourant aux forces non onusiennes avec des drones non armés pour surveiller la mobilité des groupes armés et des éventuelles incursions rebelles sur le territoire congolais[697].Dans cette section, nous analyserons l'interprétation des résolutions et des règles d'engagement dans la mise en œuvre de l'autorisation d'user de la force décidé par le Conseil de sécurité (§1) et la nécessité d'une interprétation uniformisée des règles d'engagements et du mandat pour la cohérence et l'efficacité de l'action onusienne(§2).

## §1-L'INTERPRETATION DES RESOLUTIONS ET DES REGLES D'ENGAGEMENT DANS LA MISE EN ŒUVRE DE L'AUTORISATION D'USER DE LA FORCE DECIDEE PAR LE CONSEIL DE SECURITE

L'efficacité d'une opération de maintien de la paix robuste repose à la fois sur des règles d'engagement et sur les termes du mandat décidé par le Conseil de sécurité. Sur le terrain opérationnel, l'exécution du mandat est souvent confrontée à d'interprétations

[694] THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit.,* p.30. ; FLEURENCE (O), *La réforme du Conseil de sécurité, L'état du débat depuis la fin de la guerre froide*, éd. Bruylant Bruxelles 2000, p. 255.

[695]Dix-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2005/167 du 15 mars 2005, §19.

[696] Capstone Doctrine, 2008, p.38

[697] NOVOSSELOFF(A), « Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies en 2009 : crise de croissance ou crise de maturité ? », *op.cit*.,p.4. Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/388, 28 juin 2013, §24.

divergentes des résolutions autorisant l'usage de la force en raison des différences de cultures militaires des Etats contributeurs des troupes et de la spécificité de l'ONU dans la détermination des règles d'engagement qui encadrent les dites opérations[698]. Celles-ci visent à définir « *les circonstances, les conditions, le degré et la manière à respecter pour pouvoir ou non faire usage de la force, ou effectuer des actions qui pourraient passer pour des provocations* » [699] . Ces règles déterminent le niveau de la force autorisée lequel, les contingents ne peuvent pas dépasser en opération, le type d'armes à utiliser, les moyens et l'intensité de la force à mettre en œuvre. Elles traduisent les exigences auxquelles, l'emploi de la force doit respecter. Il doit : « *répondre à une volonté politique d'emploi maitrisé et opportun des forces armées ; respecter la légalité nationale et internationale ; garantir une liberté d'action suffisante pour permettre à la fois l'accomplissement de la mission et la sauvegarde de la force* »[700]

Dans la mise en œuvre du mandat, certaines divergences d'interprétation du mandat peuvent apparaître. Elles sont liées à la culture des contingents et parfois au sens qu'il convient de donner à certains concepts notamment, « *imminence de l'action* ». Elles peuvent entraver l'interopérabilité des contingents et paralyser l'action onusienne d'où la nécessité d'une interprétation uniforme des règles et des résolutions qui soient applicables à tous les contingents participant à l'opération indépendamment de leurs législations nationales[701]. Ces règles d'engagements et ces résolutions déterminent au préalable les conditions et les circonstances dans lesquelles, l'usage de la force par les Casques bleus est autorisé. Le degré de la force et sa nature, létale ou non ainsi que les équipements militaires autorisés. Pour la mise en œuvre optimale du mandat, il est nécessaire d'avoir une interprétation du mandat qui soit opposable à tous les contingents. Cependant, celle-ci n'est pas considérée comme un objectif de mission par les contingents et en plus elle n'est pas systématiquement intégrée dans la planification des opérations au niveau tactique[702]**.** Toutes ces difficultés traduisent d'une

[698] FINDLAY (T), « La problématique de l'utilisation de la force dans le cadre d'opération de paix », *Guide du maintien de la paix,* Athéna éditions et CEPES, 2007, pp.113-126.
[699]*NATO Rules of engagement*, MC362/15Military decision),30 juin2003, p.2
[700]*Directive internationale sur l'usage de la force en opération militaire se déroulant à l'extérieur du territoire français,* Les règles d'engagements, les règles de comportement, PIA n°05.203, n°806/DEF/EMA/EMP.1/NP, p.3. ; THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit.*, p.55.
[701]NOVOSSELOFF (A) et SARTRE (P), « La pratique de l'usage de la force, Réflexions sur un maintien de la paix « robuste *», op.cit*., p.134
[702]Exposé du Représentant spécial du Secrétaire général, Alain Doss devant le Conseil de sécurité lors du vingt-huitième rapport du Secrétaire général sur la MONUC, S/2009/335, 30 juin 2009.

part, l'insuffisance de la réflexion sur la place et la finalité du recours à la force dans les OMP au sein du système des Nations Unies. Et d'autre part, l'indétermination des objectifs stratégiques, politiques et militaires par le Conseil de sécurité. Les divergences d'interprétation du mandat et l'opportunité de la mise en œuvre de l'autorisation d'user de la force traduisent l'absence d'une autorité unique d'interprétation. Dans certaines situations, la résolution du Conseil de sécurité autorisant l'usage de la force s'appuie en principe sur l'accord des Etats concernés par le déploiement des opérations militaires[703].

En effet, les autorisations données par le Conseil de sécurité ne sont pas d'une grande clarté. Elles laissent une large marge d'appréciation aux acteurs intervenants dans l'exécution du mandat. Cette attitude renforce les suspicions selon lesquelles, les forces autorisées utiliseraient le mandat onusien pour des objectifs personnels, autres que le maintien de la paix. Dans ce contexte, l'exécution des résolutions du Conseil de sécurité sur les théâtres des opérations varie selon les pratiques militaires. La mise en œuvre du mandat par les Casques bleus demeure tributaire de l'interprétation du mandat qu'auraient donnée les instances onusiennes, les États contributeurs des troupes ainsi que des contingents déployés sur le terrain[704.] Ces interprétations ne sont pas uniformes et varient selon la convergence de certains paramètres dont l'implication des États dans la résolution du conflit, les traditions militaires des contingents, la gestion des risques, les impératifs sécuritaires et les ressources militaires disponibles[705]. Les traditions militaires nationales ne convergent pas non plus sur l'usage de certains termes notamment le sens à donner à la notion d'imminence ou d'intention hostile, voire selon les individus en charge de commander définissant le cas où la force peut être utilisée pour protéger les civils[706]. Toutes ces divergences d'interprétations renvoient d'une

[703] S/RES/2085(2012), préambule. Le Conseil de sécurité souligne que son action est conduite à la demande même du gouvernement du Mali:« Rappelant la lettre que les autorités de transition du Mali ont adressé au Secrétaire général le 18 septembre 2012, demandant que soit autorisée, selon les dispositions du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, une force militaire internationale chargée d'aider les Forces armées maliennes à reprendre les régions occupées du Nord du pays, et rappelant également la lettre que lesdites autorités ont adressé au Secrétaire général le 12 octobre 2012, insistant sur la nécessité d'offrir un appui, y compris sous la forme d'une telle force militaire internationale, à l'action menée aux niveaux national et international pour traduire en justice les auteurs de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité commis dans le nord du Mali».

[704] MEGRET (F), « La pente glissante de l'usage de la force par le Conseil de sécurité : Quelles contraintes au niveau du *jus ad bellum* ? », *in* K. BANNELIER et C. PISON (Dir), *Le recours à la Force autorisé par le Conseil de sécurité*, Ed. A. PEDONE, Paris 2014, p.160.

[705] MANSSON (K), «Use of Force and Civilian Protection: Peace Operations in the Congo », *International Peacekeeping*, vol, n°4, 2005, p.514

[706] L'interprétation de la notion d'imminence relève de l'appréciation de la situation sur terrain par le Commandant de la zone opérationnelle, ainsi dans la conduite des opérations de la MONUC, certains contingents interprètent le mandat portant autorisation d'user de tous les moyens nécessaires pour assurer la protection des populations civiles comme impliquant d'attendre que l'attaque contre la population ait commencé

part à la permissivité des résolutions du Conseil de sécurité qui ne créent aucune obligation d'agir pour les Casques bleus (A) et d'autres part, à l'absence d'un Commandement militaire unifié et intégré marqué par la coexistence de plusieurs autorités d'interprétation (B).

## A. L'analyse de l'obligation d'agir des Casques bleus résultant des résolutions du Conseil de sécurité

D'une manière générale, les résolutions du Conseil de sécurité adoptées en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, autorisant les Casques bleus de la MONUC/MONUSCO à faire usage de tous les moyens nécessaires pour la mise en œuvre du mandat participent de son pouvoir discrétionnaire[707]. Elles créent de façon autonome un droit au profit de leurs destinataires pour user de la force et de la contrainte armée sur le territoire d'un État. L'expression « *tous les moyens nécessaires* » utilisée dans le mandat semble correspondre à une obligation de résultat que des moyens dans la mise en œuvre du mandat[708].

Il est à relever aussi le caractère parcellaire de cette disposition relative à l'utilisation de tous les moyens ou mesures nécessaires pour mettre en œuvre tout ou partie du mandat. Elle a un caractère globalisant certes, mais indéterminé car ni l'armement autorisé, ni les conditions d'ouverture de feu, ni le degré de force à utiliser létale ou non ne sont définis par le Conseil de sécurité. Son usage varie selon les circonstances, l'appréciation des contingents et les commandants présents sur le terrain.

### *1. Le caractère permissif des résolutions autorisant l'usage de la force par les Casques bleus dans une opération de maintien de la paix*

La permissivité des résolutions du Conseil de sécurité transparaît dans son verbe « *autoriser* » comme n'impliquant aucune obligation, ni commandement de sa mise en œuvre

---

alors que d'autres contingents prônaient dans certaines circonstances que les villages soient à la merci des bandes armée et milices pour qu'un usage préventif, proactif et offensif de la force létale soit mise en œuvre pour dissuader ces attaques , voir désarmer par la force les groupes ou individus en cause.

[707]Il faut signaler que la Charte des Nations Unies ne mentionne nullement que le Conseil de sécurité prend des actes appelés « résolutions » dans l'accomplissement de ses fonctions. Le terme résolution a été créé par le Conseil lui-même dans un règlement intérieur provisoire (doc. S/96/Rev. 7), voir les articles 31, 36 et 38.

[708]THOME (N*), Les pouvoirs du Conseil de sécurité au regard de la pratique récente du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Aix-en-Provence, PUAM, 2005, pp. 233-234. ; H. DIPLA, « Les résolutions du Conseil de sécurité imposant des mesures coercitives et leur mise en œuvre. Quelques réflexions concernant la responsabilité des États », *in* H. RUIZ-FABR, L-A SICILIANOS et J-M SOREL, (Dir), *l'effectivité des organisations internationales : mécanismes de suivi et de contrôle*, SFDI, Journées d'études franco-helléniques, 7-8 mai 1999, Pedone, Paris 2000, p.46. THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op.cit*., p.69.

à l'égard du destinataire que constitue la force de maintien de la paix de la MONUC[709]. Dans la résolution 1565(2004), le Conseil de sécurité *« autorise la MONUC à utiliser tous les moyens nécessaires, dans les limites de ses capacités et dans les zones de déploiement de ses unités pour s'acquitter des missions »*[710]. Cette autorisation donnée aux Casques bleus de la MONUC pour exécuter tout ou une partie du mandat traduit la possibilité dont dispose les Casques bleus de la MONUC à recourir à la force armée mais ne les y obligent pas. Cette interprétation du mandat soulève la question de l'attribution des dommages résultant de l'omission d'agir qui ne saurait empêcher de prospérer sur le terrain de l'indemnisation et de la possible responsabilité civile des Nations Unies. La décision d'agir ou de ne pas agir pour les Casques bleus apparaît plutôt comme une faculté qu'une obligation. Dans ce cadre, les omissions d'agir par les Casques bleus dans une situation donnée apparaissent donc, légalement conformes au droit[711].

Dans cette hypothèse, le refus par les Casques bleus de faire usage de la force armée alors que les circonstances l'exigent ne caractérise pas la violation des résolutions du Conseil de sécurité, ni moins la méconnaissance du droit international. La protection des populations civiles élevée en priorité absolue relève aussi de ce caractère permissif de l'autorisation d'user de la force et ne constitue pas une obligation à laquelle les Casques bleus seraient tenus y compris dans le cadre de la responsabilité de protéger[712]. La Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États a estimé que la responsabilité de protéger, relèverait du *jus ad bellum* dans l'hypothèse où il advenait une norme juridique autonome[713].Dans le même ordre d'idée, la Commission s'est interrogée sur *« l'existence d'une circonstance juridique, juxtaposée à la légitime défense et à l'autorisation du Conseil de sécurité sous Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, dans laquelle le recours unilatéral à la force par un État ou une coalition d'États serait licite, dès lors qu'il viserait à mettre fin à des crimes de masse contre une population civile alors même que l'État de nationalité ne pourrait ou ne voudrait réagir, voir qu'il en serait l'auteur. La Commission a conclu à l'idée*

[709]ASCENSO (H), *L'autorité de la chose décidée en droit international*, Thèse de Doctorat, Université Paris X-Nanterre, 1997, pp. 478-479 et 574-577.
[710] S/RES/1565 (2004), 1er octobre 2004, §6
[711] ASCENSIO (H), *L'autorité de la chose décidée en droit international, op.cit*. p.574.
[712] S/RES/1327(2000), 13 novembre 2000, annexe I et II
[713]THIBAULT (J.F), « La protection des civils et responsabilité de protéger : les enjeux humanitaires d'une séparation du *jus in bello* et du *jus ad bellum* », *op.cit*., p.2 ; La responsabilité de protéger, Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, Commission coprésidée par Gareth Evans et Mohamed Sahnoun, rapport publié par le Centre des recherches pour le développement international, Ottawa, décembre 2001, avant-propos, p. VII.

*d'une responsabilité des Nations Unies, plus particulièrement du Conseil de sécurité, subsidiaire à celle des États territoriaux sans exclure une intervention sur recommandation de l'Assemblée générale, voire une initiative unilatérale d'une organisation régionale ou d'une coalition ad hoc, en cas d'une carence de l'État et du Conseil de sécurité* »[714].

Ainsi, on peut en déduire que le caractère permissif des résolutions du Conseil de sécurité ne s'oppose pas à ce que la responsabilité de protéger s'impose aux Casques bleus et devienne une obligation en cas de nécessité de protection des civils sous menace des violences physiques imminentes. Autrement dit, les Casques bleus sont tenus d'intervenir en cas des menaces contre les civils. Le rapport Brahimi indique en ce sens :

« *La présence des Nations Unies dans une zone de conflit suscite chez les civils une attente de protection* »[715]. Dans le même ordre idée, le Commandant de la force de la MONUSCO déclare : «*La présence des Casques bleus impuissants à protéger les civils nuit à la réputation des opérations de maintien de la paix*»[716].

La Commission (CIISE) a recommandé une codification des conditions, circonstances et mécanismes d'intervention qui permettrait une certaine systématisation et modélisation des réactions[717]. L'approche de cette codification réduirait la part d'arbitraire, d'aléatoire et d'approximation dans la gestion des crises humanitaires de grande ampleur et par conséquent constituerait une avancée majeure vers l'émergence d'une obligation juridique d'intervention à travers celle d'une compétence liée du Conseil de sécurité dès lors que les circonstances seraient réunies[718]. Ces circonstances demeurent éminemment politiques et

[714] BOISSON DE CHAZOURNES (L) et CONDORELLI (L), « De la responsabilité de protéger, ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà établie », *R.G.D.I.P.*, A. Pedone 2006, Paris, pp.11-18

[715] Rapport Brahimi, *op.cit*., §62.

[716] Le Conseil de sécurité réfléchit aux moyens d'adapter les opérations de maintien de la paix à des environnements toujours plus complexes et volatiles, CS/11594 du 9 octobre 2014.

[717]THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op.cit*., p.70.

[718] La responsabilité de protéger, Rapport *op.cit*., Chapitre 4, « *la responsabilité de réagir* », pp. 33-42, paragraphe 4.10-4.43, voir aussi Un monde plus sûr : notre affaire à tous, Rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement A/59/565, 2 décembre 2004, §§ 198 -203. ; Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous. Rapport du Secrétaire général, A/59/2005, 24 mars 2005, § 125-126 ; Dans son article, DECAUX (E): « Légalité et légitimité du recours à la force : de la guerre juste à la responsabilité à protéger *»Des droits fondamentaux*, n°5, janvier-décembre 2005, version consultable sur http:// www.droits-fondamentaux.org. p. 14.

aléatoires. P. Weckel affirme que «*Le Conseil de sécurité conserve son pouvoir d'action, d'inaction ou de moindre action en fonction des rapports de forces en son sein* »[719].

L'examen sur le caractère juridique de la responsabilité de protéger dans cette perspective avec le mandat de protection des populations civiles dont dispose les Casques bleus de la MONUC nous permet de rechercher s'il existe une obligation d'agir et le cas échéant de faire usage de la force armée susceptible de s'imposer aux Casques bleus lorsque les exactions sont commises à la fois par les groupes armés irréguliers que certains éléments des FARDC renvoyant à une sorte de responsabilité de protéger spécifiquement aux forces de maintien de la paix. La pratique du Conseil de sécurité intégrant la protection des populations civiles dans les mandats de forces de maintien de la paix ne constitue pas une obligation juridique opposable aux forces de maintien de la paix, bien que délégataires du pouvoir d'intervention militaire du Conseil de sécurité[720].Du verbe « autoriser » induisant le caractère permissif des résolutions du Conseil de sécurité, l'expression « tous les moyens nécessaires ou mesures nécessaires méritent une analyse dans la compréhension des concepts intégrés dans le mandat de la MONUC/MONUSCO.

### *2. L'utilisation de l'expression « tous les moyens ou mesures nécessaires » dans le mandat des opérations de maintien de la paix*

La portée de l'autorisation d'user de tous les moyens ou mesures nécessaires pour garantir la mise en œuvre du mandat peut varier généralement au cours d'une même opération. Le Conseil de sécurité peut ajouter ou retrancher certaines dispositions au mandat initial placées sous cette autorisation. Malgré l'impossible systématisation des réactions du Conseil de sécurité et les limites capacitaires dans le cadre de la prise en considération des impératifs de la planification opérationnelle relatif au processus décisionnel, il ressort des résolutions concernant la MONUC/MONUSCO une évolution de son cadre juridique traditionnel. La pratique du Conseil de sécurité tendant à autoriser la MONUC à la mise en œuvre de *« tous*

[719]DELCOURT (B), « L'introduction de la notion de responsabilité de protéger dans les autorisations données par le Conseil de sécurité : enjeux politiques et paradoxes », *in* BANNELIER (K) et PISON (C) (Dir), *Le recours à la force autorisé par le Conseil de sécurité*, Éditions A. Pedone, Paris 2014, pp.57-59 ; DAILLIER(P), « La responsabilité de protéger, corollaire ou remise en cause de la souveraineté ? », *in la responsabilité de protéger*, *op.cit.* .p.52 ; MAISON (R), «L'opération "Turquoise", une mise en œuvre de la responsabilité de protéger ? », *inLa responsabilité de protéger, op.cit*.p.228.

[720]Intervention de GUEHENNO (J.M) dans le cadre du séminaire : Dix ans après le rapport Brahimi. Défis et opportunités des opérations de paix ; rapport du comité spécial des opérations de maintien de la paix et de son groupe de travail, session de fond de 2010, 22 février 19 mars 2010, Assemblée générale, 64 ième session, supplément n°19, A/64/19, §147.

*les moyens nécessaires* » pour exécuter son mandat renvoie bien que de manière non automatique à l'autorisation de l'usage de la force et de la contrainte militaires dès lors que les circonstances l'exigent. La MONUC qui, au départ ne pouvait user de la force pour protéger les populations civiles, ou assurer sa propre défense a été explicitement autorisée par le Conseil de sécurité[721]. Cette pratique du Conseil de sécurité a été réaffirmée dans la résolution 1592(2005) selon laquelle la MONUC est autorisée à «*utiliser tous les moyens nécessaires, dans la limite de ses capacités et dans les zones de déploiement de ses unités, pour dissuader toute tentative de recours à la force qui menacerait le processus politique ( ) et pour assurer la protection des civils sous la menace imminente de violences physiques »*[722].

Ainsi, se pose la question de savoir comment dissuader toute tentative si c'est ne par la force ? Sans consentement des parties et de manière unilatérale ? Cette autorisation crée un droit pour la MONUC qui trouve son fondement non pas dans le droit naturel de légitime défense mais dans la résolution du Conseil de sécurité. Bien qu'autorisée à utiliser tous les moyens nécessaires pour accomplir certaines tâches, il faut admettre que ce nouveau mandat ne transforme pas automatiquement la MONUC à une opération d'imposition de la paix, car la nature coercitive ne peut se déduire par l'autorisation à l'emploi de la force mais par le fait d'agir en faisant abstraction du consentement des parties[723]. Dans certaines de ses résolutions, le Conseil de sécurité ne cesse de rappeler la nécessité de la mise en œuvre de ses résolutions et de son mandat par les Casques bleus, ainsi que soient déployés des contingents requis et adoptés les règles d'engagement et de plan d'opérations adéquats[724]. Dans un Communiqué de presse du Conseil de sécurité (CS/9552) du 22 décembre 2008, la MONUC est prolongée pour un mandat de 12 mois jusqu'au 31 décembre 2009 et qu'elle a pour mission d'assurer en accord avec les autorités congolaises la protection des populations civiles, du personnel humanitaire, du matériel et installations de l'ONU.

---

[721] Pour une analyse sur les évolutions du mandat de la MONUC et sa mise en œuvre. X. ZEEBROEK, « La mission des Nations Unies au Congo. Le laboratoire de la paix introuvable », *op.cit.*, pp.25-26. ; P. SEBAHARA, « MONUC : les défis d'une mission de maintien de paix », *Note d'analyse du GRIP*, août 2005, p.3. Voir aussi WILLAME (J.C), *Les « faiseurs de paix » au Congo. Gestion d'une crise dans un État sous-tutelle*, op.cit. pp.120-132.

[722] RES/1592 (2005) du 30 mars 2005, §7.

[723] PINESCHI (L), « L'emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies robustes, conditions et limites juridiques *», in* Jocelyn COULON, Alexandra NOVOSSELOFF (dir), *La paix par la force ? Pour une approche réaliste du maintien de la paix robuste*, Athéna éditions, 2011, p.156.

[724] S/RES/ 1843 (2008), 20 novembre 2008 §4 ; S/RES/1856 (2008), 22 décembre 2008, §8 ; communiqué de presse du Conseil de sécurité, CS/9552, 22 décembre 2008, MONUC.

Le mandat précise que la protection des populations civiles relève des Casques bleus, sans préjudice de la responsabilité principale de l'État hôte de la force de maintien de la paix et sous réserve que les forces régulières ne soient pas en mesure de protéger les populations. Dans la résolution 1592(2005) concernant la République Démocratique du Congo, le Conseil de sécurité rappelle que la MONUC est « *autorisée à utiliser tous les moyens nécessaires dans la limite de ses capacités et dans les zones de déploiement de ses unités* ». Cette précision du Conseil risque de réduire dans une certaine mesure la portée même de son autorisation de tous les moyens nécessaires. Le Conseil de sécurité présume que la force onusienne peut ne pas être dotée des moyens requis pour accomplir son mandat alors même que le Rapport Brahimi souligne la nécessité de doter les forces de paix d'un mandat clair, des moyens et des capacités adéquates[725].

Dans la résolution 1327 (2000), le Conseil de sécurité souligne : «*qu'il importe que les États membres adoptent les mesures nécessaires et appropriées pour que leurs contingents aient la capacité de s'acquitter des mandats qui leurs sont confiés»,* et des règles d'engagement devant «*favoriser la réalisation du mandat de la mission»*[726]. En définitive, les moyens octroyés aux forces de paix contribuent à l'exécution du mandat. La doctrine fondamentale du DOMP partage cette perception lorsqu'elle rappelle, en effet que « *puisque la crédibilité d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies dépend de sa capacité à accomplir son mandat, il est important d'assurer que celui-ci reflète le niveau actuel des ressources que les pays contributeurs sont disposés à fournir »*[727].Ainsi, ce sont les moyens qui déterminent la fin et non l'inverse[728]. Cette position traduit dans une certaine mesure les limites de la pratique onusienne particulièrement du Conseil de sécurité s'agissant de l'adoption de ses résolutions, fruit d'un consensus difficile. Lequel limite toute réflexion sur l'ensemble des questions politiques et opérationnelles relatives à la création d'une opération de maintien de la paix, à la modification de son mandat et aux moyens déployés pour la mise en œuvre optimale du mandat[729].

---

[725]Rapport Brahimi, A/55/305-S/2000/809, 21 août 2000, §48 et 55. ; lire aussi DE JONGE OUDRAAT (C), « L'ONU, les conflits internes et le recours à la force armée », *AFRI*, 2000, p.828.

[726] S/RES/1327(2000), 13 novembre 2000, annexe I et II

[727]Opérations de maintien de la paix des Nations Unies, Principes et orientations*, op.cit*. p.55

[728][728] MOISI (D), « Les Nations Unies entre la paix incertaine et justice sélective », *Ramsès* 2002, 2001, p. 63 ; TEIXEIRA (P), « Le Conseil de sécurité à l'aube du XXI ème siècle. Quelle volonté et quelle capacité de gérer les opérations de paix ? », *Guide du maintien de la paix* 2004, 2003, p.51.

[729]THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op.cit*., p.73.

Les résolutions du Conseil de sécurité ont un caractère permissif et ne créent aucune obligation d'agir pour les Casques bleus. L'expression autorisée à utiliser tous les moyens ou mesures nécessaires est un concept globalisant pour la MONUC qui ne détermine pas la nature des moyens et les modalités correspondantes. A l'état actuel du droit, cette autorisation accordée aux Casques bleus consiste aussi à la mise en œuvre de la force armée pour exécuter le mandat et pour protéger les civils menacés. Elle n'exige aucune action ou aucun type de comportement aux Casques bleus dans leur conduite opérationnelle[730].Ces derniers ont le choix d'agir ou de ne pas agir sans que leurs actions ou leurs omissions d'agir ne soient considérées comme constitutives d'une violation de droit. Il s'agit pour les Casques bleus d'une faculté d'agir plutôt que d'une obligation.

Faute d'intégrer dans le commandement opérationnel une interprétation unifiée du mandat, le caractère permissif des résolutions du Conseil de sécurité préserve une divergence d'interprétation du mandat résultant des différentes autorités sur le terrain.

### B. La coexistence de diverses autorités d'interprétation des mandats décidés par le Conseil de sécurité

En principe, les résolutions du Conseil de sécurité ne sont pas d'une grande clarté. Elles laissent souvent aux acteurs intervenants une large marge d'appréciation pour son interprétation. Ce qui alimente les suspicions selon lesquelles les forces autorisées par le Conseil de sécurité sous prétexte de la paix poursuivent des objectifs propres[731].La nécessité de les interpréter permet de saisir le sens et la portée du mandat pour mieux assurer son application sur le terrain. Ces controverses pourront mettre en cause la légitimité et la légalité des opérations sous mandat onusien et affecter l'avenir de mandat placé sous le chapitre VII. Ainsi, la résolution 2098(2013) concernant la RDC, autorise la Brigade d'intervention de la MONUSCO à neutraliser les groupes armés sans pouvoir définir exactement le degré de cette force, le niveau de son intensité, les limites de cette neutralisation et à partir de quel moment, la mission serait jugée efficace. Cette résolution soulève une autre question fondamentale liée à l'interprétation du verbe « neutraliser » et ses conséquences juridiques pour les Casques bleus et les civils[732]. Pour éviter des abus, il est fondamental que le Conseil de sécurité

[730] *Ibid*
[731] SICILIANOS (L-A), « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », *R.G.D.I.P*., 2002, p.45.
[732] RES/2098(2013), 28 mars 2013, §9. S/2001/1154, lettre datée du 5 décembre 2001, adressé au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, DE JONGE OUDRAAT (C), « L'ONU, les conflits internes et le

encadre ses résolutions par une interprétation claire et en assure le contrôle[733]. L'absence du contrôle par le Conseil de sécurité des actions qu'il décide permettrait aux Etats puissants et aux contingents sur le terrain d'usurper ses pouvoirs conduisant à l'affaiblissement de la Charte qui a pour principale vocation la substitution du recours unilatéral à la force armée par un système de sécurité collective. Dès lors que les rédacteurs de la Charte des Nations Unies n'avaient prévu aucun organe habilité à interpréter les résolutions du Conseil de sécurité, leur caractère permissif préserve la coexistence de plusieurs interprétations sans qu'aucune ne puisse s'imposer sur l'autre. L'interprétation d'une résolution du Conseil de sécurité et des règles d'engagement est non seulement un acte de volonté mais aussi de connaissance. Elle donne aux contingents le sens propre du contenu de la résolution qui, du fait de différentes autorités d'interprétation peut diverger du contenu initialement voulu par le Conseil de sécurité[734].

### *1. Les Etats délégataires et l'interprétation des résolutions du Conseil de sécurité et des règles d'engagement*

De manière générale, les Etats délégataires ont toujours manifesté la volonté de conserver une marge d'appréciation quant à l'exécution de mission de paix. Cette exigence de contrôle fait naître une certaine tension entre le commandement onusien et le commandement des Etats contributeurs des troupes. On sait que les États qui répondent aux appels d'offre, leurs contingents agissent sous commandement national à leurs risques et périls tout en supportant entièrement le fardeau financier des opérations à l'exception des Casques bleus dont les dépenses sont financées par l'ONU. Ces derniers agissent sous commandement onusien mais certaines considérations politiques et militaires militent en faveur d'une liberté des Etats contributeurs des troupes (ECT) dans la planification, le commandement et le déroulement des opérations. Le Commandant de la force de la MONUSCO, le général Carlos Alberto Dos Santos Cruz a estimé « *qu'au-delà de la question d'affiner et de revoir les mandats confiés aux missions en fonction de l'évolution des situations auxquelles elles sont confrontées sur le terrain, il était possible de mettre à profit la marge de manœuvre qui existe dans l'interprétation qui peut être faite des termes des mandats existants* »[735]. S. Sur estime

---

recours à la force armée » *op. cit*. pp.823-827.

[733] CHRISTAKIS (T), « L'encadrement juridique des opérations militaires autorisées par le Conseil de sécurité et le concept de « Responsibility while Protecting » (RwP), *in* K. BANNELIER et C. PISON, *le recours à la Force autorisée par le Conseil de sécurité,* éd. A. Pedone, Paris 2014, p.137.

[734] SUR(S*), «* Quelques observations sur les normes juridiques internationales », *R.G.D.I.P*, 1985, p. 905.

[735] Le Conseil de sécurité réfléchit aux moyens d'adapter les opérations de maintien de la paix à des

que :*« ligoter les délégataires par un contrôle très poussé pourrait étouffer le système des autorisations en faisant disparaître cette marge de liberté, qui constitue l'attrait du système et qui a permis jusqu'à ce jour de trouver des volontaires »*[736].

Le Commandant de la division Est de la MONUSCO, Général Cammaert affirme que « *les règles d'engagement sont largement suffisantes pour donner aux Peacekeepers toute latitude pour protéger des civils, y compris par la force* ». En 2005, l'interprétation proactive des règles d'engagement a conduit à désarmer y compris par la force les groupes armés à l'Est de la RDC. Faisant une interprétation large du mandat s'agissant de la protection des civils, le commandant Cammaert explique que : « *les groupes armés par leur nature prédatrice, sont par leur seule présence une menace pour la population et la MONUC doit donc, dans le cadre de son mandat de protection intervenir de manière préemptive* ». Ainsi, le nouveau mandat de la MONUSCO résultant de la résolution 2098 (2013) a permis de réactualiser et de compléter les règles d'engagement de la MONUSCO en ce sens qu'au-delà de la neutralisation des groupes armés, la résolution ne fait plus référence à la procédure de sommation pendant les opérations offensives. La résolution inclue l'usage de la force létale pour neutraliser les groupes armés opposés au désarmement volontaire ou éliminer leur capacité opérationnelle tout en empêchant la circulation des armes et tout soutien logistique au profit des groupes armés.

Il convient de noter que l'application incorrecte des résolutions du Conseil de sécurité au motif qu'elles ne sont pas claires, peut présenter des risques importants pour les Casques bleus et les populations civiles. Ce qui peut soulever des questions de responsabilité des Etats, des organisations internationales et des individus participant aux opérations décidées et autorisées par le Conseil de sécurité[737]. En ce qui concerne les Etats, la responsabilité peut être évoquée à propos d'erreurs ou négligences conduisant à des incidents dans lesquels, l'Etat fournisseur des contingents devait répondre du comportement fautif à l'égard des membres de ses propres forces. En ce qui concerne la responsabilité des organisations internationales, l'actuel projet d'articles de la CDI a codifié le principe qui s'applique aussi aux organisations régionales[738]. S'agissant de la responsabilité des individus, les rapports

environnements toujours plus complexes et volatiles, CS/11594 du 9 octobre 2014.

[736] *Ibid*

[737] DAVID (E), « Conclusions », *in* Karine Bannelier et Cyrille Pison (dir), *Le recours à la Force autorisé par le Conseil de sécurité*, Pedone, 2014, p.276.

[738] BODEAU-LIVINEC (P), « Responsabilité pour faits illicites commis au cours d'opérations autorisées par le

entre la CPI et le Conseil de sécurité ainsi que le caractère sélectif des situations dont cette dernière est saisie illustre bien ce développement. La responsabilité individuelle pour crimes de DIH ne se limite pas seulement aux cas où la CPI peut exercer sa compétence. Les tribunaux nationaux internes de tous les Etats sont aussi compétents pour connaitre ce que prévoit le droit international en cas d'inaction fautive. Dans ce contexte, un équilibre s'impose dans la prise des décisions entre le siège en New York et le terrain des opérations. Il implique l'exigence institutionnelle de centralisation et la réalité fonctionnelle de décentralisation. En 1988, face aux critiques, le président du Conseil de sécurité a déclaré être déterminé « à *renforcer sa capacité de surveiller les activités qu'il a autorisées* » et « *prêt à examiner les mesures appropriées chaque fois qu'une telle autorisation est envisagée* ». Il a ajouté que les opérations autorisées devraient avoir « *un mandat clair, y compris un exposé des objectifs, des règles d'engagement, un plan d'action élaboré, un calendrier de désengagement, et des arrangements prévoyant des rapports réguliers au Conseil* »[739].

L'adoption de la résolution du Conseil de sécurité résulte d'un consensus en son sein. Son application sur le terrain d'opération génère souvent des interprétations divergentes au risque de paralyser son action et compromettre l'efficacité de l'opération. Ainsi, l'analyse de cette section démontre la persistance des multiples interprétations des résolutions du Conseil de sécurité et leur application par le commandant des opérations sur le terrain.

### *2. Les autorités d'interprétation des résolutions et règles d'engagement de Conseil de sécurité*

En raison de leurs interventions dans la chaîne de commandement opérationnel, nous examinerons trois autorités d'interprétation, lesquelles participent à l'exécution du mandat. Il s'agit du Secrétaire général des Nations Unies, des États contributeurs des troupes et des contingents.

#### *2.1. Le pouvoir du Secrétaire général de l'ONU dans l'interprétation des résolutions du Conseil de sécurité*

L'intervention du Secrétaire général des Nations Unies dans l'interprétation des résolutions du Conseil de sécurité dont il est l'exécutant ne relève pas d'une disposition

---

Conseil de sécurité : remarques sur quelques problèmes d'attribution », *in* Karine Bannelier et Cyrille Pison (dir), *Le recours à la Force autorisé par le Conseil de sécurité*, Pedone, 2014, p.206.

[739]Déclaration du Président du Conseil, S/PRST/1998/35 du 30 novembre 1998

spécifique de la Charte des Nations Unies mais de la pratique empirique des opérations de maintien de la paix. En tant qu'organe d'exécution, chargé de la conduite des opérations et des rapports réguliers à la disposition du Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale des Nations Unies, la position du Secrétaire général peut influer sur la nature des résolutions du Conseil et de ce fait jouer un rôle non négligeable. Il participe à la planification et à l'élaboration des opérations ainsi qu'à la validation des règles d'engagement des forces de maintien de la paix pour assurer la mise en œuvre et l'exécution opérationnelle des résolutions du Conseil de sécurité[740]. Cet activisme du Secrétariat général lui vaut un rôle central dans la mise en œuvre de mandat.

La pratique du Conseil de sécurité révèle que le Secrétariat général dispose d'une indéniable marge de manœuvre en matière d'interprétation. Cette faculté permet au Secrétariat d'élaborer des plans d'opérations réalistes correspondant aux effectifs mis à la disposition des Nations Unies. Le Secrétariat tend à rationaliser le mandat de sorte que le concept d'opération corresponde à la réalité du terrain autrement dit, adapter l'opération des Nations Unies à ses limites capacitaires et à ses contraintes opérationnelles intrinsèques ainsi qu'aux règles d'engagements. L'analyse des premiers rapports du Secrétaire général des Nations Unies sur la MONUC conduit à penser que le concept d'opération ayant prévalu dans le mandat initial de la MONUC ne correspondait pas au mandat autorisé par le Conseil de sécurité[741]. Cette mission des Nations Unies est demeurée longtemps une force d'observation sous équipée militairement et en sous-effectif[742]. Dans la résolution 1291(2000) précisément à son paragraphe 4 et 8, le Conseil de sécurité décide le renforcement d'effectifs militaire et du

[740]THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op.cit*., p.82.

[741]Sixième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2001/128 du 12 février 2001, §§71-86, Septième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2001/373 du 17 avril 2001 , §§95-110, spécifiquement §98, Neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en république Démocratique du Congo, S/2001/970 du 16 octobre 2001, §§83 et 98, onzième rapport du secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2002/621 du 5 juin 2002, §§71-74.

[742]L'opération fut l'objet des critiques par la population locale qui la considère de supposée par le Secrétaire général des Nations Unies. La bataille de Kisangani entre les deux armées étrangères (Rwanda et Ouganda) du 9 au 12 juin 2000 démontra la difficulté de ce sous effectifs alors que la résolution du Conseil de sécurité de février 2000 autorise le déploiement des 5037 Casques bleus, seulement 228 observateurs militaires non armés dont 200 seulement devraient couvrir tout le territoire de la RDC, 28 observateurs affectés dans les capitales des États voisins. Ce nombre largement insuffisant en effectif rendait difficile l'exécution de la mission dans des conditions satisfaisantes. Les obstructions gouvernementales relatives à la licence de survol de l'espace territorial congolais a rendu impossible tout déploiement : *Troisième rapport du secrétaire sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2000/*566 du 12 juin 2000, §§11 et 26 ; sixième rapport toujours sur la RDC du Secrétaire général, S/2001/128 du 12 février 2001, §38. Huitième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2001/572 du 8 juin 2001, §22.

mandat de la MONUC en autorisant le recours à tous les moyens nécessaires pour la protection des civils.

Le principe d'une intervention plus active dans le règlement du conflit en République Démocratique du Congo n'a émergé qu'en septembre 2002 lorsque le Secrétaire général propose un concept d'opération élargi fondé sur le déploiement d'une force intégrée d'intervention avancée bien équipée et dotée d'une unité d'hélicoptère d'assaut dans le but de faciliter les opérations de désarmement et de déminage[743]. Pendant cette période, le concept d'opération n'avait pas encore intégré l'usage de la force dans la protection des civils menacés des violences, ni pour exécuter le mandat[744]. Pour le Secrétaire général de l'ONU : « *sans les effectifs supplémentaires et une reconfiguration de l'opération, la MONUC ne sera pas capable de remplir sa mission de protection des civils* »[745].

Ainsi, la pratique du Secrétaire général de demander à chaque crise l'augmentation d'effectif correspond à sa faculté d'adapter la Mission de paix à ses capacités opérationnelles et ses contraintes opérationnelles intriques. Cette pratique est critiquable dans la mesure où elle fait apparaitre une certaine approximation dans l'élaboration du mandat. Face à des graves crises de protection des civils et sur proposition du Secrétaire général de l'ONU, le Conseil de sécurité modifie le mandat de l'opération de la MONUC pour le rendre en adéquation avec ses résolutions en l'élargissant vers l'autorisation de l'usage de la force. En vertu de la résolution 1493(2003), la MONUC qui ne pouvait user la force que pour protéger les populations civiles a été explicitement autorisée à utiliser tous les moyens nécessaires pour s'acquitter de l'ensemble de son mandat dans le district de l'Ituri[746]. Elle prévoit que la

[743] THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit*. p.83.
[744]Onzième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2002/621, 5 juin 2002, §71 ; Rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2002/1005, 10 septembre 2002, §§48-54 ; Deuxième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2003/566, 27 mai 2003, §53
[745]Il est à remarquer que l'opération était placée sous le Chapitre VII et autorisée à faire usage de la force qu'à compter de la résolution S/RES/1493 (2003), 28 juillet 2003, §§25 -26 : Y. BRAEM, A. de HOOP SCHEFFER, C. OLSSON et R. POUYE, « le rôle des militaires dans la reconstruction d'États après les conflits », *Centre d'études en sciences sociales de la défens*e, 2007, pp.233-239. Cette conception étant partagée par un certain commandement de la MONUC : HOUDET (C), « Réussir avec l'Organisation des Nations Unies ? L'exemple du Congo-Kinshasa », *ès Stratégie* Éditions, Coll. Chercheurs militaires 2008, pp 51-63.
[746] S/RES/1493(2003) du 28 juillet 2003, §26 ; S/RES/1592(2005) du 30 mars 2005, §7 ; S/RES/1756(2007) du 15 mai 2007, §2 k).

MONUC appuie les FARDC à désarmer les groupes armés irréguliers principalement les FDLR et la LRA et «*s'il le faut, fera usage de la force pour protéger les civils*»[747].

Résultant de la résolution 1856(2008) prorogeant le mandat de la MONUC pour une durée d'une année, le rapport du Secrétaire général lève certaines restrictions longtemps imposées à la MONUC à ces termes : «*les dispositions restrictives concernant le recours à la force pendant les opérations militaires telles que prévues dans le concept d'opérations étaient supprimées* »[748]. Cette évolution a constitué un tournant dans le mandat de la MONUC qui rejoint la demande du gouvernement congolais suivant laquelle la MONUC devrait de plus en plus être indépendante des FARDC s'agissant des actions militaires qu'elle devra mener contre les groupes armés[749]. Le Secrétaire général de l'ONU rapporte à ce sujet :

« *Les défaillances des FARDC et les problèmes rencontrés par la MONUC, sollicitée à l'excès alors qu'elle s'efforce de faire face à la reprise des hostilités dans les Kivus, ont suscité entre plusieurs parties prenantes un débat sur le mandat confié à la Mission au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Lors des entretiens qu'ils ont eus avec le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, les représentants du Gouvernement ont demandé une révision du mandat de la MONUC pour permettre à la Mission de mener des opérations contre les groupes armés illégaux indépendamment des FARDC »*[750]. Pour le Secrétaire général des Nations Unies, l'avancée des troupes rebelles de CNDP a été favorisée par les défaillances des FARDC en termes d'entrainement et d'équipement d'où la nécessité d'appuyer les FARDC pour protéger les civils y compris par le recours à la force[751].

L'interprétation de la résolution 1493 (2003) du Conseil de sécurité concernant la RDC avait posé aussi de graves difficultés à la MONUC. Le Conseil de sécurité a demandé à la

[747]Seizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2004/1034, 31 décembre 2004, §34 ; Dix-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2005/167, du 15 mars 2005, §12 ; Vingt- troisième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2007/156, 20 mars 2007, §46.
[748] Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/160, 27 mars 2009, §91, Vingt-huitième rapport sur la MONUC, S/2009/335, 30 juin 2009, §§11-16, Vingt-neuvième rapport sur la MONUC, S/2009/472, 18 septembre 2009, §2-19.
[749]THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit*. p.84.
[750]Quatrième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/728, 21 novembre 2008, §§44-45
[751]*Idem*

Mission d'apporter son assistance à la réforme des forces de sécurité, au rétablissement de l'état de droit, à la préparation et à la tenue des élections sur l'ensemble du territoire de la RDC. Il a également autorisé la MONUC à utiliser tous les moyens nécessaires pour s'acquitter de son mandat dans le district de l'Ituri et, pour autant qu'elle l'estimait dans les limites de ses capacités dans le Nord et le Sud-Kivu. L'établissement de ce nouveau mandat de la MONUC a fait espérer que la Mission imposerait la paix sur l'ensemble du pays sans toutefois analyser l'écart entre les attentes de la population et la capacité de la Mission d'y répondre. Le fait que la résolution 1493(2003) ne définisse pas de manière précise les tâches qui sont assignées à la MONUC, n'a pas contribué à une utilisation optimale des ressources mises à sa disposition[752]. Dans la résolution1870(2009), le Conseil de sécurité souligne que :

«*Le concept d'opération militaire et les règles d'engagement sont régulièrement actualisés et parfaitement conformes aux dispositions du mandat de la Mission conformément aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité*»[753].

Cette précision du Secrétaire général pourrait indure que celui-ci a procédé à une réinterprétation du mandat que le Conseil semble n'avoir pas approuvé. Cependant, le fait que le Conseil de sécurité souligne seulement montre aussi qu'il n'entend pas exiger ou imposer au Secrétariat des règles d'engagement qui correspondent à son autorisation d'user de la force. Le fait aussi que le Conseil de sécurité place la mission sous le chapitre VII et réitère dans ses résolutions que la MONUC est autorisée à recourir à tous les moyens nécessaires pour protéger les populations civiles sous la menace imminente de violences physiques et lutter contre les groupes armés pourrait supposer qu'au-delà du soutien politique marqué du Conseil au mandat, l'interprétation de celui-ci par le Secrétariat pourrait n'est passe rapprocher de celle souhaitée initialement par le Conseil de sécurité d'où son rappel.

En 2005, la chute de la ville de Bukavu aux mains des rebelles de Nkunda a conduit, au-delà du mandat renforcé de la MONUC, à une approche centralisée du commandement militaire y compris la restructuration de la composante militaire de la MONUC de façon à rendre le processus de décision plus efficace. Les Casques bleus déployés dans les provinces d'Ituri, du Nord et Sud-Kivu et du Kasai sont regroupés dans une seule « Division Est ». Ce

[752] Troisième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2004/650, 16 août 2004, §§58-59
[753] S/RES/1870 (2009), 30 avril 2009, §27

regroupement sous le commandement d'un général basé à Kisangani est une première dans l'histoire des opérations de l'ONU. Cette réorganisation décentralisatrice vise à rapprocher le commandement de théâtre des opérations plutôt que de se référer à Kinshasa, siège de la direction politique de la mission. Ce nouveau développement dans la chaîne de commandement militaire en dépit de ce qu'il pourra apporter sur le terrain risque aussi d'imposer de trop grandes responsabilités au commandant des opérations et au représentant spécial et par la suite entraîner de mauvaises décisions avant que le Conseil de sécurité n'ait l'occasion d'intervenir en vue de changer de direction.

En effet, le Conseil de sécurité et le commandant des opérations sur le terrain n'ont pas la même interprétation des résolutions sur le terrain opérationnel. Au siège des Nations Unies à New-York, certains officiels retiennent une lecture restrictive des résolutions du Conseil de sécurité et souhaitent que son application soit conforme à l'esprit et à son contenu[754]. En revanche, le commandant des opérations s'appuie sur la réalité du terrain et la nécessité d'une action immédiate, rapide et imminente que les contraintes onusiennes en termes de mandat et d'autorisation ne permettent pas. O.Thièlen indique qu'au sein du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), des fortes divergences subsistent entre ses instances civiles et militaires quant à l'interprétation à retenir sur l'autorisation de recourir à *« tous les moyens nécessaires »,* ainsi que sur le rôle des forces de maintien de la paix dans la protection des populations civiles. En mars 2005, cette divergence est apparue lors d'une réunion tenue aux Nations Unies lorsque le Directeur adjoint de la division Afrique au sein du DOMP a critiqué ouvertement l'interprétation des termes du mandat de la MONUC mise en œuvre par le commandement militaire sur le théâtre d'opération, notamment par le commandant de division Est de la République Démocratique du Congo, le général Patrick Cammaert[755]. Selon le Directeur adjoint de la division Afrique, la protection des civils par la MONUC telle qu'elle résulte des résolutions 1493(2003) et 1565(2004) du Conseil de sécurité n'incluait pas une autorisation de mener des opérations militaires offensives contre les milices et groupes armés rebelles, auteurs des exactions contre les populations[756].

[754]GUEHENNO (J-M), « Le maintien de la paix robuste, Obtenir un consensus politique et renforcer la structure de commandement et de contrôle », *in* J. COULON, A. NOVOSSELOFF (dir.) *La paix par la force ? Pour une approche réaliste du maintien de la paix « robuste »*, Athéna édition 2011, p.125.
[755] THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit*. 85.
[756]S/RES/1493 (2003), 28 juillet 2003, §25 et 26 ; S/RES/1565 (2004), 1er octobre 2004, § 4 b) et 6 combinés.

Cette position est partagée par le directeur adjoint des affaires politiques de la MONUC, qui considérait que de telles opérations offensives et proactives relevaient exclusivement de la responsabilité des forces régulières de la République Démocratique du Congo[757]. Cependant, le commandant Cammaert estimait :

« *Que si les règles d'engagement n'autorisaient pas effectivement à attaquer préventivement les positions des groupes rebelles, il était nécessaire de laisser au commandement sur le terrain une marge de manœuvre d'interprétation et de décision en cas notamment d'information vérifiée et avérée d'une attaque imminente contre les Casques bleus et les civils»*[758].

Cette divergence traduit l'écart de perception de la réalité entre les exécutants de la mission qui sont représentés par les Casques bleus, qui sont sur le terrain et les décideurs qui sont en New-York. La base dispose des informations pour agir à l'immédiat mais le sommet qui a le pouvoir de décider le déclenchement des opérations n'a pas les informations à temps pour décider de l'action à mener sur le terrain. Cette différence de perception a conduit parfois à de défauts de protection, voire à l'inaction. Le colonel Vincotte note que l'expression « *tous les moyens nécessaires* » utilisée par le Conseil de sécurité dans ses résolutions autorisant le recours à des mesures ou actions coercitives confèrent :

« *Une marge d'appréciation en vue de l'exécution du mandat, marge d'appréciation qui ne peut pas s'accommoder d'une terminologie rigide. Cette imprécision s'avère nécessaire pour l'efficacité de la mission dans la mesure où les entités contre lesquelles le Conseil de sécurité autorise un recours à la force analysent les autorisations pour en connaître les*

[757] WILLAM (J.C), *Les « faiseurs de paix » au Congo. Gestion d'une crise internationale dans un Etat sous tutelle », op.cit*., p.93. ; THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit.*, p.86.

[758]CAMMAERT (P), « Learning to Use Force on the Hoof in Peacekeeping. Reflexions on the Experience of MONUC's Eastern Division », *op.cit*., pp.6-7 ; HOUDET(C), « Réussir avec l'Organisation des Nations Unies ? L'exemple du Congo-Kinshasa », *op.cit*., pp.55-58 ; ZEEBROEK (X), « Un premier pas vers une doctrine des opérations robustes », *op. cit*. pp. 8-9. *;* Même auteur« protections des populations et opérations robustes en République Démocratique du Congo *»,* note d'analyse *du GRIP*, 4 avril 2007, pp.1-.6 ; OSWALD (B.O), «The Security Council and the Intervention Brigade: Some Legal Issues», in the United Nations Security Council, Force and the Rule of Law, *the ANU Center for International Governance and Justice & the Australian Civil-Military Center,* Conference Paper, New-York, 13 juin 2013, p. 32.

*limites et bâtir leur stratégie. Il est donc important que les résolutions ne dévoilent pas trop les stratégies militaires envisagées en force de trop de précision »*[759].

En dépit de l'exigence de contrôle des autorisations du Conseil de sécurité, les Etats contributeurs des troupes disposent des pouvoirs d'interprétation des résolutions et manifestent la volonté d'assouplir les missions robustes. Tout en conservant l'autonomie d'interprétation et d'actions à mener par leurs contingents, les pays contributeurs des troupes (PCT) interviennent aussi dans la chaîne de commandement opérationnel.

### *2.2. Le pouvoir des États contributeurs des troupes dans l'interprétation des résolutions du Conseil de sécurité autorisant l'usage de la force*

D'une manière générale, les États contribuent aux forces de maintien de la paix de manière volontaire. Cet acte de volonté pourrait être interprété comme une acceptation des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité y compris les modifications du mandat qui pourront être apportées dans l'exécution de la Mission[760]. Celui-ci, pourra passer du caractère permissif à contraignant aussi bien dans son contenu que dans ses règles d'engagement. Cette lecture induit non pas une obligation d'exécution stricte mais plutôt celle d'agir conformément à l'engagement volontairement souscrit par l'acte de contribution[761]. Dans le contenu de la résolution, cette obligation d'exécuter le mandat semble limitée en ce sens que les accords de contribution conclus avec les Nations Unies n'engagent pas les États contributeurs à mettre en œuvre le mandat décidé par le Conseil de sécurité[762]. Dans la pratique, les États continuent à préserver l'autonomie d'interprétation et de décision concernant la détermination des actions et des réactions des contingents dans l'exécution du mandat des Nations Unies.

Chaque État contributeur de contingents conserve le droit d'évaluer les conséquences politiques, diplomatiques et stratégiques des actions que les contingents mettront en œuvre en exécution d'un commandement onusien. Il peut les interdire ou les autoriser. Dans le cadre des négociations secrètes entre l'ONU et les ECT, certains d'entre eux négocient même le

[759] Colonel VINCOTTE, « Le commandement militaire face au droit des conflits armés : retour d'expérience d'Afghanistan et de Libye (le point de vue de l'armée de l'air*)* » in *aux confins du jus ad bellum et du jus in bello: Retour sur les interventions autorisées par le Conseil de sécurité du Kosovo et de l'Afghanistan; de la Libye au Mali*, Grenoble, 22-23 novembre 2012

[760] L'article 25 de la Charte des Nations Unies.

[761] SICILIANOS (L-A), « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », *R.G.D.I.P*, 2002, pp.17-19.

[762] THIELEN(O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit*., p.78.

périmètre de leur intervention excluant parfois l'usage de la force pourtant prévu par le chapitre VII de la Charte des Nations Unies. L'ECT a le pouvoir d'interdire ou d'autoriser à son contingent des actions offensives. C'est dans ce cadre, qu'il convient de souligner la faiblesse des mécanismes institutionnels de supervision de l'action du Conseil de sécurité car si le Conseil de sécurité mandate, il est le plus souvent dans l'impossibilité de contrôler la manière dont ses mandats sont interprétés et exécutés par les États. F. MEGRET, estime « *qu'un contrôle politique peut s'exercer a posteriori par les États dépités par l'interprétation d'un mandat et qui refuseront à l'avenir, cette fois-ci bien instruits des dangers de la chose, de conférer à nouveau un mandat susceptible d'être interprété abusivement. Le drame syrien paie en quelque sorte, ce que les Russes et Chinois perçoivent comme des libertés prises avec le mandat libyen* »[763].

En tant que titulaire du commandement organique et hiérarchique, l'État contributeur, peut demander à ses troupes d'appliquer les résolutions et les règlements d'engagements selon sa compréhension, voire les substituer par sa propre analyse[764]. Le pouvoir d'interpréter les résolutions du Conseil de sécurité dont il tire de son droit interne lui permet de demander à ses troupes déployées sur le terrain de faire usage ou non de la force armée pour exécuter le mandat, pourtant décidé par le Conseil de sécurité. De ce fait, les Etats participant aux opérations de maintien de la paix peuvent interférer même dans la chaîne de commandement opérationnel en ordonnant la restriction opérationnelle générale ou ponctuelle à leurs troupes de participer ou non aux actions militaires coercitives. En RDC, cette différence d'interprétation du mandat est au cœur du décalage entre l'ONU et les populations civiles qui ne comprennent pas pourquoi les Casques bleus armés déployés sur le terrain ne combattent pas alors qu'ils disposent des équipements dignes d'une véritable armée. S'agissant de l'interférence des États dans le commandement onusien, la résolution 2098 (2013), adoptée le 28 mars 2013 dans son paragraphe 9, décide de l'accroissement des effectifs de la MONUSCO au maximum de 19815 hommes et du renforcement du mandat impliquant le droit de prendre «*toutes les mesures nécessaires...*»[765].

[763] MEGRET(F), « La pente glissante de l'usage de la force par le Conseil de sécurité : Quelles contraintes au niveau du *jus ad bellum* ? », *op.cit*., p.160.
[764]HOUDET (C), « Réussir avec l'Organisation des Nations Unies ? L'exemple du Congo-Kinshasa », *op. cit*., p.54 ; GAGNON(R), « Une perspective canadienne des opérations de paix. Directives politiques versus impératifs militaires », *Guide de maintien de la paix* 2007, 2006, pp. 108-109.
[765] S/RES/2098(2013), 28 mai 2013, §12.

Bien qu'innovante à son genre, cette résolution pourtant adoptée dans un contexte consensuel illustre bien les difficultés d'interprétation. Elle créé pour la première fois dans l'histoire des Nations Unies, une brigade spéciale d'intervention placée sous le commandement direct d'une opération de maintien de la paix (ici la MONUSCO), et autorisée de prendre toutes les mesures nécessaires pour neutraliser les groupes armés. Les États contributeurs des troupes ont interprété cette résolution comme autorisant la MONUSCO à s'opposer par la force à tous les groupes armés et à les neutraliser. Cette interprétation a conduit la cellule militaire stratégique a rédigé des règles d'engagement robustes et a prévu des moyens opérationnels adéquats permettant de riposter militairement à de violation flagrante du mandat. La mise en œuvre de cette résolution soulève d'autres questions juridiques notamment celles relatives à l'interprétation du verbe « *neutraliser*», à la nature du mandat, à des conséquences juridiques sur le statut des Casques bleus, ainsi que de l'épineuse question de l'impartialité des forces du maintien de la paix et de sa perception par les autres parties en conflit[766].

Si la majorité des résolutions du Conseil de sécurité concernant la RDC autorisent les Casques bleus de la MONUC/MONUSCO à utiliser tous les moyens nécessaires pour exécuter le mandat, force est de constater que ceux-ci hésitent toujours à ouvrir le feu même dans des circonstances où cela semblait nécessaire. Le massacre de Kiwanja (2008) et de Bukavu (2004) pousse à s'interroger sur les motivations premières des Casques bleus qui, tout en disposant d'un mandat robuste n'interviennent pas directement pour protéger les civils des attaques des rebelles dont certains opèrent en proximité de ses bases. Dès lors que les résolutions du Conseil de sécurité ne déterminent pas leurs applications systématiques, les États contributeurs des troupes (ECT) continueront à préserver leurs pouvoirs d'interprétation en restreignant à leurs contingents l'usage de la force armée[767]. L'absence d'encadrement de ces pouvoirs aux exigences de nécessité et de proportionnalité conduirait inévitablement à des interprétations extensives et décentralisées en dehors des circonstances délibératives du Conseil.

[766] UN doc. S/2006/310 du 22 mai 2006, §10, le Secrétaire général précisait qu'on pourrait avoir des conséquences humanitaires négatives, car dans certains cas, des opérations de désarmement militaires avaient suivies des représailles à l'égard des civils ; en fin les opérations de la MONUC quel qu'elles soient, pourraient augmenter les tensions et l'insécurité dans la région du Kivu §§ 28 et 48-50.

[767]VIRCOULON (T), « Ambiguïtés de l'intervention internationale en République Démocratique du Congo », *op.cit*., p.2.

Dès lors qu'aucune disposition juridique n'oblige pas les Etats à exécuter le mandat décidé par le Conseil de sécurité, ces derniers sont tenus que par une obligation de bonne foi pour exécuter le mandat. Ils apprécient le recours à la force en fonction de leurs motivations et des objectifs qu'ils ont tenu d'atteindre en accord avec les résolutions du Conseil de sécurité. Les États contributeurs peuvent interférer dans la chaîne du commandement opérationnel et peuvent décider de mettre en œuvre ou non les mesures décidées par le Conseil de sécurité. Bien qu'ils acceptent les résolutions du Conseil de sécurité conformément à l'article 25 de la Charte des Nations Unies, les ECT ne sont pas juridiquement liés à l'interprétation de la résolution faite par le Conseil de sécurité. Contrairement au commandement onusien, les États peuvent interpréter les résolutions, édicter à leurs contingents nationaux des restrictions opérationnelles générales ou ponctuelles applicables sur les théâtres d'opération[768]. F. Mégret constate :

« *Que le fait que les États agissant au nom du Conseil de sécurité s'engagent dans des actions qui, par leur brutalité ou leur étendue semblent incompatibles avec la motivation humanitaire d'un mandat pourra, plus que trahir un banal abus du pouvoir à l'occasion de la mise en œuvre d'un mandat par tel ou tel État, mettre en cause la légitimité même de ce mandat* »[769].

Les contingents constituent le dernier maillon dans cette chaîne de commandement. Ils interviennent dans la conduite opérationnelle du maintien de la paix et disposent du pouvoir d'interprétation des résolutions du Conseil de sécurité.

### *3.3. Le pouvoir des contingents à interpréter les résolutions du Conseil de sécurité*

Aucune disposition de la Charte des Nations Unies n'autorise les contingents participant à une opération de maintien de la paix à interpréter les résolutions du Conseil de sécurité. Leur participation au processus d'interprétation résulte de l'absence d'un organe onusien spécifique, chargé d'interpréter ses résolutions et d'un commandement onusien intégrant les commandements nationaux des contingents qui devaient le composer. Comme le

[768] S/RES/1973, 17 mars 2011 concernant la Libye ; BALCERSKI (G), « Le Conseil juridique opérationnel : comment pense-t-on le droit des conflits armés lors de la planification et la conduite des opérations militaires ? L'exemple de la Libye », *in* Karine BANNELIER et Cyrille PISON (dir), *Le recours à la Force autorisé par le Conseil de sécurité*, éd. Pedone, Paris 2014, pp.191-192 ; THIELEN (0), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit.*, p.82.

[769] MEGRET(F), « La pente glissante de l'usage de la force par le Conseil de sécurité : Quelles contraintes au niveau du *jus ad bellum* ? », *op.cit*., p.169.

note O. Thièlen *« L'autonomie d'interprétation des résolutions par les contingents déployés relève, fondamentalement, des limites de l'intégration du commandement des forces de maintien de la paix »*[770]. Juridiquement, les contingents sont liés au pouvoir organique, statutaire et disciplinaire de leurs Etats. F. Hampson, rapporteur de la Commission des droits de l'homme précise à ce sujet:

*«Il n'existe, en droit international, aucune obligation juridique d'obéir aux ordres du commandement de la force»*[771].

Cette position marque l'absence de lien organique, légal et disciplinaire entre les deux commandements : onusien et national de chaque contingent qui compose la force de maintien de la paix. En plus, les règlements militaires nationaux ne prescrivent pas d'obligation aux contingents d'exécuter les ordres qui émanent du commandement onusien[772]. Cette absence de subordination matérielle et organique au commandement onusien explique la préservation de l'autonomie du pouvoir d'interprétation, voire du pouvoir discrétionnaire du commandement national dans la mise en œuvre des décisions militaires opérationnelles[773].Dès lors que le commandement organique, source du pouvoir disciplinaire et hiérarchique reste exclusivement dévolu aux seuls Etats, les forces de maintien de la paix restent juridiquement sous le commandement national et sont soumises à l'interprétation variable des résolutions et des règles d'engagement données par leurs autorités nationales et les commandants de leur contingent. Ainsi, les Casques bleus restent juridiquement soumis à l'autorité statutaire et disciplinaire du commandement national. Ils ne sont pas les agents des Nations Unies ne relèvent pas de son autorité hiérarchique.

L'absence d'un commandement intégré et uniformisé onusien laisse entrevoir la subordination des contingents aux interprétations diverses et variées de leurs autorités nationales[774]. Dans une certaine mesure, cette subordination constitue la base de l'organisation

---

[770] THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit*., p.74.
[771]Administration de la justice, État de droit et de démocratie, Document de travail sur la responsabilité du personnel international participant dans les opérations de soutien de la paix, Présenté par Françoise Hampson, Commission des droits de l'homme, E/CN.4/ Sub.2/2005/42, 7 juillet 2005§16
[772] LEGAULT (A), « Organisation et conduite des opérations de maintien de la paix », *Politique étrangère*, 1997, pp.388-389 ; THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit*.p.75.
[773]*Ibid*
[774]Commandement et conduite des opérations de maintien de la paix, Rapport du secrétaire général, A/49/681, 21 novembre 1994, 6, 7et 20, supplément à l'agenda pour la paix, rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations Unies, A/50/60-S/1995/1, 3 janvier 1995,

hiérarchique et de la discipline intrinsèque aux forces armées. Ainsi, le refus pour un Casque bleu, d'exécuter un ordre onusien ne peut pas justifier une sanction disciplinaire par le commandement onusien, ni une sanction juridictionnelle par une instance des Nations Unies alors qu'il peut constituer une infraction dans le cadre de la législation militaire pénale nationale[775]. C'est dans ce cadre que les Casques bleus sud-africains de la MONUSCO, suspectés d'abus sexuels, au lieu d'être sanctionnés par les instances onusiennes ont été mis à la disposition de leur commandant pour être rapatriés dans leur pays d'origine[776].

Pour éviter la paralysie de l'action onusienne par le dédoublement de la chaîne de commandement résultant d'une sorte d'insubordination du commandement national d'exécuter un ordre onusien, les États contributeurs des troupes sont priés de donner l'ordre au commandement de leur contingent d'exécuter les ordres onusiens sans pouvoir invoquer au préalable les conséquences juridiques du refus[777].L'interprétation des résolutions du Conseil de sécurité au bénéfice des contingents sur le terrain relève des commandants des unités qui, restent soumis à l'obligation juridique de prévoyance et de précaution. Les exigences de mission de paix les obligent à assurer la protection physique des membres de leurs unités et de ne pas les exposer inutilement à des risques sous peine d'engager leur responsabilité pénale. Cependant, certaines difficultés opérationnelles et d'interopérabilité liées à la définition, à la gestion des risques acceptables et à l'impératif sécuritaire pour chaque contingent varient selon les traditions militaires[778].« *Le commandement de la MONUC a relevé que certains commandants ont beaucoup de peines à vivre avec cette notion de risque calculé et il n'est*

---

§41. Le général Dallaire a dénoncé dans le cadre de la MINUAR qu'il n'exerçait aucun contrôle ni commandement effectif sur les contingents de la MINUAR : Rapport de la Commission indépendante d'enquête sur les actions de l'Organisation des Nations Unies lors du génocide de 1994 au Rwanda, S/1999/1257, 16 décembre 1999, §38.

[775]Certaines législations nationales considèrent un ordre militaire légalement exécutable que lorsqu'il émane notamment d'une autorité nationale, c'est le cas de l'Allemagne, le Canada et l'Irlande : Rapport sur le contrôle démocratique des forces armées, Commission européenne pour la démocratie par le droit, Études n°389/2006, adoptée par la Commission de Venise lors de sa 74ème séance plénière, 14-15 mars 2008, §301 ; Rapport de la Commission d'enquête sur la Somalie, Canada, 2 juillet 1997, vol 1 «*La chaîne de commandement* ».p. 43. ; THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit.* p.75.

[776] En République Démocratique du Congo, 50 Casques bleus sud-africains déployés dans le cadre de la brigade d'intervention spéciale ont été rapatriés pour faute disciplinaire, AFP, 24 septembre 2015 à 14h 15

[777]La Cour militaire belge, chambre française permanente, Le ministère public c. Marchal Luc, 8 mai 1996, reproduit dans le RDPMDP, n° 1-2, 1997, pp.76-77. Signalons que le code militaire belge n'incrimine que le refus d'exécution d'un ordre du commandement hiérarchique strictement national. ; THIELEN(O), *le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.ci*t. p.76.

[778]Les Casques bleus sont souvent victimes des attaques des miliciens, celles-ci peuvent soit conforter le commandement sur le terrain dans leur volonté d'exécuter pleinement leurs missions et favoriser le renforcement de la stratégie militaire, soit au contraire dissuader toute prise de risque pour l'avenir susceptible de paralyser la mission et de livrer la population à la merci des bandes rivales sans intervenir.

*pas rare de voir leurs unités ne patrouiller que de jour et dans les abords immédiats de leurs bases, leurs soldats ne quittant qu'à contrecœur leurs transports de troupes »*[779].

L'interprétation du mandat par les contingents semble divergente, et parfois variable au gré des situations. Elle risque d'interpréter de manière restrictive la résolution, limitant les moyens de protection ou réduisant de leur propre initiative le champ d'application de la résolution au détriment de la protection des civils. Certains contingents ont une lecture bureaucratique du mandat[780], préférant n'est pas agir plutôt que de se mettre en danger face aux milices[781]. A ce sujet, certains ONG soulignent que les contingents de la MONUC se préoccupent plus de leur propre sécurité physique que celle des civils qu'ils sont appelés à protéger. Ils sortent très peu de leurs casernes et ne patrouillent que pour assurer la sécurité de leurs bases. Ils patrouillent rarement les zones reculées qui, ont plus besoin de protection que les centres urbains. Le massacre de Kiwanja dans la province du Nord Kivu par les troupes rebelles s'est produit en quelques mètres de la base de la MONUC sans que les soldats de la paix ne sortent pour protéger la population civile pourtant priorité absolue de leur mandat[782]. Par craintes de devoir rendre compte de leurs actions, les Casques bleus choisissent souvent l'inaction. On sait que l'usage de la force armée mine considérablement l'inclination des soldats à réagir à pareille situation. Le Bureau des services de contrôle interne de l'ONU rapporte à ce sujet :

« *Il y a des sanctions pour l'action, mais pas de sanctions pour l'inaction (...) sur la ligne de front, le Peacekeeper individuel, faisant face à de nombreuses menaces mal définies,*

[779]THIELEN(O), *recours à la force dans opérations de maintien de la paix contemporaines, op.ci*t. p.77.
[780]Opération Artémis : The Lessons of the Interim Emergency Multinational Force, Department of Peacekeeping Operations, Best Practice Unit, Military Division, octobre 2004, pp. 8-9 ; VIRCOULON (T), « Réformer le Peacemaking en République Démocratique du Congo. Quand les processus de paix deviennent des systèmes d'action internationaux », Notes de *l'IFRI*, février 2009, p.9.
[781]THIELEN(O), *recours à la force dans opérations de maintien de la paix contemporaines, op.ci*t. pp.76-77. ; « Les Nations Unies jouent leur crédibilité au Congo », Le Monde, 27 mars 2005 ; WILLAME (J-C), Les « *faiseurs de paix »au Congo*. *Gestion d'une crise internationale dans un État sous tutelle*, Bruxelles, Éditions Complexes, Coll. Les Cahiers du GRIP, 2007, pp. 151-152 ; HOUDET (C), Réussir avec l'organisation des Nations Unies, L'exemple du Congo-Kinshasa, *op.cit*., p.65. ; VIRCOULON(T), Réformer le 'peance making' République Démocratique du Congo. Quand les processus de paix deviennent des systèmes d'action internationaux, *op.cit*., pp. 9-10 et 21. ; TERRIE(J), « The Use of Offensive Force in United Nations Peacekeeping : The Experience of MONUC », *African Security Review*, vol. 18,
[782] Human Rights Watch : Massacres à Kiwanja, l'incapacité de l'ONU à protéger les civils, 11 décembre 2008. ; Rapport consolidé sur les enquêtes par le bureau conjoint des Nations Unies des droits de l'homme sur les graves abus des droits de l'homme commis à Kiwanja, Nord- Kivu, en Novembre 2008, MONUC- Bureau du haut-commissariat aux droits de l'homme, Rapport spécial, 7 septembre 2009, §3.

*en danger constant, craignant les sanctions s'il procède à la force mais conscient de l'absence de sanction s'il n'agit pas, décide souvent que l'inaction est la meilleure action»*[783].

Dans cette perception, l'impératif sécuritaire tant physique que juridique des contingents l'emporter sur l'exécution du mandat[784]. S'agissant des plans d'opérations de la force de maintien de la paix, chaque commandement de contingent conserve son autonomie et sa liberté d'appréciation des conditions dans lesquelles le mandat devra être accompli. Dans le cadre de recours à la force dans les opérations précitées, il est fort à craindre que les contingents interprètent soit de leur propre initiative ou sur instruction nationale de manière restrictive les modalités d'ouverture de feu et d'usage de la force[785]. Cette faculté dont se prévaut souvent les Casques bleus risque de porter l'interprétation sur des considérations de retenus des moyens au détriment du mandat décidé par le Conseil de sécurité. En interférant au commandement des Nations Unies ou en substituant à celui-ci son interprétation en fonction des circonstances propres à chaque contingent, l'action onusienne risque la paralysie. Le général P. Cammaert, commandant de la division Est au sein de la MONUC, expliquait qu'une action offensive pourra être entreprise par exemple dans le cas où un ou des groupes armés *« choisissent de ne pas désarmer et commettent régulièrement des actes de violence à l'encontre des civils au mépris de la paix, de la loi et de l'ordre ».*

Il partage l'affirmation de Jean-Marie Guehenno suivant laquelle « *les soldats de la paix ne doivent plus demeurer l'arme au pied lorsqu'ils sont les témoins d'agression contre les civils. Ils doivent dépasser la position statique qui les caractérise souvent et qui, traduirait les limites de la force de maintien de la paix. Ils doivent plutôt adopter une posture proactive afin de conserver l'initiative et de contribuer à l'émergence progressive d'un État stable et*

[783] Nations Unies, OIOS, Evaluation of the Implementation and Results of Protection of Civilians Mandates in United Nations Peacekeeping Operations, A/68/787, 7 mars 2014

[784] Keeping the peace in Haiti? The assessment of the United Nations stabilization mission in Haiti using compliance with its prescribed mandate as a barometer for success, Harvard Law Student Advocates for Human Rights, Cambridge, Massachusetts et Centro de justiça global, Rio de janeiro/sao Paulo, Brésil, mars 2005, pp. 27-34 ; POULIGNY (B), «Les Casques bleus sont là, mais on ne voit pas ce qu'ils font», *Guide du maintien de la paix* 2006, 2005, p.177

[785] CAMMAERT (P), «Learning to Use on the Force Hoof in peacekeeping. Reflexions on the Experience of MONUC's Easten Division », *Institute for Security Studies*, Situation Report, avril 2007, p.3 ; COT (M), «Les opérations de l'Organisation des Nations Unies: évoluer ou mourir », *les cahiers de mars,* n°145, 1997, p.39., .PINESCHI(L), «L'emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies " robustes" : conditions et limites juridiques» *in* M. ARCARI et L. BALMOND (Dir), *La sécurité collective entre la légalité et défis à la légalité*, Milan, Guiffre Édition, 2008, pp. 163-165.

*responsable* »[786]. Ainsi, sur le terrain des opérations, les contingents disposent d'une marge d'appréciation lorsque les civils sont victimes des violences physiques imminentes.

Le Rapport Brahimi note à ce sujet :«*(…) On pourrait présumer en effet que les soldats de la paix ou les policiers de la paix qui assistent à des exactions contre la population civile devraient être autorisés à y mettre fin, dans la mesure de leurs moyens, au nom des principes fondamentaux de l'ONU et, comme indiqué dans le rapport de la Commission d'enquête indépendante sur le Rwanda, en tenant compte du fait que la présence des Nations Unies dans une zone de conflit suscite chez les civils une attente de protection*»[787].

L'analyse des interprétations créatives des résolutions du Conseil de sécurité et des règles d'engagement indique que les Nations Unies ne disposent pas des capacités juridiques et politiques susceptibles d'imposer aux contingents nationaux une interprétation unique et uniforme du mandat. Pour modérer ces interprétations divergentes, le Conseil de sécurité développe désormais des mécanismes alternatifs en vue d'une interprétation uniformisée imposable à tous les contingents permettant la mise en œuvre optimale du mandat. Cette dynamique vise à promouvoir une unicité de vue sur les mesures à prendre et leur contenu.

## §2. LA NECESSITE D'UNE INTERPRETATION UNIFORMISEE DU MANDAT ET DE REGLES D'ENGAGEMENT

La nécessité d'obtenir une interprétation uniformisée des résolutions et des règles d'engagement dans l'exécution du mandat participe à la recherche de cohérence et d'efficacité de l'action onusienne.

Cette pratique répond à deux exigences, d'une part contourner les effets permissifs des résolutions du Conseil de sécurité par la participation des Etats contributeurs des troupes à la planification opérationnelle (**A**) et d'autres part, mettre en œuvre une procédure de contrôle interne aux missions en vue de sanctionner les inexécutions fautives des Casques bleus dans la conduite des opérations(**B**)[788].

[786]GUEHENNO (J.M), « Le maintien de la paix robuste, Obtenir un consensus politique et renforcer la structure de commandement et de contrôle »,*op.cit*., p.122.
[787]Rapport Brahimi, *op.cit*., §62.
[788] BODEAU-LIVINEC (P), « Responsabilité pour faits illicites commis au cours d'opérations autorisées par le Conseil de sécurité : remarques sur quelques problèmes d'attribution », *in* K. BANNELIER et C. PISON(Dir), *Le recours à la Force autorisée par le Conseil de sécurité,* éd. A. Pedone, Paris 2014, pp.207-208.

## A. La participation des Etats contributeurs des troupes à la planification opérationnelle

La création d'une opération de paix et les règles d'engagement qui lui sont attachées obéissent à une procédure fixe et standardisée. En effet, lors de l'adoption de la résolution du Conseil de sécurité déterminant le mandat de l'opération, le service de planification militaire en consultation avec le bureau des opérations préparent un projet de plan d'opération et des règles d'engagement qui sera examiné et le cas échéant, révisé par le bureau des opérations et le bureau des affaires juridiques. Ce plan est finalement soumis à la validation du Secrétaire général adjoint au Département des opérations de maintien de la paix[789]. Pendant tout ce processus décisionnel, les États contributeurs des troupes n'interviennent pas ou peu du tout. Le risque de divergence sur l'interprétation du mandat et de règles d'engagement s'avère prégnant. L'exclusion des États contributeurs des troupes de l'élaboration des plans d'opérations et de déploiement des contingents ne leur permettent pas ni « *d'exprimer, ni d'apprécier le sens qu'ils conviennent des termes encadrant la notion du recours à la force ainsi que le rôle et les objectifs des futures opérations* »[790] .

Ainsi, la difficulté naît du fait qu'en amont, le consensus n'a pu être trouvé parce que les points de vu des États contributeurs n'ayant pas été pris en compte. Ce processus demeure trop onusien alors même qu'il est souligné la nécessité d'intégrer les États contributeurs des troupes à la planification des opérations de maintien de la paix. Un document interne de la MONUC rappelait récemment cette nécessité pour le DOMP :*« De définir et d'exposer clairement et sans équivoque aux États contributeurs lors de la planification de toute opération future et en coordination avec eux, ce qui implique la disposition dans le mandat autorisant l'usage de tous les moyens nécessaires en termes de nature de la mission et de moyens militaires à mettre en œuvre* »[791].

---

[789]Dans ce processus, le commandant de la future opération peut proposer des modifications, des évolutions ou des révisions mais sur le théâtre des opérations, il lui revient de signaler toute incompatibilité ou inadéquation estimées entre les règles d'engagement et la situation sur le terrain. S'agissant de la modification des règles d'engagement, seul le Secrétaire général adjoint peut les approuver, les amender ou les réviser.

[790]Commandement et conduite des opérations de maintien de la paix, A/49/681, *op. cit*. §27 ; FLEURENCE (O), *La réforme du Conseil de sécurité- L'état du débat depuis la fin de la guerre froide*, *op.cit*., pp. 199-205 ; NOVOSELOFF(A), *Le comité d'état -major des Nations Unies : histoire d'une institution en sommeil*, Paris, L.G.D.J., Global Understanding Series, 2008, p. 82.,THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaine, op.cit.,* p.87.

[791]Problèmes et opportunités identifiés dans le cadre des opérations de paix menées par l'Organisation des Nations Unies. ; THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaine, op.cit.* p.87.

Dans la résolution 65/290 du 30 juin 2011, l'Assemblée générale prie: « *le Secrétaire général de faire de nouveaux efforts concrets pour que les pays qui fournissent des contingents soient correctement représentés au DOMP et DAM compte tenu de ce qu'ils apportent aux activités du maintien de la paix de l'organisation des Nations Unies* »[792]. Pour qu'elle soit équitable dans la sélection du personnel dans les missions des Nations Unies, cette représentation devra tenir compte de la contribution de chaque Etat dans les opérations de maintien de la paix. Autrement dit, il faudra renforcer la coopération entre ceux qui planifient les opérations, définissent les mandats et les gèrent et ceux qui exécutent les mandats. De par leurs expériences et leurs compétences, les pays fournisseurs des contingents peuvent contribuer au processus de planification et peuvent aider le Conseil de sécurité à prendre rapidement des décisions relatives aux les OMP. Cette étape de planification intégrée permettra de fournir aux États contributeurs des troupes(ECT) ainsi qu'aux commandements nationaux des renseignements précis s'agissant de la façon dont il convient d'interpréter les mandats, les règles d'engagement ainsi que le concept d'opération[793].

Autrement dit, toutes les parties concernées par le conflit doivent saisir la portée de la mise en œuvre du mandat et ses implications. Il est tout aussi essentiel que les États et les membres des contingents acceptent avant même leur déploiement l'ensemble des missions qui leurs seront confiées. Que l'usage de la force dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies constitue un des moyens pour exécuter le mandat et qu'il emporte des conséquences et des risques pour leurs contingents qui vont devoir se battre, voire éventuellement tuer ou se faire tuer[794].Les États doivent être informés avec précision de la complexité des opérations de maintien de la paix contemporaines et qu'il est indispensable de s'entendre sur les termes de la coopération. Le risque sécuritaire étant dans ce cas, le corollaire de toute opération militaire et qu'en engageant des contingents dans ces opérations,

[792] A/RES/65/290, 30 juin 2011 : Renforcement des capacités de l'organisation des Nations Unies sur le plan de la conduite des opérations de maintien de la paix et de l'appui à leur fournir, §7.
[793] Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, A/64/573, *op. cit.* §§16 - 19. Operation Artemis: The Lessons of the Interim Emergency Multinational Force, *op. cit*., pp. 8-9.
[794] Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/160, 27 mars 2009§§90 - 91 ; Rapport consolidé sur les enquêtes par le bureau conjoint des Nations Unies des droits de l'homme sur les graves abus des droits de l'homme commis à Kiwanja, Nord-Kivu, en novembre 2008, MONUC-Bureau du haut-commissariat aux droits de l'homme Rapport spécial, 7 septembre 2009, §33 ; Rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 1701 (2006), période allant du 11 au 17 août, S/2006/670, §31.

ils acceptent des risques et qu'ils doivent supporter des dommages collatéraux sur les populations, des forces dispersées et des tirs fratricides[795].

En 2009, le Secrétaire général rapporte concernant la RDC en ces termes : « *Grâce au concept d'opérations révisé, la composante militaire de la Mission dispose d'objectifs stratégiques clairement définis et d'éléments de l'état final de la situation à laquelle aboutir, correspondant à la priorité accordée à la protection des civils. Le concept révisé prend aussi en compte les nouvelles réalités sur le terrain et le fait que la Mission concentre son action militaire dans l'est de la RDC. Les règles d'engagement ont aussi été abondamment étudiées et certains de leurs aspects ont été modifiés, notamment les dispositions relatives à l'appui-feu, aux engagements air-sol, à la prévention des effets collatéraux et à l'autorisation de faire usage de tel ou tel système d'armes* »[796].

Dans ce contexte, l'engagement militaire est clairement défini pour les contingents qui seront déployés sur le théâtre des opérations. Il implique la prise des risques et des dégâts collatéraux. Le but est de clarifier les choses et de supprimer les dispositions restrictives concernant le recours à la force pendant les opérations militaires telles que prévues dans le concept d'opérations. Pour éviter de fragiliser les capacités opérationnelles de la mission sur le terrain, les représentants politiques et militaires des États contributeurs des troupes sont admis à la planification des opérations, à la rédaction et à toute modification du mandat et des règles d'engagement. Cette position vise à limiter des interprétations restrictives des mandats auxquelles les contingents seraient soumis de la part de leurs États et commandements nationaux respectifs[797]. Dans son rapport sur l'application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, le Secrétaire général note :

*« Si les pays fournisseurs des forces militaires ou de police réclament des directives et capacités pour accomplir ces tâches, il n'existe pas de vision concertée du maintien de la paix robuste pour ce qui est de sa portée et de son application pratique. De ce fait les efforts faits*

[795] SARTRE(P), « La robustesse du maintien de la paix des Nations Unies, Ni contraindre, ni céder mais protéger pour convaincre », *in* J. Coulon, A. Novosseloff (dir), *La paix par la force ? Pour une approche réaliste du maintien de la paix*, *op.cit.,* p.96

[796] Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/160, 27 mars 2009§§90 - 91

[797]GUEHENNO (J-M), « Le maintien de la paix robuste : obtenir un consensus politique et renforcer la structure de commandement et de contrôle *»,Bulletin du maintien de la paix*, n°98, mars 2010, pp. 2-4.

*pour donner aux missions des orientations, les capacités et l'appui dont elles ont besoin pour réaliser ces tâches restent insuffisants »*[798].

Bien que les États soient consultés, il arrive que cette consultation s'opère après l'adoption de la résolution mettant les États devant un fait accompli, ce qu'ils n'ont cessé de dénoncer. Certains États font de cette consultation préalable une condition de leur engagement opérationnel en vue d'assurer la robustesse et l'adéquation des règles d'engagement au mandat. L'ancien Président du Nigeria, Goodluck Jonathan, décidant lors du séminaire organisé par le Ministère de la défense nigérian sur le maintien de la paix de « *conditionner la participation de son pays aux opérations de maintien de la paix à la révision et au renforcement des règles d'engagement par le Secrétaire général en consultation avec les États fournisseurs des troupes* »[799]. Ces procédures de participation des États ne sont pas suffisamment développées, bien que nécessaires pour la plupart des Etats contributeurs en troupes[800]. Elles portent le risque d'un consensus minimaliste sur l'interprétation des mandats et de l'autorisation d'usage de la force et de la contrainte armée pour son exécution. Alain Le Roy, ancien secrétaire adjoint aux opérations de maintien de la paix rappelle la nécessité de :

«*Combler le fossé entre les intentions du Conseil de sécurité et ce que les pays contributeurs de troupes sont prêts à laisser leurs éléments faire sur le terrain »*[801].

Cette absence de coordination et de consultation préalables explique la coexistence des interprétations divergentes et minimalistes des mandats. Cependant, l'existence de ce mécanisme ne garantit pas que les ECT cessent d'interpréter de manière restrictive les résolutions et les règles d'engagement pendant la conduite opérationnelle. Les autorisations d'user de la force restent permissives et non obligatoires d'exécution. Le caractère imprécis des résolutions du Conseil de sécurité permet d'obtenir le consensus nécessaire de cinq membres permanents en vue de leur adoption. Mais à défaut d'un mandat précis, un équilibre devrait être trouvé entre la marge d'appréciation laissée aux entités autorisées à exécuter le

[798]Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur l'application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, A/64/573, § 22.
[799] Déclaration faite lors du séminaire sur le maintien de la paix organisé par le Ministère nigérian de la défense, le 02 août 2010, disponible sur le site operationspaix.net
[800]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, p.3.
[801] Communiqué de presse, un « nouvel horizon au Conseil de sécurité pour les opérations de maintien de la paix, avec en point de mire une coopération renforcée avec les pays contributeurs de troupes, CS/9694, 29 juin 2009, 6153ème séance.

mandat et l'indispensable nécessité de s'assurer que les mandats donnés par le Conseil de sécurité ne seront pas dépassés, ce qui implique la mise en œuvre d'un cadre de contrôle systématique et fiable des autorisations pour éviter des abus. Pour la transparence de la conduite opérationnelle, les instances onusiennes ont développé un mécanisme apparenté à la procédure disciplinaire au sens strict du mot. Elle tend à obliger les commandements nationaux de rendre compte de leurs actions, inactions et omissions dans le cadre de l'exécution de leur mandat[802].

### B. La procédure administrative de contrôle interne dans la conduite des opérations

L'évolution de la doctrine du maintien de la paix suppose que dorénavant le commandement tant civil que militaire des opérations de maintien de la paix rende compte de son action, voire de son inaction[803]. Indépendamment des effectifs et des moyens nécessaires à l'exécution du mandat, toute omission fautive, passive ou toute inexécution des dispositions du mandat par quel que commandement national ou onusien doit être sanctionné. En cas de responsabilité avérée, cette sanction peut aller du relèvement du commandement à la démission des responsables des Nations Unies[804]. La procédure consiste à sanctionner la passivité résultant de la non-exécution des dispositions du mandat ou d'un ordre émanant du commandement des Nations Unies en dehors de toute justification liée aux moyens, aux effectifs disponibles et à la force majeure[805]. Entre mai et juin 2004, cette procédure administrative interne a été mise en œuvre au sein de la MONUC à la suite de massacre commis à Bukavu par les miliciens du général rebelle Nkunda Batware et le colonel Mutebutsi sans que les Casques bleus ne sortent de leur caserne pour protéger les civils conformément à leur mandat[806].

---

[802]Opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Principes et orientations, *op.cit*. ; p. 87. Depuis 2002, un panel d'expert et des praticiens du maintien de la paix onusien avait considéré cette compétence d'action dans une certaine mesure disciplinaire essentielle : Challenges *in* Peacekeeping. Past, present and future, Seminar Report, International Peace Academy- Department of Peacekeeping Operations Unit, New York, 29 octobre 2002, pp. 3-4.

[803]THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit*., p.90.

[804]Opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Principes et orientations, *op.cit*., p.87.

[805] « Les Nations Unies jouent leur crédibilité dans l'Est du Congo », *Le Monde*, 27 mars 2005.

[806]Le contingent uruguayen de 600 Casques bleus présents dans la ville de Bukavu et ses environs proches ont estimé que la menace représentée par 4000 miliciens était trop importante pour envisager une confrontation militaire ; Opération Artémis : The Lessons of the Interim Emergency multinational Force, *op.cit*., pp.8-9 ; William (Jean-Claude), Les « *faiseurs de paix au Congo* ». *Gestion d'une crise internationale dans un État sous tutelle*, *op.cit*., pp. 101-103. ; Les lacunes et les risques qui sont attachés à la MONUC en terme d'échecs dans l'accomplissement de sa mission de protection des populations étaient déjà dénoncés par l'ancien secrétaire

Ce traumatisme a marqué tant l'opinion publique congolaise que la communauté internationale face à la passivité et à l'inaction des Casques bleus pourtant disposant des moyens et équipements conséquents. A la suite de ces évènements, une commission d'enquête onusienne fût envoyée sur place et en vertu de la résolution 1565(2004), le Conseil de sécurité décide une nouvelle reconfiguration de la MONUC avec un mandat ferme et le remplacement de certains hauts responsables civils et militaires de la mission. Au niveau de la direction opérationnelle un changement important fut intervenu. Une division de force est créée au sein de la MONUC et s'installe à l'Est. Elle est placée sous le commandement de P. Cammaert. Le mandat fut renforcé et l'effectif de la force augmenté[807]. Les enseignements tirés de cette crise ont servi à la rédaction de la directive sur le commandement et le contrôle des opérations de maintien de la paix des Nations Unies[808].

La crise de l'automne 2008 au Nord Kivu révéla davantage la difficulté de la mise en œuvre de cette procédure disciplinaire. Certains villages de l'Est de la RDC n'ont pas être protégés efficacement du fait de l'impossibilité de la MONUC à se déployer de manière adéquate à la suite du refus du contingent pakistanais des Casques bleus de se mettre sous les ordres de leurs homologues indiens. Le problème d'effectif de la MONUC étant prégnant, l'éventualité d'une sanction contre ce qui s'apparente à de l'insubordination compliquerait la situation sur le terrain des opérations. A ce sujet, le Secrétaire général de l'ONU considéra même qu'aucun manquement n'a pu être commis par les contingents de la MONUC dans cet épisode. Il a même affirmé que les Casques bleus avaient mené des actions offensives dès le début des combats pour contraindre les troupes du général Laurent Nkunda à regagner leurs positions initiales[809]. La réalité étant que face à un effectif des Casques bleus réduit, la

---

général adjoint aux opérations de maintien de la paix Jean-Marie GUEHENNO, dès le début du déploiement de la MONUC : cité *in* GLUME (Galia), « La responsabilité de protéger. Une réalité croissante, sous condition », *Guide du maintien de la paix* 2006, 2005, pp.130-131. La MONUC , pour assurer une meilleur communication et collaboration avec les populations locales dans les zones en conflit a fini par développer depuis 2009 des mécanismes d'alerte et de renseignement par la diffusion des numéros de téléphones des bases des Casques bleus auprès des populations, la présence constante de traducteurs en vue d'intervention rapide, équipes conjointes d'intervention, multiplication des patrouilles diurnes et nocturnes dans les zones reculées ainsi que les jours de marché : Échos de la MONUSCO, n°2, 11 août 2010, pp. 6-7.

[807]S/RES/1565 (2004), 1er octobre 2004, §§ 2 - 4

[808] ZEEBROEK(X), « protection des populations et opérations robustes en République Démocratique du Congo », *Note d'analyse du GRIP,* 4 novembre 2008, p.6., GUEHENNO (J-M), « Le maintien de la paix robuste, obtenir un consensus politique et renforcer la structure de commandement et de contrôle » *in* Jocelyn Coulon, Alexandra Novosseloff (dir), *La paix par la force ? Pour une approche réaliste du maintien de la paix « robuste* », Athèna Editions 2011, p. 125 ; Rapport du Secrétaire général sur les pratiques de référence dans le domaine du maintien de la paix, A/62/593, 18 décembre 2007, §38

[809]Quatrième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2008/728, 21 novembre 2008, §47.

mission semblait compromise en cas d'application des sanctions disciplinaires à l'égard de contingent indiscipliné[810]. A chaque fois, les Nations Unies se trouvent devant un dilemme entre la nécessité de la paix, la sécurité, la responsabilité et la volonté de sanctionner des soldats indisciplinés. La culture du silence qui a toujours caractérisé les Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix entache sa réputation. L'ONU médiatise moins lorsque les Casques bleus sont accusés de corruption, d'abus sexuels, et d'inaction[811].

Du 4 au 5 novembre 2008 à Kiwanja, 150 civils sont massacrés par le CNDP à 3 km de la base de la MONUC[812]. Le rapport du Bureau conjoint aux droits de l'homme de la MONUC conclu à un manque de communication entre la population et les Casques bleus. Ces derniers n'auraient pas été mis au courant des événements à temps. Suite à ce défaut de protection de la MONUC, la Section des affaires civiles (CAS) de la MONUC décide la création de nouveaux outils de protection notamment les réseaux d'alerte communautaires et des équipes conjointes de protection(JPT) pour améliorer la communication avec la population. Elle déploie ses équipes de protection et des bases opérationnelles mobiles (MOB) et les bases opérationnelles transitoire (TOB) dans les zones à risque.

Le 4 avril 2010, les insurgés Enyele attaquent la ville de Mbandaka, capitale provinciale de l'Équateur. Lors de leur passage, ils tuent et violent les civils se trouvant en proximité de la base des Casques bleus de la MONUC. Le porte-parole du gouvernement congolais constate l'inaction des Casques qu'il accuse « *de non-assistance à personne à danger* » au moment des hostilités et de l'avancée de ces rebelles[813]. Face à ces accusations, les Nations Unies décident d'ouvrir une procédure d'enquête interne comme dans les précédents événements imputés aux Casques bleus. La mise en œuvre de cette procédure est particulièrement intéressante et novatrice en ce sens qu'elle a permis de relever un commandant d'opération, d'infliger des sanctions disciplinaires prévues dans les règlements des forces armées nationales. L'enquête interne aux Nations Unies établi que le commandant de zone avait commis une faute de service en ne mettant pas en œuvre le mandat et les ordres de mission onusienne. Cette procédure consistant à sanctionner le commandant fautif peut

[810] Le Monde.fr, 11 avril 2000« En République Démocratique du Congo, les renforts de l'Organisation des Nations Unies se font attendre ».
[811] HATTO (R), *Le maintien de la paix, L'ONU en action*, *op.cit*., p.160
[812] Rapport de Human Rights Watch, « Massacres à Kiwanja : l'incapacité des Nations Unies à protéger les civils », Décembre 2008.
[813] « République Démocratique du Congo : la MONUC rejette les accusations d'un responsable congolais », Centre d'actualités des Nations Unies, Dépêche du 4 avril 2010.

permettre d'encadrer l'autonomie d'interprétation de commandement national des contingents. Cependant, il implique une collaboration entre les Etats membres permanents du Conseil de sécurité et les ECT tendant à clarifier les critères réalistes en matière de faisabilité du mandat, des capacités et de résultats qui constituent des conditions permettant de distinguer une omission fautive d'agir ou celle justifiée par la force majeure[814].

En 2014, faute d'avoir protégé les civils sous leur contrôle, le responsable de la MONUSCO en RDC a dû s'excuser publiquement de la passivité des Casques bleus lors du massacre de la population de Mutarule au Sud-Kivu alors même que la protection des civils est érigée en priorité absolue de la Mission[815]. Si le bilan de cette procédure de contrôle interne reste encore mitigé, elle ouvre des perspectives encourageantes dans la responsabilisation de commandement dans les opérations de paix[816]. L'ONU se trouve dans une position particulièrement inconfortable entre faire preuve de sévérité pour dissuader des potentiels indisciplinés et faire pression sur les pays d'origine des contingents pour qu'ils traduisent en justice leurs ressortissants qui ont failli ou ayant trempé dans la commission de certaines infractions dans l'exercice ou/et en dehors de leur mandat. Cette hypothèse rend prévisible le refus par ces pays de contribuer à la poursuite d'autres missions.

Le 12 août 2015, dans le cadre de la politique de tolérance zéro lancée par l'ONU relative au comportement de la force onusienne dans la conduite des opérations de maintien de la paix, le chef de la mission des Nations Unies en République Centrafricaine, le Sénégalais Babacar Gaye  a été relevé de ses fonctions par le Secrétaire général de l'ONU à la suite des accusations d' exploitations et abus sexuels commis par les Casques bleus et surtout de la façon avec laquelle la situation a été gérée. Au niveau onusien, la procédure de sanction qui existe repose exclusivement sur la demande de retrait du contingent incriminé mais la situation de sous-effectif de la force rendait cette éventualité matériellement délicate.

Cette démarche repose sur la recherche permanente de transparence et de traçabilité des activités des Casques bleus au cours de leurs opérations. Elle permet, sans exclure l'autonomie d'interprétation des membres des contingents de sanctionner l'officier supérieur

[814] THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit*., p.93.
[815] VIRCOULON(T), « Le maintien de la paix, version ONU : radiographie d'une impuissance », *JeuneAfrique.com*, le 10 octobre 2017, p.2.
[816] NOVOSSELOFF(A) et SARTRE (P), « La pratique de l'usage de la force, Réflexions sur un maintien de la paix robuste », *in* Jocelyn COULON, Alexandra NOVOSSELOFF*, La paix par la force ? Pour une approche réaliste du maintien de la paix robuste,op.cit*., pp.142-143

qui aurait refusé de donner suite ou de répondre à un ordre émanant du commandement onusien[817].Dans la pratique, ce mécanisme interne bien qu'encourageant présente une limite intrinsèque. Son déclenchement est tributaire des résultats des enquêtes internes menées par les Nations Unies, lesquelles détermineront si le commandant de zone en cause a commis ou non une faute de service en décidant de ne pas intervenir et de ne pas exécuter le plan d'opération ou les ordres des missions. La pratique onusienne en la matière montre que les rapports du Secrétaire général des Nations Unies et des commissions d'enquête internes admettent d'une manière générale difficilement le caractère fautif d'une omission d'agir. Les Nations Unies demeurent à ce sujet très réticentes et limitent les hypothèses qui appellent une application effective de ce mécanisme rendant son application ponctuelle et de surcroît facultative à l'exception de quelques exemples précités[818]. Et même dans les situations pour lesquelles les Nations Unies admettent des dysfonctionnements dans l'exercice des missions dévolues aux Casques bleus, elles ne tirent les conséquences juridiques qui en découlent en termes de responsabilité. La nature de la Mission et les conditions dans lesquelles, les Casques bleus conduisent les opérations fournissent aux Nations Unies un favorable pour masquer leur éventuelle responsabilité[819]. Les enquêtes étant menées par ses propres services et on peut légitimement s'interroger sur la crédibilité d'une situation infractionnelle dans laquelle l'employeur est en même temps juge, procureur et enquêteur. La mission de paix assurée par les Casques bleus (mission de paix) leur accorde une grande protection à laquelle les instances onusiennes n'oseront porter atteinte au point de se priver de l'un de ses moyens d'actions les plus visibles.

[817] THIELEN (O), *le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op. cit*. p.93.
[818] Le rapport préliminaire de la mission d'enquête du bureau conjoint des Nations Unies aux droits de l'homme sur les viol massif et autres violations des droits de l'homme commis par une coalition de groupes armés sur l'axe Kibua-Mpofi, en territoire de Walikale, province du Nord-Kivu du 30 juillet au 2 août 2010, publié le 24 septembre 2010, constate le manque de réaction des Casques bleus déployés face aux premières informations relatives aux massacres en cours obtenues depuis le 30 juillet 2010, dû « à certaines contraintes opérationnelles qui ont limité sa capacité d'intervention et la prompte collecte d'information », sans toutefois en tirer aucune conséquence en termes de manquement éventuel dans la réalisation de la mission:§§34-38 et « conclusions et recommandations ». 19 villages situés au Nord-Est de Shabunda auraient été attaqués durant les 3 premières semaines d'août 2010 et 214 viols commis par les FDLR sans que le Bureau conjoint des Nations Unies aux droits de l'homme pour la RDC ait pu enquêter sur toutes ces allégations en raison de l'extrême insécurité dans la zone: Échos de la MONUSCO, n°4, 30 septembre 2010, p.3.
[819] SOREL(J-M), « La responsabilité des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix », *International Law, forum du droit international*, volume 3, No 2, June 2001, p.132.

### *Conclusion de la Section 1*

L'autorisation de l'usage de la force armée est un moyen dissuasif pour exécuter le mandat mais ne constitue pas un mode de décision politique. Elle ne vise pas à imposer la paix mais à créer les conditions pour appuyer un processus politique. Le caractère permissif des résolutions du Conseil de sécurité n'impose aucune obligation juridique de comportement ou d'actions qui soit opposable à la force de maintien de la paix[820]. Sans perdre la souplesse que procure l'approche décentralisée d'interprétation des résolutions, le Conseil de sécurité devra encadrer ses résolutions et les règles d'engagement en proposant une interprétation applicable et opposable à tous les contingents. A l'absence d'une interprétation unifiée des résolutions, la mise en œuvre du mandat reste tributaire de l'interprétation du commandement national, titulaire du pouvoir organique, source d'autorité hiérarchique et disciplinaire des contingents.

L'usage de la force par la MONUC constitue l'aboutissement d'une stratégie longtemps envisagée mais jamais appliquée. Il appuie une solution politique et ne pourrait constituer un mode de décision. H. Ladsous, chef des OMP à l'ONU déclare à l'avènement de la Brigade d'intervention au Kivu que le mandat de la MONUSCO est « *sans autres exemples dans l'histoire des Nations Unies, le mandat le plus robuste qui ait été donné par le Conseil de sécurité à une OMP* »[821].

## *Section 2. La force pour la paix, l'évolution du mandat robuste confié à la MONUC/MONUSCO*

Le concept de maintien de la paix robuste ou l'approche robuste du maintien de la paix en RDC procède de la volonté des Nations Unies et de certains États d'apporter des réponses concrètes à des flambées des violences récurrentes dans la partie Est de la RDC[822]. Bien que confrontées à des contraintes politique et opérationnelle qui limitent parfois sa pertinence et son opérationnalisation (politisation du concept, clivage Nord-Sud, réduction des moyens et une volonté politique défaillante), la posture robuste de la MONUC /MONUSCO constitue une des modalités d'adapter le mandat onusien à son environnement opérationnel[823]. En

[820]THIELEN(O), *recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op. cit*. pp.81-82.
[821] LADSOUS (H), « Le métier de la MONUSCO, ce n'est pas de casser du M23 », *RFI*, 21 novembre 2012.
[822] ZEBROECK (X), « RDC : un premier pas vers une doctrine des opérations robustes », *Studia diplomatica*, Bruxelles, *GRIP*, 2008, pp.1-4
[823]TARDY(T), « Quel maintien de la paix « robuste », pour quel maintien de la paix efficace ? Vers une approche réaliste de la robustesse », *op.cit*., p. 22

République Démocratique du Congo, le maintien de la paix robuste résulte de l'incapacité de la MONUC à protéger efficacement les civils et à empêcher les violations massives de droit de l'homme et du DIH par les parties[824]. Pour ce faire, le Conseil de sécurité va placer le chapitre VII au centre du mécanisme coercitif de la MONUC/MONUSCO.

Cependant, la simple invocation de celui-ci ne saura déterminer la dimension coercitive de la Mission car ni les termes du mandat, ni les règles d'engagement ne correspondent à l'évolution de la situation sur le terrain[825]. La pratique du Conseil de sécurité, dissocie l'invocation de ce chapitre du fondement juridique des opérations de maintien de la paix comme support total ou partiel du mandat[826]. Au-delà du bien-fondé juridique de son action, l'invocation du Chapitre VII dans le conflit armé en RDC constitue un moyen pour le Conseil de sécurité de souligner son engagement politique ferme et de rappeler aux parties, ainsi qu'à l'ensemble des États membres des Nations Unies, la responsabilité qui leur incombe de donner suite à ses décisions. La transformation de la MONUC en une force robuste (MONUSCO) constitue une manifestation remarquable de capacités d'imagination, de souplesse et d'adaptation de la mission aux réalités du terrain[827].

Le Secrétaire de l'ONU précise en ces termes :

« *(…) il faut s'orienter vers des approches plus souples, plus imaginatives et plus efficaces que jamais, pour arriver à gérer et mener à bien les opérations de maintien de la*

[824]RAINAUD (A), « Réflexion sur l'usage de la force, le droit et les opérations de maintien de la paix », paru dans PIE, Perspectives, Variations, Réflexion sur l'usage de la force, le droit et les opérations de maintien de la paix, mis en ligne le 21 juillet 2005, URL : http://revel.unice.fr/pie/index.html?id=41.
[825] PIERRY (L), « Du chapitre VI au chapitre VII : vers des OMP plus robustes ? », *in* K. Bannelier et C.Pison (dir), *Le recours à la Force autorisé par le Conseil de sécurité*, éd. Pedone, 2014, p.101.
[826]. *Ibid.*
[827]. Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects, Rapport du Secrétaire général, UN doc. A/62/627 du 28 décembre 2007, §74. ; F. JORAM, « Le cadre juridique des opérations militaires de l'Union européenne. L'exemple de l'opération Artémis en République Démocratique du Congo »,*Doctrine*, n°4, septembre 2004, pp.50-52. ; KAMTO (M), « Le cadre juridique des opérations de maintien de la paix des Nations Unies », *Forum du droit international*, n°3, 2001, p.101 ; NOVOSSELOFF(A), « *Le* chapitre VII, le recours à la force et le maintien de la paix », *Guide du maintien de la paix* 2008, 2007, p.92 ; SUR (Serge), « Leçons de terrain », *in opérations des Nations Unies. Leçons de terrain, journées de la fondation pour les études de défense,* 16-17 juin 1995, Paris, la documentation française, 1995, p.385 ; LAGRANGE (E), *les opérations de maintien de la paix et le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, Montchrestien - CEDIN -Paris XIII, Coll. Perspectives internationales n°16, 1999, p.10 ; FLEISCHHAUER CARL(A), « Le Secrétaire général des Nations unies : sa position et son rôle »,*Pouvoirs*, 2/2004, n° 109, pp.75-87.

*paix. Le succès du mécanisme de maintien de la paix des Nations Unies dépend de sa capacité à apprendre et à évoluer»*[828].

Un mandat ferme donné à une opération de paix ne change pas sa nature consensuelle et le consentement de toutes les parties impliquées au conflit. Dans la mise en œuvre du rapport Brahimi, le Secrétaire général de l'ONU le précise en ces termes : « *Les recommandations du Groupe d'étude concernant l'usage de la force ne s'appliquent qu'aux opérations pour lesquelles des agents armés du maintien de la paix des Nations Unies ont été déployés avec l'assentiment des parties concernées. Je n'interprète par conséquent aucune partie du rapport du Groupe d'étude comme une recommandation visant à faire de l'Organisation des Nations Unies une machine de guerre ou à modifier de manière fondamentale les principes en fonction desquels les agents du maintien de la paix recourent à la force* »[829] . En effet, le chapitre VII de la Charte des Nations Unies constitue un fondement possible du mandat d'une OMP. Il n'est pas exclusivement coercitif. Il est surtout indicatif et permet au Conseil de sécurité de souligner son appui politique à la Mission et de préciser les tâches auxquelles la mission devra se préoccuper, parfois de façon prioritaire.

## §1- LA CONCEPTION ASYMETRIQUE DU CHAPITRE VII DANS LE MANDAT DE LA MONUC/MONUSCO

C'est de manière progressive que le chapitre VII a été appliqué dans le cadre de la MONUC/MONUSCO avec efficacité y compris dans le renforcement de ses effectifs intervenus en vertu des résolutions du Conseil de sécurité et de la transformation de son mandat[830]. L'autorisation donnée aux Casques bleus sur invocation ou non du chapitre VII de la Charte des Nations Unies « *d'user de tous les moyens ou mesures nécessaires* » pour la mise en œuvre de tout ou partie de leur mandat traduit avant tout les rapports de forces au sein du Conseil de sécurité qui demeurent variables selon le conflit dont il est saisi, renvoyant à sa logique politique et fonctionnaliste. En réalité, le Conseil de sécurité n'a pas besoin du chapitre VII pour imposer des obligations aux parties destinataires de ses résolutions[831].

[828] Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects, Rapport du Secrétaire général, UN doc. A/62/627 du 28 décembre 2007, §74.
[829]Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre du rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, A/55/502 du 21 octobre 2000, §7 (e).
[830]S/RES/1291(2000) du 24 février 2000, §8.
[831]Dans sa résolution 1565 (2004) § 25, le Conseil demande instamment aux pays qui mettent à disposition des contingents de prendre les mesures appropriées, disciplinaires et autres, afin de veiller à ce que des comptes

Cependant, dans les contextes défavorables, les opérations fondées sur le chapitre VII peuvent aider à résoudre des problèmes de respect des engagements et de coopération en assurant directement l'application d'accords de paix ou en augmentant le coût à payer en cas de violation de ces accords. Dans ce genre de situation, l'emploi de la force armée permet de résister contre les agissements des belligérants qui cherchent à empêcher l'opération d'accomplir son mandat[832]. En agissant en vertu du chapitre VII, le Conseil de sécurité conserve la compétence exclusive de son action. Le recours à la force militaire de la Mission pour protéger les civils s'est opéré de manière incrémentale. Dans la résolution 1291(2000), le Conseil de sécurité a placé le mandat de la MONUC sous le chapitre VII mais l'usage qu'elle fait de la force armée pour la protection des civils fût aléatoire[833]. Le rapport Brahimi, insiste :

«*Les opérations dans le mandat desquels la protection des civils est prévue de façon générale et explicite, doivent être dotées des moyens requis pour s'acquitter de cette partie de leur mission*»[834].

En théorie, le mandat de protection des civils en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies permet d'utiliser la coercition. Cependant, les Casques bleus sont confrontés sur le terrain opérationnel à des difficultés liées aux moyens, à la clarté du mandat, aux règles d'engagement et aux contingences sécuritaires. Les pays contributeurs des troupes sont réticents à l'idée qu'une action coercitive sous commandement onusien de leur soldat ne fasse l'objet des poursuites judiciaires pour violation du droit de conflits armés[835]. Ainsi, l'exécution du mandat de la MONUC s'est heurtée progressivement à cette prohibition de l'usage de la force offensive dans les relations internationales[836]. Alors que le mandat lui permettait

---

soient pleinement rendus dans l'éventualité où leurs personnels seraient impliqués dans tels actes. Il prie le Groupe d'experts crée par la résolution 1771 (2007) de s'acquitter du mandat suivant:(...) c) Examiner et recommander, en tant que besoin, les moyens par lesquels pourraient être améliorées les capacités des États intéressés , en particulier ceux de la région, d'appliquer effectivement les mesures imposées au paragraphe 1 ci-dessus (…) ; f)Fournir au Comité, dans ses rapports, des listes dûment documentées de ceux dont il aura déterminé qu'ils ont agi en violation des mesures imposées au paragraphe I ci-dessus et de ceux dont il aura déterminé qu'ils les ont soutenus dans de tels agissements, en vue d'éventuelles mesures que le Conseil pourrait prendre (S/RES/ 1807 (2008) §18.

[832] DAILLIER (P), « Les opérations en vue du rétablissement de la paix », *op.cit*., p.336.

[833] S/RES/1291(2000), 24 février 2000, §8.

[834]Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, S/2000/809 - A/55/305, 21 août 2000.

[835] BODEAU-LIVINEC, « Responsabilité pour faits illicites commis au cours d'opérations autorisées par le Conseil de sécurité : remarques sur quelques problèmes d'attribution », *op.cit*. p.207.

[836] « L'usage de la force dans les relations internationales : aspects du droit international et du droit européen », Colloque Nice 9-11 septembre 2015

d'utiliser tous les moyens nécessaires pour protéger les civils[837], les restrictions induites par ledit mandat reposant sur l'utilisation de la force qu'en cas de menace imminente à l'intégrité physique et légitime défense ont relativisé l'efficacité des missions de protection dévolues à la MONUC.

La création des Brigades de l'Ituri chargées de pacifier l'Ituri et de mettre fin aux affrontements armés opposant les deux tribus Hema et Lendu était fondée sur le chapitre VII de la Charte mais faute d'un mandat clair et des effectifs suffisants, elle a fini par solliciter l'intervention de la force européenne appelée « Artémis » disposant des moyens suffisants et d'un mandat clairement défini. La pratique onusienne récente révèle que la mention expresse du chapitre VII ne suffit pas à établir la dimension « robuste » de l'opération. Ce sont les modalités de la mise en œuvre du mandat qui permettent d'identifier le caractère ferme qui s'y attache et qui fondent son caractère contraignant[838]. Laura Pineschi précise que «*la nature coercitive d'une opération n'est pas déterminée par l'autorisation de l'emploi de la force, mais par le fait d'agir en faisant abstraction du consentement de l'État hôte* »[839].

Pour imposer des obligations aux parties au conflit, le Conseil de sécurité en vertu des pouvoirs qu'il tire de la Charte de l'ONU n'a pas besoin d'un chapitre spécifique de la Charte. Il recourt indifféremment au chapitre VI ou au chapitre VII pour imposer des obligations à ses destinataires. Dans ce cadre, nous analyserons la MONUC/MONUSCO et l'usage de la force contre les parties en conflit(**A**) et le chapitre VII et l'affirmation du mandat robuste de la MONUC/MONUSCO (**B**).

## A. La MONUC/MONUSCO et l'usage de la force contre la ou les parties en conflit

Certaines résolutions du Conseil de sécurité sans se fonder sur le Chapitre VII sont aussi rédigées sur le mode prescriptif. L'emploi de ce mode (exige, décide...) dans le dispositif de telles résolutions ne crée pas une obligation nouvelle mais rappelle l'obligation posée à l'article 25 de la Charte selon laquelle, « *les membres de l'organisation conviennent*

[837]S/RES/1493(2003), 28 juillet 2003.
[838]PIERRY (L), « Du chapitre VI au chapitre VII : vers des OMP plus robustes ? », *in* K. Bannelier et C. Pison (dir*), Le recours à la Force autorisé par le Conseil de sécurité*, Ed. A. Pedone , Paris 2014, p.88.
[839] PINESCHI (L), « L'emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies « robustes » : conditions et limites juridiques », *in* M.Arcari/L. Balmond*, La sécurité collective, entre légalité et défis à la légalité*, éd. Milano-Giuffré 2009, p. 162. ; NOVOSSELOFF (A), « Le chapitre VII et maintien de la paix : une ambiguïté à déconstruire », *Bulletin de maintien de la paix*, n°100, octobre 2010, p.2

*d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte* ».

Cette pratique résulte de la difficulté, voire de l'impossibilité à mettre en œuvre le Chapitre VII de la Charte, qui repose sur une forme de télescopage entre le Chapitre VI et le Chapitre VII. J. Combacou et S. Sur affirment à ce sujet « *là où la situation rentrerait à première vue dans le cadre du Chapitre VII (acte d'agression, menace contre la paix ou rupture de la paix) parce qu'elle est provoquée par un conflit international ouvert, le Conseil de sécurité réagit souvent par le recours aux techniques du Chapitre VI* ». On dirait que le Conseil de sécurité fait ce qu'il veut selon son appréciation et ses considérations. Ainsi, le désaccord entre les membres permanents du Conseil de sécurité conduit à l'adoption de résolutions de compromis qui recherchent l'apaisement principalement entre eux. Bien que fondées sur le chapitre VII, certaines résolutions concernant la RDC rappellent des résolutions précédentes sans aucune nouvelle obligation. Elles traduisent symboliquement la saisine de la situation et le suivi de l'évolution sans pouvoir déterminer les mesures et les moyens à mettre en œuvreen vue du règlement du conflit[840].

Dans le cadre de l'opération des Nations Unies au Congo (ONUC)[841], seule opération de maintien de la paix du temps de la guerre froide expressément autorisée à utiliser la force armée, le chapitre VII n' a pas été invoqué en vue de l'usage de la force armée alors même que l'opération y a eu recours pour ramener la paix. Dans la résolution 161(1961), le Conseil de sécurité demande *que « l'ONU prenne immédiatement toutes mesures appropriées pour empêcher le déclenchement d'une guerre civile au Congo»,* et «*autorise le Secrétaire général à entreprendre une action vigoureuse, y compris, le cas échéant, l'emploi de la force dans la*

[840]Pour plus de détails, lire la guerre d'agression contre la République Démocratique du Congo et l'interpellation du droit international, Actes des journées de réflexion du 05 au 06 octobre 1998, PUK (Presses Universitaires de Kinshasa), 1999.

[841]Il est fondamental de souligner que l'ONUC est la seule opération des Nations Unies autorisée par le Conseil de sécurité pendant la guerre froide à utiliser la force sans référence au Chapitre VII. Voir la S/RES/161 (161) du 21 février 1961. Cependant, il est indiqué au paragraphe 1 que le Conseil de sécurité « demande instamment que les Nations Unies prennent immédiatement toutes mesures appropriées pour empêcher le déclenchement de la guerre civile au Congo notamment des dispositions concernant le cessez-le-feu, la cessation de toute opération militaire, la prévention des combats et le recours à la force si besoin est en dernier ressort », Voir aussi la S/RES/169 (161) du 24 novembre 1961, dans cette résolution, le Conseil de sécurité ne mentionne pas le Chapitre VII mais dans le paragraphe 4 de ladite résolution, le Conseil de sécurité « autorise le Secrétaire général à entreprendre une action vigoureuse, y compris le cas échéant, l'emploi de la force dans la mesure requise pour faire immédiatement appréhender, placer en détention dans l'attente des poursuites légales ou expulser tous les personnels militaires et paramilitaires et conseillers politiques étrangers ne relevant pas du commandement des Nations Unies, ainsi que les mercenaires visés au paragraphe 2 de la résolution 161 (1961).

*mesure requise*»[842]. Dans certaines situations, le Conseil de sécurité adopte des résolutions avec référence au Chapitre VII de la Charte mais sans corrélation dans le dispositif des résolutions[843]. On peut constater que l'invocation du Chapitre VII par le Conseil de sécurité ne s'arrête pas aux seules mesures relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales. La résolution peut poursuivre d'autres objectifs parfois sans adopter aucune mesure contraignante. Cependant, les exigences du Chapitre VII aboutissent à la création d'une obligation nouvelle par rapport aux décisions et accords préexistants. La référence au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies traduit une pratique utilitariste qui permet au Conseil de sécurité de se saisir d'une situation dont il a préalablement constaté qu'elle menaçait ou risque de menacer la paix et la sécurité internationales. Le recours au chapitre VII de la Charte des Nations Unies permet aussi de briser et de contourner les prescriptions de l'Article 2§7 relatifs à la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État et de traiter les conflits d'ordre interne sans préjuger des moyens utilisés tout en se prémunissant contre les accusations d'ingérence. En 2003, le Conseil de sécurité décide en vertu de la résolution 1484 (2003) le déploiement de la force européenne, multinationale intérimaire (Artémis) sans consentement des parties pour des raisons humanitaires en Ituri[844].

Dans la résolution 1304 (2000), sans se référer au chapitre VII, le Conseil de sécurité souligne qu'aucune partie ne sera autorisée à réoccuper militairement cette ville une fois que celle-ci aura été démilitarisée et demande à toutes les parties de prendre les mesures dont la remise à la MONUC dans les plus brefs délais et conformément à sa résolution 1355 (2001) des informations opérationnelles nécessaires à la planification du soutien de la MONUC au processus de retrait total des forces étrangères présentes sur le territoire de la République Démocratique du Congo (…) et dans le processus DDRRR[845]. Le Chapitre VII est indicatif du soutien dont bénéficie la mission, il répond aussi aux contraintes politiques qui pèsent sur le Conseil de sécurité.

[842]Résolution 161(1961) du 21 février 1961, §1.
[843]L'autorisation donnée à la MONUC de recourir à la force : Autorise la MONUC à utiliser tous les moyens nécessaires, dans la limite de ses capacités et dans les zones de déploiement de ses unités, pour s'acquitter des missions énumérées aux paragraphes a) à g) de l'article 4 et aux paragraphes a), b), c) et f) de l'article 5 (S/RES/ 1565 (2004) §6. Voir aussi S/RES/1592 (2005) §7 ; 1649 (2005), § 11 ; 1794 (2007) §§ 5 et 8. Il en est de même lorsque le Conseil décide qu'à la fin de la période initiale de 12 mois, le Conseil de sécurité réexaminera la situation en République Démocratique du Congo et en particulier dans l'est du pays, en vue de renouveler les mesures stipulées au paragraphe 20 ci-dessus si aucun progrès significatif n'a été enregistré dans le processus de paix, en particulier sur le plan de la cessation de l'appui aux groupes armés, d'un cessez-le-feu effectif et des progrès dans le DDRRR des groupes armés étrangers et congolais (S/1493 (2003), §22.
[844] Résolution 1484(2003), 30 mars 2003, préambule
[845]S/RES/ 1376 (2001), §12.

Le recours au chapitre VII peut constituer une posture adoptée par le Conseil de sécurité en cas d'impossibilité de décider des mesures coercitives[846]. L'autorisation donnée aux Casques bleus de la MONUC d'user de « *tous les moyens nécessaires* » ou «de *prendre toutes les mesures nécessaires* » pour exécuter tout ou une partie du mandat détermine le cadre du recours à la force et la dimension coercitive de l'opération mais ce cadre semble insuffisant dans la mesure où cette autorisation ne détermine, ni la situation juridique de la force, ni les moyens correspondants, encore moins les limites de cet usage en vue du rétablissement de la paix[847]. Le caractère obligatoire et coercitif d'une résolution du Conseil de sécurité sont indifférents du fondement juridique du mandat. Il ne suffit pas de décréter qu'une action est obligatoire en vertu du chapitre VII pour qu'elle s'applique effectivement sur le terrain[848].La dimension coercitive d'une mission de paix ne résulte pas exclusivement de son fondement juridique qui est le chapitre VII, elle est surtout fonction de termes du mandat et des règles d'engagement.Le recours au chapitre VII dans le mandat de la MONUC s'est très vite révélé inadapté. La dégradation de la situation sécuritaire et les violations de droits de l'homme, du droit international humanitaire par les parties ont conduit le Conseil de sécurité à adopter un mandat robuste fondé sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

### B.Le chapitre VII et l'affirmation du mandat robuste de la MONUC/MONUSCO

La dégradation de la situation sécuritaire implique non seulement le recours au chapitre VII mais aussi un mandat robuste avec des objectifs clairs et une volonté politique à appliquer les résolutions sur le terrain. Le chapitre VII sur lequel est fondé la MONUC est envisagé comme un tout, une globalité symbolisée par la formule consacrée : « *agissant en vertu du chapitre VII ».* La pratique actuelle du Conseil de sécurité à se référer de façon systématique au chapitre VII dans les résolutions concernant la RDC vise à marquer son appui au processus politique[849]. Qualifié de légalité d'exception, le chapitre VII de la Charte offre une large liberté d'action au Conseil de sécurité en ce sens qu'il n'est pas lié aux principes énoncés à l'article 1§1 de la Charte de l'ONU. Dans le cadre du maintien de la paix, ce

[846]S/RES/1820(2008), 19 juin 2008, Les femmes, la paix et la sécurité.
[847] S/RES/ 1327(2000), 13 novembre 2000, Annexe II, §2 ; HAMMANT (H), « L'évolution profonde du fondement juridique des opérations de maintien de la paix des Nations Unies *»,in Les menaces contre la paix et la sécurité internationales : nouveaux défis et nouveaux enjeux,* Paris, Publication de l'IREDIES n ° 1, Université Paris I- Panthéon-Sorbonne, 2010, pp.11-12 et 28-32.
[848] NOVOSSELOFF (A), « Le chapitre VII et maintien de la paix : une ambiguïté à déconstruire », *Bulletin de maintien de la paix*, n°100, octobre 2010, pp.2-4

[849] PETIT (Y), *Droit international du maintien de la paix, op.cit.,* p.45.

chapitre permet au Conseil de sécurité de créer un droit particulier, un droit d'action dans un objectif de maintien de la paix[850].

A la différence de la MONUC, les résolutions de la MONUSCO sur le chapitre VII s'accompagnent des moyens conséquents, des objectifs clairs et prédéterminés. La résolution 2098(2013) qui crée la Brigade d'intervention de la MONUSCO, par exemple, dispose d'un effectif militaire suffisant, d'un mandat clair et d'un objectif précis qui est la neutralisation des groupes armés notamment le M23[851].Cependant, le recours au chapitre VII peut conduire à une dérive, préjudiciable au Conseil de sécurité car son invocation systématique dans toutes les résolutions peut participer à son affaiblissement[852].L'usage du chapitre VII dans les résolutions du Conseil de sécurité concernant la RDC ne rend pas ce chapitre plus obligatoire que d'autres chapitres de la Charte de l'ONU.

L'analyse de la majorité des résolutions du Conseil de sécurité concernant la RDC montre un recours quasi-systématique au Chapitre VII du moins dans leurs préambules. L'action des Nations Unies s'est tournée vers une pratique de maintien de la paix robuste faisant du chapitre VII de la Charte des Nations Unies un fondement possible de la création et du renouvellement du mandat. Cependant, le Conseil de sécurité l'utilise selon des degrés variés en combinant avec ou sans le consentement des parties en conflit. Le Conseil de sécurité se remarque avec une nouvelle pratique consistant à introduire sous le chapitre VII qu'une partie du mandat autorisant l'emploi de *« toutes les mesures nécessaires* ».

Concernant la RDC, le Conseil de sécurité opère une sorte de gradation dans l'usage de ce chapitre VII. On dirait même que l'utilisation du chapitre VI, fondement initial de la MONUC n'était plus adapté à l'évolution de la situation sur le terrain. A titre d'exemple, la résolution 1291(2000) qui transforme la MONUC en une véritable opération de maintien de la paix ne fonde pas le mandat de celle-ci sur le chapitre VII, seule la disposition concernant l'autorisation de prendre des mesures nécessaires est fondée sur le chapitre VII[853]. Le procès-verbal de la séance du Conseil de sécurité au cours de laquelle cette résolution a été adoptée révèle que ses membres ne semblaient pas vouloir d'un mandat fondé sur le chapitre VII :

[850] BORE EVENO(V), « Le contrôle juridictionnel des résolutions du Conseil de sécurité : vers un constitutionnalisme international ? », *op.cit*., p.845.
[851] S/RES/2098(2013), 28 mai 2013, §9.
[852] NOVOSSELOFF (A), « Chapitre VII et maintien de la paix, une ambiguïté à déconstruire », *op.cit*., p.3.
[853]S/RES/1291(2000) du 24 février 2000, §8.

« (…) *la Fédération de Russie met l'accent sur l'accord général auquel est parvenu le Conseil de sécurité selon lequel la MONUC ne prendra pas de mesures pour obliger les parties à accepter la paix, ni pour imposer le désarmement des groupes armés irréguliers dans le territoire de la République Démocratique du Congo, pas plus à l'étape actuelle des opérations qu'à l'avenir* »[854].

Le recours au chapitre VII de la Charte des Nations Unies permet de répondre efficacement aux crises de protection et à contraindre les parties à respecter leurs obligations. Cet appui musclé est parfois nécessaire pour indiquer les tâches spécifiques et signifier aux contrevenants au processus de paix la position du Conseil et le niveau de son implication dans le conflit.

### *1. Le chapitre VII dans les environnements complexes et hostiles*

Lors de la7275ème séance de la réunion du 09 octobre 2014, en présence des commandants des forces de trois opérations de maintien de la paix des Nations Unies[855], le Conseil de sécurité a pris en compte les environnements de plus en plus complexes, hostiles et imprévisibles dans lesquels évoluent aujourd'hui les Casques bleus. Ces derniers sont« *devenus des cibles par des acteurs non étatiques du Golan syrien au nord du Mali en passant par la République Démocratique du Congo* »[856]*:* Le Conseil de sécurité se déclare particulièrement préoccupé par la sécurité du personnel des Nations Unies, des violations des droits de l'homme et du DIH sur la population civile. Il décide d'adapter les opérations de maintien de la paix à des environnements complexes et volatils. Dans la déclaration adoptée lors du sommet du Millénaire des Nations Unies en septembre 2000, le Conseil de sécurité se déclare : *« résolu à renforcer les opérations de maintien de la paix »* en adoptant notamment « *des mandats clairement définis, crédibles, réalisables et appropriés* » dans lesquels seront inclus «*des mesures permettant d'assurer efficacement la sécurité du personnel des Nations Unies et si, possible, la protection de population civile »*[857].

[854]Voir procès-verbal de la 4104è séance du Conseil de sécurité en date du 24 février 2000, S/PV.4104.
[855] Cette réunion s'est tenue en présence des commandants des forces des opérations de maintien de la paix : le général de division Jean Bosco Kazura, commandant de la MINUSMA ; général de corps d'armée Iqbal Singh Singha, commandant de la FNUOD et le général Carlos Alberto Dos Santos Cruz, commandant de la MONUSCO.
[856] Le Conseil de sécurité réfléchit aux moyens d'adapter les opérations de maintien de la paix à des environnements toujours plus complexes et volatiles, CS/11594 du 9 octobre 2014.
[857] Déclaration figurant en annexe de la S/RES/1318(2000), 7 septembre 2000.

Les résolutions concernant la République Démocratique du Congo mettent en lumière cette inquiétude du Conseil de sécurité quant à la dangerosité de la situation pour le personnel des Nations Unies et la population civile[858]. Dans la résolution 1906(2009), le Conseil de sécurité condamne toutes les attaques contre les soldats de la paix et des agents humanitaires des Nations Unies quel que soit les auteurs et se déclare profondément préoccuper qu'à l'Est de la RDC, les milices et les groupes armés n'ont pas encore déposé les armes et continuent de s'attaquer à la population civile[859]. Dans cet ordre, le 9 mai 2003, le siège de la MONUC à Bunia est pris pour cible par les miliciens obligeant les Casques bleus à riposter contre les agresseurs. En raison de la persistance des attaques contre le personnel onusien, le Secrétaire général de l'ONU considère que la situation sécuritaire est volatile et imprévisible. Il décide d'évacuer une partie du personnel onusien et des organisations humanitaires vers l'Ouganda[860].

A ce sujet, Le général Dos Santos Cruz, commandant des opérations de la MONUSCO estime que :« *les opérations de maintien de la paix doivent s'adapter à l'évolution constante de leur environnement tout en ayant à l'esprit l'objectif fondamental qui est la protection des civils et qu'à certains moments, les principes qui sous-tendent les mandats des opérations ne sont plus valables pour les criminels auxquels les Casques bleus font de plus en plus face sur le terrain. Seule une force proactive et robuste est à même de combattre les menaces qui pèsent aujourd'hui sur les civils d'où la nécessité d'une meilleure formation du personnel militaire et à la mise à leur disposition d'équipement plus performants et de meilleure qualité pour atténuer les risques qui courent au quotidien les Casques bleus et les civils* »[861].

Autrement dit, la dangerosité de l'environnement opérationnel des Casques bleus exige un mandat robuste fondé sur le chapitre VII en vue de permettre aux Casques bleus de se défendre et de protéger les civils. La pratique du Conseil de sécurité en RDC consiste à fonder les résolutions qui déterminent à la mission de paix des tâches spécifiques sur le chapitre VII.

[858]S/RES/1857(2008), 22 décembre 2008, préambule. ; S/RES/1794(2007), 21 décembre 2007, préambule.
[859]S/RES/1906(2009), 23 décembre 2009, préambule.
[860]Deuxième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2003/566 du 27 mai 2003, §16.
[861] Le Conseil de sécurité réfléchit aux moyens d'adapter les opérations de maintien de la paix à des environnements toujours plus complexes et volatiles, CS/11594 du 9 octobre 2014

### *2. La nécessité du Chapitre VII dans l'exécution des tâches spécifiques de la MONUC/MONUSCO*

Certaines tâches confiées à la MONUC/MONUSCO nécessitent de recourir aux moyens coercitifs. Le recours au chapitre VII et la formule *« prendre toutes les mesures nécessaires »*sont régulièrement rappelés dans les résolutions concernant la RDC. Autrefois, cette disposition était limitée à la défense du personnel onusien, de civils, il est étendu aux humanitaires, aux réfugiés, personnes vulnérables et à exécuter des tâches spécifiques. La protection des civils érigée en priorité absolue dans le mandat de la MONUC/MONUSCO, le Conseil de sécurité précise agir en vertu du chapitre VII. Cette protection des civils en danger est bien demandée dans la limite des capacités et des zones de déploiement des Casques bleus et sans préjudice des responsabilités du Gouvernement de l'État hôte. Autrement dit, le recours au chapitre VII de la Charte ne confère pas à la Mission, un mandat illimité en termes des moyens disponibles et de zones de déploiement de la force. Dès le préambule des résolutions du Conseil de sécurité sur la RDC, l'accent est mis sur les civils. Le Conseil condamne les attaques ciblées contre la population civile, les violences sexuelles, le recrutement d'enfants soldats et les exécutions sommaires[862]. Ce qui signifie qu'ils constituent une préoccupation du Conseil de sécurité et qu'ils doivent être préservés des effets liés au conflit en tant que personnes vulnérables. Le fait d'élever la protection des civils en priorité absolue du mandat en vertu du chapitre VII pourrait traduire la prise en compte par le Conseil de sécurité des expériences des OMP dans lesquelles, les civils furent insuffisamment protégés ( Bosnie-Herzégovine et Rwanda)[863]. L'analyse de ce qui précède permet de se demander si la protection des civils en danger n'est pas devenue une marque distinctive des OMP robustes et donc, une des conditions légitimant le recours à la force fondé sur le chapitre VII[864]. Une telle conclusion correspond à la volonté exprimée par le Secrétaire général de l'ONU dans la mise en œuvre de la « responsabilité de protéger » des Nations Unies.

Le Secrétaire général s'exprime en ces termes :« *Bien que parfaitement conscient du caractère sensible de la question, j'approuve résolument cette démarche. Je suis convaincu*

[862]S/RES/1856(2008) de 22 décembre 2008, §§ 2, 3, 4, 6, 14.
[863]TARDY(T), « Quel maintien de la paix « robuste », pour quel maintien de la paix efficace ? Vers une approche réaliste de la robustesse », *in* Jocelyn Coulon, Alexandra Novosseloff (dir), *La paix par la force ? Pour une approche réaliste du maintien de la paix « robuste »*, éd. Athéna, 2011, p.25.
[864] PINESCHI (L), « L'emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies « robustes », conditions et limites juridiques », *in*, A. Novosseloff, J.Coulon (dir), *La paix par la force ? Pour une approche réaliste du maintien de la paix « robuste »*, éd. Athéna, 2011, p.167.

*que nous devons assumer la responsabilité de protéger et, lorsque c'est nécessaire, prendre les mesures qui s'imposent. Cette responsabilité incombe, avant tout, à chaque État en particulier, qui a pour principale raison d'être et pour devoir premier de protéger sa population. Néanmoins, si les autorités nationales ne peuvent ou ne veulent pas protéger leurs citoyens, il appartient alors à la communauté internationale d'utiliser les moyens diplomatiques, humanitaires et autres pour aider à protéger les droits de l'homme et le bien-être des populations civiles. Lorsque ces méthodes s'avèrent insuffisantes, le Conseil de sécurité peut décider, par nécessité, de prendre des mesures en application de la Charte des Nations Unies, y compris, si besoin est, une action coercitive*»[865].

A côté de la protection des civils, la sécurité du territoire de la RDC a constitué une préoccupation du Conseil de sécurité justifiant le recours au chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Pour aider le Gouvernement congolais à rétablir l'autorité de l'Etat sur le territoire national, à désarmer les groupes armés, le Conseil de sécurité décide de fonder ses résolutions sur le chapitre VII de la Charte de l'ONU. Ainsi, en vertu de la résolution 1856(2008) fondée sur le chapitre VII, le Conseil de sécurité décide que « *la MONUC a pour mandat d'observer et rendre compte dans les plus brefs délais de la position des mouvements et groupes armés et de la présence militaire étrangère dans les principales zones d'instabilité, notamment en surveillant l'usage des aérodromes et les frontières, y compris les lacs*»[866].

Ainsi, le recours au chapitre VII permet au Conseil de contourner le consentement des parties au conflit pour imposer des mesures contraignantes notamment les sanctions économiques, l'embargo sur les armes, l'interdiction de voyager, ou le gel d'avoirs de certains dirigeants rebelles. Par le chapitre VII, le Conseil de sécurité intègre le concept de légitime défense élargie dans le mandat de la MONUC/MONUSCO en autorisant l'usage des moyens coercitifs et de contraintes militaires au profit de l'État congolais. Cependant, A. Novosseloff constate « *que la référence excessive au chapitre VII crée de fausses attentes ou des craintes injustifiées quant aux objectifs et aux moyens des Casques bleus* ». La mention du chapitre VII dans les résolutions du Conseil de sécurité n'est pas à elle seule déterminante pour une action coercitive d'une OMP. Elle est utile mais non suffisante car la dimension coercitive peut être déduite des moyens mis à disposition pour conduire les opérations, des règles

[865] CIISE, UN doc. A/59/2005 du 24 mars 2005, §135.CONDORELLI, « De la responsabilité de protéger ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie *», in Revue Générale de droit international public*, 2006, p.11.
[866] S/RES/1856(2008), 22 Décembre 2008, §3, m).

d'engagement et de la volonté politique à exécuter le mandat. Le recours au Chapitre VII correspond plus à un état d'esprit que le Conseil de sécurité tente d'imprimer aux parties en conflit et ne traduit pas les moyens et les règles d'engagement dont disposerait la mission pour exécuter le mandat[867].

Les termes du mandat d'une OMP déterminent les activités ou les tâches que la Mission tend à exécuter selon l'ordre des priorités. Cependant, l'exécution du mandat dépend aussi des règles d'engagement qui encadrent la conduite de ces opérations[868].

## §2- LES REGLES ENCADRANT LA CONDUITE DES OPERATIONS MILITAIRES DELA FORCE DE MAINTIEN DE PAIX

Pendant très longtemps, les Nations Unies ont affiché une certaine indifférence à l'établissement des règles pouvant encadrer les opérations de maintien de la paix dans lesquelles, l'usage de la force est autorisé. Traditionnellement, les OMP sont considérées comme ne pouvant être menées par les Casques bleus. Les Nations Unies n'ont pas par principe vocation à faire la guerre et que leurs forces ne sont pas chargées , ni à participer aux hostilités, ni à imposer la paix aux parties en conflit , encore moins des forces combattantes qui visent à neutraliser un ennemi identifié et ciblé[869]. Elles étaient donc, exclues du champ de l'application des droits des conflits armés. La problématique de la détermination des règles pouvant encadrer l'usage de la force dans une opération de maintien de la paix des Nations Unies s'est longtemps appesantie à la justification du droit de légitime défense qui peut être personnelle et fonctionnelle ainsi qu'à la reconnaissance par les Nations Unies que leurs forces respectent l'esprit et les principes des Conventions de Genève[870]. A ce titre, les instances onusiennes n'ont jamais fixé ni les conditions, ni les circonstances d'ouverture du

[867] NOVOSSELOFF (A), « Le chapitre VII et le maintien de la paix, une ambiguïté à déconstruire », *op.cit*. p.3.
[868] Les règles d'engagement doivent être distinguées des « règles d'usage de la force » (ou rules for the use of force), qui sont les règles s'appliquant dans un territoire national. La différence importante entre les deux concepts réside dans le sens où l'usage de la force en légitime défense varie en fonction de son cadre qui peut être national ou extérieur dans lequel s'exerce le droit de légitime défense, ce droit étant compris de manière très restrictive lorsque les opérations sont menées dans le cadre national que lorsqu'elles sont conduites dans un cadre extérieur.
[869] RAINAUD (A), « Réflexion sur l'usage de la force, le droit et les opérations de maintien de la paix, Perspectives internationales et européennes », *op.cit.,* p.9.
[870] THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit*. p.99.

feu, ni les règles à respecter, reléguant la détermination de toutes ces questions aux Etats contributeurs des troupes[871].

L'interdiction d'user de la force par les Nations Unies a longtemps constitué un principe structurant la conduite des OMP[872]. L'évolution contemporaine de la pratique des Nations Unies relative à l'usage de la force dans les opérations de maintien de la paix à l'exemple de la Brigade d'intervention de la MONUSCO appelle à plus de clarté pour lever toute ambiguïté dans l'application de ce principe et de ses conséquences juridiques sur le statut des forces de maintien de la paix[873]. Cette approche nouvelle du maintien de la paix dite robuste, implique la détermination des règles et principes pouvant encadrer la mise en œuvre de l'usage de la force et éventuellement ses conséquences sur le statut des Casques bleus[874.] La pratique contemporaine des Nations Unies autorisant les forces de maintien de la paix à user de la force et de la contrainte militaire pour l'exécution de leur mandat, ce qui implique que les règles qui encadrent ces opérations militaires menées par les Casques bleus soient identifiées[875]. Dans ce paragraphe, nous aborderons les règles d'engagement dans la pratique des Nations Unies(**A**) et les modalités de leur intégration dans la conduite des opérations militaires menées par les Casques bleus(**B**).

### A. Les règles d'engagement dans la pratique des Nations Unies

En vue de clarifier et de déterminer les règles qui pourraient ou devraient encadrer l'usage de la force et de la contrainte militaire armée ou non, létale ou non par les Casques bleus, il semble nécessaire de saisir la portée de cette notion «*règles d'engagement* ». Par règles d'engagement, on entend « *l'ensemble des directives établies par l'état-major ou une autorité militaire désignée, avalisées par l'autorité politique et adressées aux forces engagées dans une opération extérieure déterminée* »[876]. Ces règles définissent les circonstances, les conditions, le type d'armes, le degré et la manière de pouvoir ou non faire usage de la force

[871]*Ibidem*
[872] RAINAUD (A), « Réflexion sur l'usage de la force, le droit et les opérations de maintien de la paix, Perspectives internationales et européennes », *op.cit.,* p.9.
[873]THOUVENIN (J.M), « Le statut juridique des forces de maintien de la paix des Nations Unies *», International Law Forum du droit internationa*l, volume 3, N° 2, juin 2001, pp.105-113.
[874]*Ibid*.
[875] SOREL (J-M), « La responsabilité des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix *», International Law Forum du droit international,* volume 3, N°2, June 2001, pp.127-138.
[876]THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit*., p.55. ; MARTINEAU (F), « Les règles d'engagement en 10 questions », *Doctrin*e, 4 septembre 2004, p.18.

ou effectuer des actions considérées comme hostiles y compris l'usage de la force armée[877] ou toute mesure conduisant à restreindre les libertés individuelles notamment les mesures de contrôle des foules et de rétention opérationnelle extrajudiciaire[878]. Ces règles traduisent les conditions et circonstances opérationnelles auxquelles l'emploi de la force est soumis : « *répondre à une volonté politique d'emploi maitrisé et opportun des forces armées ; respecter la légalité nationale et internationale ; garantir une liberté d'action suffisante pour permettre à la fois l'accomplissement de la mission et la sauvegarde de la force* »[879]. Autrement dit, les règles d'engagement sont des règles de conduite opérationnelle militaire. Elles garantissent la conformité de l'usage de la force au mandat tel qu'il a été décidé par le Conseil de sécurité en référence au droit international humanitaire.

Sur le terrain des opérations, ces règles sont modulables en fonction des composantes, des unités ou du niveau de violence. Elles permettent de fixer la limite de la force autorisée en termes des moyens et d'intensité[880]. Ces règles déterminent les types d'armes utilisables par les Casques bleus dans la conduite opérationnelle. Dans le cadre de la MONUC, l'évolution du cadre juridique du recours à la force s'est traduite par la quantité et la qualité de l'armement offensif autorisé aux Casques bleus, ce qui ne préjuge pas de leur mise à disposition effective par les Etats. Les Casques bleus de la MONUC ont été autorisés à utiliser des armements offensifs et inoffensifs notamment: les armes légères remplacées par des armes d'appui, des mitrailleuses, des mortiers légers, des véhicules blindés de transport de troupes et d'hélicoptère d'attaques, des jeeps voire des armes antichars[881]. Dans cet ordre, la MONUC dispose de 350 blindés, 8 hélicoptères d'attaque et de 3 unités de forces spéciales[882].S'agissant de la protection des civils contre les groupes armés irréguliers par la MONUC, les règles d'engagement précisent que :

---

[877] Di RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p.148.
[878]*Ibidem, NATO Rules of engagement, MC 362/1 (Military decision), 30 juin 2003, p.2.*
[879]THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.ci*t. p.55.
[880] « Directives issued by competent military authority that delineate the circumstances and limitations under which United States forces will initiate and/or continue combat engagement with other forces encountered », definition du Dictionary of military and associated terms, Department of Defense, Joint Publication 1-02, 8 novembre 2010, amendé le 15 mai 2011.
[881]Neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2001/970 du 16 octobre 2001, §80.
[882]Intervention du Général Babacar GAYE- Commandant de la MONUC, puis de la MONUSCO d'avril 2005 à juillet 2010, dans le cadre du séminaire portant sur les opérations de paix sur le continent africain : état des lieux, enjeux et perspectives, organisé le 7 juin 2010 à Addis-Abeba par l'Union africaine, la Représentation internationale de la Francophonie, le Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix et l'Université de Montréal ; Voir aussi THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.ci*t. P.63. Neuvième rapport du Secrétaire général sur la mission des Nations Unies en Républqie Démocratique du Congo, S/2001/970, 16 octobre 2001, §80.

« *des actions offensives peuvent être menées par les Casques bleus, sous réserve que ces groupes fassent montre d'une intention hostile persistante et manifeste contre les populations civiles et qu'il n'y ait pas des civils dans la zone d'opération militaire prévue*»[883].

Ainsi, en cas de menace imminente contre les civils, les règles d'engagement prescrivent aux Casques bleus de mener des actions offensives tout en s'assurant que les civils se trouvant dans la zone soient moins affectés. Classées confidentielles même après la fin de la mission, les règles d'engagement constituent des documents sensibles contenant la stratégie militaire et le niveau de tolérance des soldats avant l'ouverture du feu.

Le Général Ganascia, Commandant de l'opération Eufor-Tchad précise à ce sujet :

« *Rendre les règles opérationnelles d'engagement publiques reviendrait à dire à l'adversaire potentiel ce que ferait la force, et rendrait cette dernière vulnérable. Si les groupes armés savent au départ que les Casques bleus n'utiliseront que telles armes, ou ne tireront qu'en telle circonstance, ils exploiteront volontiers ces limitations »*[884].

Autrement dit, les règles d'engagement relèvent du secret des opérations et ne doivent pas être publiées en aucun moment et dans aucune circonstance. Elles assurent la sécurité des forces déployées sur le terrain et de ce fait, constituent une stratégie militaire. Elles demeurent classifiées et sont, en général inaccessibles au public[885].Dans le cadre du recours à la force par la MONUSCO pour protéger les civils, le soldat de la paix devra consulter d'abord son supérieur si le temps et le lieu le permettent. Toutefois, si l'imminence de l'action hostile menace la sécurité des Casques bleus et des civils, cette disposition ne sera pas d'application.

La force étant le dernier recours dans la conduite opérationnelle, il est demandé à la composante militaire de la MONUC/MONUSCO de privilégier la prévention et la dissuasion pour éviter l'escalade de la violence. Dans le dispositif opérationnel de la MONUC/MONUSCO, les règles d'engagement instituent la procédure de sommation avant

[883] CAMMAERT (P), « Learning to Use Force on the Hoof in Peacekeeping. Reflections on the Experience of MONUC's Eastern Division », *op. cit*., pp.6-7.
[884] Di RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p.148.
[885]JANSSENS(B), « Les règles d'engagement pendant les opérations des Nations Unies en Somalie », *RDMDG*, 1996, p.209. ; MONUSCO, « Rules of Engagement for the Military Component of MONUSCO », 5 Novembre 2010 (Document interne confidentiel, non-accessible au public) ; DI RAZZA(N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix*, *op.cit*., p.150. MONUSCO, « Aide-Mémoire », *in Rules of Engagement for the military component of MONUSCO*, 2010

tout usage de la force. Cependant, cette disposition intègre des potentielles contraintes pour une mise en œuvre efficace de la protection des civils et du mandat. En face d'une activité hostile, l'usage de la force doit aussi respecter une certaine gradation qui passe par la négociation verbale, la démonstration visuelle de l'intention d'utiliser la force, le chargement des armes et des patrouilles sur des chars, des coups de feu de sommation, tout cela peut produire un effet visuel et audible plus dissuasif avant tout emploi de la force armée proprement dit[886]. Dans les opérations extérieures, les règles d'engagement permettent aux Casques bleus de remplir des missions de police ou du maintien de l'ordre public. Dans le cadre de contrôle des foules, il est recommandé l'usage des moyens non létaux comme des gaz lacrymogènes ou des balles en caoutchouc. Les règles d'engagement permettent de contrôler l'emploi de la force aux différents échelons de commandement en fonction des limitations imposées par des impératifs politiques, militaires et juridiques prédéterminés. Pour les soldats sur le théâtre des opérations, les règles d'engagement sont obligatoires lorsqu'elles prohibent une action qui produit des effets nuisibles à l'image de la mission et dommageables pour la protection des civils. Ainsi, le code de conduite distribué aux Casques bleus, les invitant à n'est plus fréquenter les bars, les lieux de plaisir en tenue des Casques bleus participe à préserver l'image de la mission de paix. Elles sont facultatives et optionnelles lorsqu'elles autorisent une action. D'une manière générale, les règles d'engagement ont une dimension strictement opérationnelle, elles déterminent le comment de l'usage de la force. Elles peuvent prohiber une action ou un comportement autorisé par le droit des conflits armés mais elles ne peuvent pas autoriser une action proscrite par le droit international humanitaire. Elles visent à rationaliser les opérations conduites par les forces de maintien de la paix. Cependant, elles font aussi souvent l'objet des critiques pour être trop restrictives et constituent de ce fait un obstacle à l'imminence de l'action des Casques bleus justifiée par l'urgence et la nécessité.

Les contingents sur le terrain reprochent aux règles d'engagement de ne pas être standardisées et d'être sans cesse réadaptées aux situations. Les règles d'engagement interdisent l'usage de la force létale pour protéger les installations de l'ONU à condition que les groupes armés occupent lesdites installations et se servent d'elles pour lancer des offensives mettant en danger les Casques bleus et les populations civiles. De cette analyse, il

[886]Les seules règles d'engagement onusiennes partiellement publiées sont ainsi celles de la MONUC. Elles ont été récemment modifiées sans que leur contenu nouveau soit accessible. Voir X. ZEEBROEK, M. MENIER, P. SEBAHARA « Mission des Nations Unies en RDC, Bilan d'une décennie du maintien de la paix et perspectives », *op.cit.,* p.40.

apparait que l'usage de la force n'est pas automatique et demeure le dernier recours. Les règles d'engagement évoluent selon la situation et les objectifs fixés sur le terrain. Elles tiennent compte du degré de la violence sur le théâtre d'opération et par conséquent, sont à la fois fonctionnelles et évolutives. Dans la mise en œuvre optimale du mandat, les règles d'engagement se préservent de certains principes fondamentaux.

### *1. La prise en compte des principes de précaution et de compatibilité descendante dans le recours à la force par les Casques bleus*

Par compatibilité descendante, on entend l'impossibilité aux subordonnés d'élargir de leur propre initiative les règles d'engagement ou d'engager une quelconque action sans autorisation préalable de la hiérarchie. Le principe de précaution quant à lui, implique l'exigence de la proportionnalité de l'attaque[887]. Ces principes inspirés du droit des conflits armés sont appliqués au sein des règles d'engagement en temps de paix qu'en temps de guerre[888]. Le principe de proportionnalité prévu par l'article 57 du Protocole additionnel 1 aux conventions de Genève a été repris par le Secrétaire général des Nations Unies dans sa circulaire relative au respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies en ces termes :

*«La force des Nations Unies prend toutes les précautions pour éviter et, en tout cas, pour réduire au minimum les pertes en vies humaines dans la population civile et les dommages aux biens civils qui pourraient être causés incidemment*»[889].

Le principe de proportionnalité implique l'évaluation des moyens engagés par rapport à l'objectif poursuivi autrement dit, le commandement opérationnel devra établir la différence entre les objectifs militaires, les biens et les personnes civiles à protéger avant d'autoriser une action militaire sur une zone opérationnelle donnée. Le Conseil de sécurité peut, dans

[887]Selon F. Martineau : « *les règles opérationnelles d'engagement sont basées sur l'idée d'une gradation de la violence, mettant en œuvre le principe de proportionnalité du droit des conflits armés. Seule la force minimale et nécessaire à l'obtention de l'objectif doit être utilisée.* »

[888]Le protocole additionnel I précisément à ses articles 51§8,56§7 et 57 concernant les obligations des belligérants de prendre des mesures de précaution pour épargner les populations civiles et leurs biens. L'article 57 donne les détails de cette obligation : les belligérants doivent vérifier que l'objectif visé est bien un objectif militaire ; doivent choisir les armes et méthodes qui risquent de causer le moins de dommages collatéraux aux civils ; ils doivent également interrompre toute attaque qui viserait un objectif non militaire ou causerait aux civils des dommages excessifs par rapport à l'avantage militaire attendu; ils doivent avertir la population civile de toute attache ou opération qui peut l'affecter, dans la mesure du possible; pour un même résultat stratégique, ils doivent choisir l'attaque la moins dangereuse et la moins coûteuse pour les civils.

[889]ST/SGB/1999/13, Respect du droit international humanitaire, article 5§3.

certaines circonstances, changer les termes de mandat qu'il s'est lui-même donné et donc changer fondamentalement ce qui est considéré comme proportionnel. Tant que le Conseil ne l'a pas modifié et qu'un cadre juridique a été tracé dans une résolution, celui-ci lie les États contributeurs des troupes en termes de mise en œuvre. Dans la zone opérationnelle, cette notion de proportionnalité s'apprécie par rapport aux choix des cibles en fonction de leur degré d'implication dans le fait illicite[890].La délégation aux États de recourir à tous les moyens nécessaires afin de protéger les civils traduit en quelque sorte une adéquation dans la mise en œuvre du mandat qui est assez proche de la proportionnalité du *jus ad bellum*[891]. Il est difficile que les États mettant en œuvre le mandat autorisé par le Conseil de sécurité engagent des moyens disproportionnés au but recherché, sans fragiliser grandement la légalité de leur action. Dans ce cadre, la Mission devra éviter de frapper n'importe quelle cible plus au moins liée à l'effort militaire mais uniquement les cibles impliquées dans l'action illicite justifiant le recours licite à la force. Dans la pratique récente, certaines situations où l'emploi de la force par la MONUC/MONUSCO a été considéré comme excessif ont été notées[892]. En 2005, les enquêtes des Nations Unies ont conclu à un usage excessif de la force par rapport à la conduite que les militaires de la MONUC, appartenant au contingent du Bangladesh avaient adoptée à l'égard de certains détenus qui tentaient d'échapper à leur contrôle[893].

Le 2 mars 2005, les troupes de la MONUC ont été attaquées alors qu'elles étaient en patrouille et conduisaient une opération définie par les Nations Unies *«de bouclage et de ratissage* » visant à démanteler le poste de commandement des miliciens du Front Nationaliste Intégrationniste (FNI) qui terrorisaient les populations dans la région d'Ituri. Au cours de cette opération, deux soldats pakistanais ont été blessés contre 50 à 60 miliciens tués[894]. Si le principe de proportionnalité invite le militaire à comparer l'avantage militaire qu'il prévoit à l'issue d'une action militaire à la perte de biens des civils et de non-combattants, le nombre des miliciens tués au cours de cette opération est sans conteste très élevé pour

[890] PISON (C), « Outils et méthodes opérationnels d'encadrement de l'usage de la force », *in* K. BANNELIER et C. PISON (Dir), *Le recours à la Force autorisé par le Conseil de sécurité*, éd. A. PEDONE, Paris 2014, p.175.
[891]MEGRET(F), « La pente glissante de l'Usage de la force par le Conseil de sécurité : Quelles contraintes au niveau du jus ad bellum ? » *in* Karine BANNELIER et Cyrille PISON (Dir), *Le recours à la Force autorisé par le Conseil de sécurité*, Ed. A. PEDONE, Paris 2014, p. 165.
[892] Ibid. p. 164.
[893] PINESCHI (L), « L'emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, Conditions et limites juridiques », *in* Jocelyn COULON, Alexandra NOVOSSELOFF (dir), *La paix par la force ? Pour une approche réaliste du maintien de la paix robuste, op.cit.,* p.173 ; *UN DAILY News*, 11 juin 2007, p.4.
[894]Dix-septième rapport du Secrétaire général des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2005/167 du 15 mars 2005, §§11-19.

justifier un usage disproportionné de la force. Dans l'arrêt sur les *Activités armées sur le territoire du Congo,* la CIJ avait exprimé un certain scepticisme par rapport à l'idée selon laquelle « *la capture par l'Ouganda des villes et aéroports de la République Démocratique du Congo à plusieurs centaines de kilomètres de la frontière n'était pas une manière proportionnelle de répondre à une série d'attaques transfrontalières pour justifier le droit à la légitime défense* »[895].

La question de proportionnalité pourrait encore se poser dans le cadre de la résolution 2098(2013) autorisant les Casques bleus à neutraliser les groupes armés. A partir de combien des rebelles tués ou des miliciens neutralisés ou capturés peut-on juger proportionnel l'action de la Brigade d'intervention de la MONUSCO ? Ainsi, le Conseil de sécurité et les États agissant sous commandement onusien doivent proscrire des attaques indifférenciées aux cibles dirigées contre les civils[896]. Cette volonté de rationaliser et de simplifier les règles d'engagements entourant l'emploi de la force se trouvent également dans le cadre de cible à viser. Il s'agit pour les commandants des opérations de faire la différence entre les objectifs militaires d'une part, les biens et les personnes d'autre part. Dès lors qu'un objectif militaire est identifié, son traitement doit apporter un avantage militaire concret, direct, quantifiable et dont la neutralisation est supérieure à la destruction des biens ou au nombre des décès des civils. Le principe de proportionnalité n'exclut pas les contraintes inhérentes à tout emploi de la force dans une opération de maintien de la paix. Cependant, la distinction entre les objectifs civils et militaires constitue une exigence absolue à tous les commandants des opérations. Il oblige les parties à faire tout ce qui est pratiquement possible en vérifiant les informations à utiliser pour éviter des dommages inconsidérés aux populations civiles en choisissant au mieux la méthode d'attaque[897].

Afin de répondre à une volonté politique consistant à éviter des abus dans le cadre des règles d'engagement, certaines exigences s'avèrent nécessaires pour encadrer l'usage de la force dans les opérations de paix. Ces exigences constituent des limites et contraintes à l'application des règles d'engagement par les Casques bleus.

---

[895] C.I.J, *Affaire des activités armées sur le territoire du Congo (République Démocratique du Congo c. Ouganda), op.cit.,* p. 223, §147.

[896] Troisième rapport intérimaire du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire, S/2004/962, 9 décembre 2004, §§17-18.

[897] PISON(C), « Outils et méthodes opérationnels d'encadrement de l'usage de la force », *in* K. BANNELIER et C. PISON (dir), *Le recours à la Force autorisé par le Conseil de sécurité*, éd. A. PEDONE, Paris, 2014, pp. 174-175.

### *2. Les limites et contraintes aux règles d'engagement encadrant l'usage de la force dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*

Selon C.Pison, les règles d'engagement sont « *une synthèse entre les contraintes politiques, militaires et juridiques qui pèsent sur la campagne*[898]. Dans les opérations traditionnelles, le recours à la force est soumis comme l'affirme L.Pineschi au respect de trois restrictions qui constituent en principe ses limites : « *la nécessité (il ne doit y avoir de moyens alternatifs à l'emploi de la force parce que tous les moyens de persuasion pacifique ont échoué). Cette notion de nécessité implique l'obligation d'un avertissement préalable chaque fois que c'est possible).La proportionnalité ( l'emploi de la force sera réduit au minimum, étroitement rapporté à la menace à affronter et il ne doit se prolonger au-delà des limites strictement nécessaires pour atteindre l'objectif donné) et le respect des obligations découlant des normes pour la protection des droits de l'homme et du droit international humanitaire en cas de participation active des forces des Nations Unies à des combats »*[899].

A côté des limites propres à l'emploi de la force se greffe d'autres limites imposées par le droit. En effet, les résolutions du Conseil de sécurité autorisent les Casques bleus à utiliser tous les moyens nécessaires. Cependant, le Conseil ne définit pas l'expression «*tous les moyens nécessaires*»[900].De cette expression, on peut déduire l'usage de la force armée ou non, mais le Conseil de sécurité n'attend pas autoriser la force de manière illimitée et que cette force ne transforme pas automatiquement l'OMP en une opération d'imposition de la paix. L'emploi de la force n'est autorisé que pour l'achèvement de certains buts. En 2013, l'emploi de la force contre les rebelles du M23 avait pour but de réduire la menace que ce groupe représentait contre la population civile, dans la région et la contraindre à une solution politique du conflit. Ainsi, l'application des règles d'engagement doit être raisonnable, adapté

---

[898] *Ibidem*

[899] PINESCHI (L), « L'emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, Conditions et limites juridiques », *in* Jocelyn COULON, Alexandra NOVOSSELOFF (dir), *La paix par la force ? Pour une approche réaliste du maintien de la paix robuste, op.cit.,* pp.171-172 ; Circulaire du Secrétaire général. Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies, UN doc. ST/SGB/1999/13 du 6 août 1999, article premier.

[900] SICILIANOS (L), « Sanctions institutionnelles et contre-mesures : tendances récentes », *in* PICCHIO FORLATI, SICILIANOS (dir), *Les sanctions économiques en droit international*, Leiden/Boston, 2004, p.27 : (…) On sait que l'expression' tous les moyens nécessaires' devenue presque rituelle dans la pratique récente du Conseil est destinée principalement à permettre l'emploi de la force militaire. Étant donné, cependant, le caractère englobant de la formule en question, rien n'empêche les États de prendre d'autres mesures (…) avant ou parallèlement au recours à la force. En effet, qui peut le plus, peut également le moins. L'expression tous les moyens nécessaires laisse aux États une marge d'appréciation, voir un pouvoir quasi discrétionnaire quant à la nature, au contenu et à l'étendu des mesures à prendre, et quant aux modalités et au moment du déclenchement de leur réaction.

à la fois sur le plan quantitatif que qualitatif à la réalisation de l'objectif visé autrement dit, entre plusieurs moyens susceptibles de réaliser un but précis, il faut choisir celui qui est le moins préjudiciable aux civils que le mandat doit protéger.

Dans cette perspective, la violation des principes de nécessité, de proportionnalité et des obligations découlant de la protection des droits de l'homme et droit international humanitaire devrait conduire à la constatation d'un usage excessif de la force par une OMP. Dans cet ordre, la mort de 50 à 60 miliciens du Front Nationaliste Intégrationniste contre 2 Casques bleus lors d'une opération militaire définie « *de bouclage et ratissage* » menée le 2 mars 2005 en Ituri par les Casques bleus pourrait intégrer le registre de la disproportion de la force onusienne[901].

Dans le cadre de recours à la force, les Casques bleus doivent accorder une attention particulière pour la protection de la vie humaine et doivent s'imposer une limite vigoureuse au recours à la force meurtrière. Il en est ainsi lorsque le recours à l'emploi de la force vise à protéger des contingents des Nations Unies ou assurer la sécurité des militaires dans les opérations y compris lorsque les populations civiles se trouvent à proximité des champs de bataille. L'exigence de la proportionnalité de l'acte exige que les militaires engagés dans les OMP quel que soit la nature du mandat traditionnel ou robuste ne puisse justifier a priori le sacrifice des vies innocentes. Il semble inadmissible que des circonstances exceptionnelles telles que l'apparition soudaine des tensions avec la population locale puissent légitimer l'adoption des mesures plus sévères pour mieux protéger le personnel des OMP en sacrifiant la vie des civils. A ce sujet, le Secrétaire général de l'ONU invite le Conseil de sécurité à adopter une résolution précisant les critères d'après lesquels le recours à la force armée aurait pu être autorisé dans l'exercice de la responsabilité de protéger[902] :

« *(…) lorsqu'ils envisagent d'autoriser ou d'approuver le recours à la force armée, les membres du Conseil devraient déterminer ensemble la manière de mesurer la gravité de la menace ; la légitimité du motif de l'intervention militaire proposée ; il est plausible qu'une solution autre que le recours à la force pourrait faire cesser la menace ; si l'intervention militaire envisagée est proportionnelle à la menace considérée ; et s'il existe des chances*

[901] « Les soldats de l'Organisation des Nations Unies affrontent les miliciens en Ituri », *Le Monde*, 4mars 2005.
[902] BARBARA (D), « L'introduction de la notion de responsabilité de protéger dans les autorisations données par le Conseil de sécurité : enjeux politiques et paradoxes », *in* K.Bannelier et C.Pison (dir), *Le recours à la Force autorisé par le Conseil de sécurité*, éd.Pedone, 2014, p.57.

*raisonnables que cette intervention réussisse (…). Je recommande donc au Conseil de sécurité d'adopter une résolution établissant ces principes et faisant part de son intention de s'en inspirer lorsqu'il décidera d'autoriser ou de demander le recours à la force* »[903].

Ainsi, pour légitimer le recours à la force, il semble nécessaire d'évaluer les critères de gravité de la menace, lesquels peuvent déterminer des mesures alternatives au recours à la force. L'émergence des résolutions autorisant le recours à la force pour exécuter le mandat montre une grande prudence du Conseil de sécurité quant à la définition des circonstances où la force peut être déployée pour protéger les civils en danger. On peut parler de véritables clauses de limitation parce que l'action d'une opération de maintien de la paix est subordonnée au respect de trois conditions précitées. La force ne peut être utilisée que dans la mesure où les capacités de l'opération de maintien de la paix le permettent et dans les zones de déploiement de leurs unités et sans préjudice de la responsabilité du Gouvernement local[904]. Le recours à la force ne pourra être envisagé que lorsque toutes les voies alternatives à la force sont épuisées. Les indications du Conseil de sécurité constituent à ce sujet, le cadre et les circonstances d'intervention de la force de maintien de la paix et par conséquent ses limites.S'agissant de l'opération dans laquelle l'usage de la force armée est autorisé comme la MONUSCO, les règles d'emploi de la force doivent traduire la volonté politique qui a conduit à son autorisation et respecter la légalité nationale et internationale[905]'L'autorisation de l'usage de la force aux Casques bleus de la MONUSCO pour exécuter le mandat n'est pas automatique. Depuis son déploiement, le mandat de l'opération, bien que reposant sur le chapitre VII de la Charte, avait privilégié les moyens alternatifs à l'usage de la force pour limiter les dommages collatéraux et l'escalade de la violence. En 2013, en raison des règles d'engagement strictes, la MONUC/MONUSCO a estimé que la confrontation militaire avec les rebelles en pleine ville de Goma pouvait provoquer beaucoup de dommages pour la population civile et à renoncer à intervenir militairement pour empêcher la chute de la ville aux mains des rebelles.

Dans le mandat de la MONUC/MONUSCO, l'usage de la force armée apparaît une possibilité plutôt qu'une obligation à laquelle l'opération devrait se soumettre. Son usage est encadré par des principes et des règles d'engagement stricts d'où sa pratique incrémentale et

[903]UN doc. A/59/2005 du 24 mars 2005, §126.
[904] S/RES/1493(2003), §25 ; S/RES/1291(2000), 24 février 2000, §8.
[905]Directive interarmées sur l'usage de la force en opération militaire se déroulant à l'extérieur du territoire français, les règles d'engagement, les règles de comportement, PIA n°05.203, n°806/DEF/EMA/EMP.NP, p.3.

restrictive. Le Conseil de sécurité autorise le recours à la force par les Casques bleus en tant que moyen d'action dissuasive en vue d'exécuter le mandat mais son application sur le terrain devra s'accommoder aussi avec les dispositions nationales des Etats contributeurs des troupes et participant activement aux opérations sur le terrain.

### B. Les modalités d'intégration des règles d'engagement dans la conduite des opérations militaires menées par les Casques bleus

Les règles d'engagement consistent à limiter le niveau des hostilités, à réduire les risques d'escalade de la violence, des tirs fratricides et de dommages collatéraux en déterminant les conditions d'ouverture de feu et d'identification de l'adversaire[906]. Elles garantissent les conditions d'utilisation de la force ainsi que l'armement autorisé pour l'exécution du mandat tel qu'il a été décidé par le Conseil de sécurité. Les règles d'engagement doivent être conformes au droit international humanitaire et à l'accord sur le statut de la force signé entre les Nations Unies et l'Etat hôte (Accord de siège). Les règles d'engagement sont soumises aux exigences de discrimination, de nécessité et de proportionnalité ainsi qu'au respect du droit international des droits de l'homme[907]. Notons cependant, que les règles d'engagement peuvent proscrire certaines actions ou comportements autorisés par les droits des conflits armés en termes d'armement utilisé mais elles ne peuvent pas déroger au comportement ou acte prohibé par le droit international humanitaire. En 2008, le DOMP a rendu public cette évolution dans le cadre de la MONUC en ces termes:

*« L'usage proactif et offensif de la force est désormais autorisé dans le but de dissuader et contraindre les parties au conflit au respect de leurs engagements, une fois que les moyens pacifiques de négociation ont tous échoué sous réserve que cet usage soit «calibré, précis, proportionnel et approprié »,* réversible et conforme au «*principe de la force minimale nécessaire pour atteindre l'objectif escompté* »[908].

Le Conseil de sécurité prescrit l'usage de la force en dernier recours, après l'échec de toutes les initiatives pacifiques pour contraindre les parties à respecter leurs engagements. Toutefois, son usage reste largement encadré.

---

[906]THIELEN (O), *Recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op.cit*., p.57
[907]GOSSIAUX (C), « Les règles d'engagement, norme juridique nouvelle *?* », *in Société internationale de droit militaire et de droit de la guerre,* Journée d'étude du 4 mai 2001, pp.5-6 ; GUELLALI(A), « Lex specialis, droit international humanitaire et droits de l'homme : leur interaction dans les nouveaux conflits armés *»,R.G.D.I.P.*, 2007, pp. 539-573.
[908]Opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Principes et orientation, *op.cit*. pp.38-39.

### *1. La modélisation des règles d'engagement dans les opérations onusiennes*

« Les *règles d'engagement élaborées par le DOMP ne se trouvent pas dans une relation de subordination ou de stricte conformité hiérarchique avec le mandat décidé par le Conseil de sécurité. Celui-ci n'intervient ni dans leur élaboration, ni dans leur validation* »[909]. Autrement dit, les règles d'engagement sont indifférentes de la nature du mandat et des décisions du Conseil de sécurité. Il peut seulement prier le Secrétaire général de mettre en conformité les plans d'opérations et les règles d'engagement avec le mandat qui a été déterminé sans qu'il n'existe aucune obligation juridique imposé au Secrétaire général. Dans le cadre national, les règles d'engagement sont perçues comme des ordres militaires[910]. Cependant, elles comportent un double risque intrinsèque, d'une part une trop grande complexité car fruit des différentes cultures militaires et d'autre part, une certaine automaticité de leurs applications dans les opérations. La procédure d'adoption des règles d'engagement au sein de l'ONU et des organisations régionales affirme C. Gossiaux : « *prend relativement en compte la plupart des points de vue émis par chacun des pays contributeurs* »[911].

Ainsi, les négociations politiques entre l'Organisation et les États contributeurs participent à la détermination des règles d'engagement qui seront applicables à toutes les forces de maintien de la paix. Elles n'ont pas de portée générale car la procédure d'adoption est particulière à chaque opération. Elles deviennent plus complexes en fonction des intérêts politiques et des limites des conceptions par les contributeurs s'agissant de l'usage de la force par la Mission. La pratique onusienne en matière d'adoption des règles d'engagement ne s'oppose pas à ce que les États contributeurs introduisent des caveats[912] c'est-à-dire des dispositions par lesquelles, les Etats déclarent ne pas être liés par une partie des règles opérationnelles d'engagement (ROE), en raison des contradictions avec leur droit interne d'où la nécessité d'appliquer le catalogue onusien des règles d'engagement en raison de la

[909] THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit*., p.57.
[910]GOSSIAUX(C), « les règles d'engagement, norme juridique nouvelle ? », *op.cit*., p. 165.
[911]*Ibid*
[912]Les caveats peuvent restreindre la possibilité du contingent de conduire des opérations dans certaines zones géographiques sur la base de considérations de sécurité ou pour des raisons logistiques. D'autres caveats sont liées au recours à la force, certaines règles applicables à la force internationales pouvant violer des dispositions du droit pénal national. Il est conseillé aux commandants de la force de catégoriser les caveats, en les divisant entre ceux qui peuvent réellement poser des problèmes, ceux qui pourraient poser un nombre de problèmes limités et ceux qui ne posent pas de problèmes dans la conduite des opérations.

clarification et de la standardisation qu'il opère dans le cadre du recours à la force et à la contrainte.

D'une manière pratique, l'adoption des ROE est préalablement précédée d'une rédaction par le DOMP des Nations Unies, d'un projet de règles d'engagement en fonction de la résolution du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale établissant la force de maintien de la paix. Cette trame est soumise aux États participants et au commandement de l'opération[913]. L'adoption de caveat par les États contributeurs des troupes (ECT) dans une opération de maintien de la paix comme la MONUC permet d'éviter les oppositions entre les règles d'engagement nationales et onusiennes et assurer une bonne interopérabilité des forces sur le terrain des opérations. L'adaptation des règles d'engagement onusiennes aux dispositions nationales participent à la standardisation, indispensable au fonctionnement cohérent et harmonieux d'une alliance militaire.

### *2. L'adaptation des règles d'engagement aux dispositions nationales des États contributeurs des troupes*

La pratique des caveats dans les règles d'engagement onusiennes permet d'éviter les oppositions entre les règles d'engagement décidées par les Nations Unies et les dispositions nationales des pays contributeurs des troupes. Dans l'hypothèse où un État contributeur avait adhéré à une convention de droit humanitaire par laquelle les Nations Unies ne s'estiment pas liées, l'État contributeur qui observe les règles d'engagement onusiennes, violerait ses obligations internationales et s'il respecterait ces dernières, il violerait le droit interne onusien[914]. L'introduction des caveats, loin de paralyser l'action onusienne, risque de constituer une barrière majeure à l'action des forces onusiennes sur le terrain opérationnel. Ils visent à restreindre l'emploi de la force dans certaines circonstances ou de prohiber la

[913]Selon HENNEAUX(B), le commandant de la force établit les règles d'engagement dans le système onusien en fonction de la résolution, du mandat de la force et des plannings guidelines émises par l'ONU. Ce projet de règles d'engagement serait alors soumis au Secrétaire général.

[914]CRUCIANI (A), « Applicable Law in Peace Support Operations », dans S.Manacorda, A. Nieto, Criminal Law between War and Peace. Justice and Cooperation …, *op. cit*. p. 185. L'auteur donne l'exemple d'un État ayant ratifié le protocole additionnel I, qui aurait l'obligation d'accorder aux membres d'un mouvement de libération nationale le statut de prisonniers de guerre (article 44 du protocole I), disposition à laquelle les règles d'engagement onusiennes pourraient ne pas renvoyer. Il en est de même pour l'application de la Convention sur l'interdiction des armes chimiques pour laquelle tous les fabricants de ces engins ne se trouvent pas liés.

participation de leur contingent à certains types d'opérations d'où la nécessité de les adapter aux règles onusiennes en raison de leur caractère universel[915].

Au début de la MONUC, l'Uruguay et le Maroc avaient par exemple signé avec les Nations Unies un Memorandum of Under standing (MOU) empêchant leurs troupes de participer aux aspects les plus robustes du mandat de la MONUC, et à toutes les provisions liées au chapitre VII et à l'usage de la force[916]. Cette pratique de caveat, tout en rendant compatible les règles d'engagement, renvoie aux limites à la fois de l'intégration opérationnelle, organique et disciplinaire du commandement des forces de maintien de la paix que de leur interopérabilité de leurs contingents[917]. Elle traduit la faculté des Etats contributeurs d'interférer dans la conduite des opérations militaires et de pouvoir restreindre l'emploi de la force par leurs contingents dans l'exécution des résolutions. L'objectif final étant que ces dernières soient «adaptables et réversibles» comme l'affirme J.E. Perrin[918]. Du fait que les règles d'engagement soient au croisement entre le juridique, le politique et le militaire, elles sont représentées comme des objets juridiques non identifiés c'est-à-dire qu'elles sont considérées comme des objets «*introuvables* », voire «*rejetés*»[919]. Dans le cadre de la MONUC, un document interne souligne : « *La force d'un mandat ou la robustesse des règles d'engagement dépendent d'une part de la volonté de les appliquer et d'autre part des ressources disponibles en hommes et en matériel*»[920].

La plupart d'organisations régionales ou internationales à dimension militaire dispose chacune de son propre catalogue des règles d'engagement. Ainsi, dans le cadre opérationnel se trouve coexister plusieurs documents qui ont un même objet mais pas nécessairement le même contenu. Cette diversité des documents résulte d'une divergence d'appréhension sur l'usage de la force armée ou non dans les objectifs stratégiques, politiques, militaires et opérationnels. Ces divergences peuvent être d'ordre terminologique et définitionnel et poser

[915]THIELEN(O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaine*, *op.cit*, p.59.
[916] HOLT (V.K), BERKMAN (T.C), « Protecting Civilians on the Ground: MONUC and the Democratic Republic of Congo » *in* the Impossible Mandate? Military Preparedness, The Responsibility to Protect an Modern Peace Operations, Stimson Center, September 2006.
[917]THIELEN(O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaine*, *op.cit*, p.59.
[918] PERRIN (J.E), « Les règles d'engagement opérationnelles », *op. cit*., p.43. Dans ce but, afin de permettre la réversibilité des ROE, une ROE peut être formulée par le commandant de la force sur le terrain. Cette demande remonte à l'autorité militaire. Un dialogue permanent s'établit ainsi entre le commandement de l'opération, l'autorité militaire et l'autorité politique, permettant d'adapter et donc de légitimer l'action.
[919]BROUARD(G), TISSERON(A), « Les règles d'engagement, un objet juridique ? », *Revue de la défense nationale*, n°5, 2010 p.35.
[920]Problèmes et opportunités identifiés dans le cadre des opérations de paix menées par l'Organisation des Nations Unies, Inter office Memorandum, MONUC/FCOS, 11 novembre 2006.

de réels problèmes liés à leur interopérabilité[921].Une autre difficulté liée à l'application des règles d'engagement pourra résulter de leur compatibilité avec les dispositions constitutionnelles et législatives de certains États qui prohibent toute action militaire autre que celles strictement défensives[922]. Les États conservent ainsi le droit de garantir que les règles d'engagement communes soient conformes à leur législation nationale, à leur loi fondamentale, à leurs obligations internationales spécifiques [923] .Cette conformité peut s'opérer aussi dans le cadre de la politique extérieure de l'État relative à son engagement et à sa participation aux opérations de maintien de la paix[924]. Il ressort de l'analyse que l'efficacité de la conduite d'une opération de maintien de la paix dans laquelle les Casques bleus font usage de la force pour exécuter leur mandat dépend des règles d'engagement. Celles-ci servent à limiter les dommages découlant des opérations et assurer une bonne conduite des opérations tout en les souscrivant dans le cadre du respect du DIH et des principes fondamentaux qui leurs sont applicables.

L'autorisation d'user de la force et de la contrainte armée en tant que moyen d'exécution du mandat reste fluctuante dans sa mise en œuvre. Elle est dépendante des interprétations des mandats par les instances onusiennes, les États contributeurs ainsi que les contingents déployés sur le terrain. Ces interprétations divergentes ont des répercutions dans l'exécution du mandat par le commandement des opérations sur le terrain. Une interprétation unifiée du mandat et applicable à tous les contingents en dehors des législations nationales apparaît nécessaire dans le cadre idéal d'une action visant à exécuter la mission décidée par le Conseil de sécurité. Tout ceci traduit les multiples contraintes juridiques et institutionnelles

[921]THIELEN(O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaine*, *op.cit*, pp.58-59

[922]Les Constitutions de certains États sont trop rigoureuses quant aux règles de participation de ces derniers dans les opérations de maintien de la paix. Pour plus de détails, voir D.E. KHAN et M. ZOCKLER, « Germans to the front ? Or le malade imaginaire », *EJIL*, 1992, pp. 163-177, LOHMANN (T), « German Participation in International Peacekeeping: Now Free of Constitutional Contraints ? », *International Peacekeeping*, juin-août 1994, pp. 78-80 ; TOMUSCHAT (C), « les opérations des troupes allemandes à l'extérieur du territoire allemand », *AFDI*, 1993, pp. 451-467. Pour les problématiques constitutionnelles liées à la participation du Japon aux opérations de maintien de la paix, voir ELBEN (B), « Legal Problems Regarding Participation of Japanese Forces *in* Peacekeeping missions », *International Peacekeeping*, février-mai 1996, pp. 63-65 ; OTANI(Y), « Les problèmes juridiques posés par la participation du Japon à des opérations conduites par les Nations Unies, notamment de maintien de la paix *», AFDI*, 1993, pp. 468-479.

[923]L'exemple le plus marquant dans cette hypothèse demeure une convention prohibant l'usage d'un certain type d'armement alors que les règles d'engagement autorisent ou n'interdisent pas.

[924]La Chine s'avère très restrictive quant aux règles d'engagement onusiennes et n'autorise ses Casques bleus à user de la force qu'en cas de légitime défense, cette perception de la Chine est liée à sa vision des interventions onusiennes et sa réticence à l'égard de l'immixtion des Nations Unies dans le règlement des conflits et des crises qu'elle considère comme relevant des affaires souveraines des États.

internes aux Nations Unies, lesquelles peuvent affecter le mandat des opérations quel que soit leur nature robuste ou non.

***Conclusion de la section 2***

La référence au chapitre VII est devenue une sorte de rituel dans les résolutions du Conseil de sécurité concernant la RDC. Elle relève d'une pratique utilitariste visant à se passer du consentement des parties pour édicter des mesures contraignantes. Elle réaffirme l'appui du Conseil de sécurité au processus politique de paix. Cependant, elle ne constitue pas le seul moyen dont dispose le Conseil pour imposer des obligations à ses destinataires. Le recours à la force est encadré par des règles d'engagement qui permettent de contrôler l'emploi de la force, de fixer le niveau de mesures autorisées. Elles constituent les conditions, les circonstances et les limites de l'usage de la force. Dans la conduite opérationnelle, le recours à la force constitue la mesure ultime permettant l'adaptation de la Mission aux principes du maintien de la paix. Il implique l'application et le respect des principes de réversibilité, de gradation, de nécessité, de proportionnalité, d'immédiateté ainsi que l'usage de la force minimale.

## CONCLUSION DU CHAPITRE III

La pratique du Conseil de sécurité, tendant à autoriser la mise en œuvre de *« tous les moyens ou mesures nécessaires »* pour exécuter le mandat, a connu une évolution importante avec l'avènement de la Brigade d'intervention de la MONUSCO. Passant du caractère prohibitif à une approche permissive, le recours à la force marque l'adaptation des principes du maintien de la paix et le renforcement des moyens d'exécution du mandat à l'évolution de la situation sur le terrain. Le mandat robuste constitue une manifestation remarquable des capacités d'adaptation, d'imagination et de souplesse de la Mission. Cette pratique renvoie bien que de manière non automatique à l'autorisation de l'usage de la force et de la contrainte militaires de manière offensive et proactive lorsque les circonstances l'exigent. Etant permissives, les résolutions et les règles d'engagements ne créent aucune obligation opposable à la force de maintien de la paix. Faute d'une interprétation unique, l'exécution du mandat de la MONUC/MONUSCO reste tributaire des interprétations des acteurs participant à sa mise en œuvre. Si les instances onusiennes se préoccupent actuellement de cet aspect de chose, il faut admettre qu'elles n'ont pas encore réussi à pallier les contraintes institutionnelles et juridiques internes à l'Organisation, les limites de l'intégration, l'autorité du commandement onusien et la nature fondamentalement décentralisée d'interprétation des résolutions d'où la nécessité d'adopter un code militaire unifié ayant pour objet de déterminer et réglementer les circonstances de l'usage de la force. Ce moyen permettra de garantir la régularité de la conduite des opérations impliquant son adoption et sa diffusion auprès des contingents indépendamment de leurs législations ou règlementations nationales.

Pour éviter des abus, le Conseil de sécurité devra contrôler ses autorisations afin qu'il ne devienne pas spectateur impuissant de la force qu'il a autorisée. S'agissant du mécanisme administratif relatif aux sanctions pour inexécution fautive du mandat, une réflexion générale s'impose au sein des Nations Unies avec la collaboration des ECT sur les implications juridiques liées à l'autorisation de l'usage de la force en termes d'obligation. Il s'agit ici de trouver un compromis acceptable qui ne dissuade pas les contributions volontaires, tout en responsabilisant les États dans la planification des opérations et dans la détermination des mandats. L'usage du chapitre VII de la Charte est indicatif de l'appui politique du Conseil et sa capacité à imposer des mesures coercitives aux parties sans solliciter leur consentement. Cette coercition n'est pas fondée sur le recours au chapitre VII mais sur les termes du mandat et les règles d'engagement qui déterminent les circonstances, les conditions et les limites.

## CHAPITRE IV- LA BRIGADE D'INTERVENTION DE LA MONUSCO : PARTIE AU CONFLIT ?

Dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, l'emploi de la force dépasse le seul cas de la légitime défense. Il inclut la défense du mandat et dépasse le seul cas de l'emploi d'armes individuelles. M. Voelckel note à ce sujet: *«Tout le corpus des règles traditionnelles régissant le recours à la force lors des opérations de maintien de la paix a, en fait éclaté* »[925]. Cette évolution soulève une double question dans la pratique des OMP : celle relative à l'applicabilité du DIH aux Casques bleus sous commandement onusien et de la possibilité de qualifier les Casques bleus à des combattants[926]. Dans ce cadre, nous analyserons cette possible évolution des forces de la MONUSCO en partie belligérante.

Pendant ces dernières années, le mandat de la MONUSCO a connu une évolution quelque peu débridée. En vertu de la résolution 2098(2013), le mandat de la MONUSCO s'est continuellement élargi, au point de créer une certaine confusion quant à la nature exacte de sa mission. Les opérations robustes de la MONUSCO sont déployées sans que le consentement de toutes les parties au conflit soit entièrement acquis, mettant en danger le personnel onusien, les humanitaires et les civils. Le déclenchement du conflit armé en RDC s'est accompagné de violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme allant de crimes de guerre, à descrimes contre l'humanité et même à des situations de pré-génocide dans le territoire de Walikale[927]. A ce sujet, le Conseil de sécurité des Nations Unies réitère dans les préambules de ses résolutions le respect du DIH par les parties en conflit. Ce respect est devenu un paramètre permettant de préserver la vie et la dignité de la personne humaine[928]. La résolution 2098(2013), autorise la Brigade d'intervention de la MONUSCO à « *neutraliser* » les groupes armés, ce qui implique une participation active aux hostilités, une confrontation armée pouvant transformer du coup la force de la MONUSCO, en partie belligérante[929]. Cette configuration permet de déterminer si les Nations Unies peuvent être

[925]VOELCKEL(M), « Quelques aspects de la conduite des opérations de la paix », *AFDI*, 1993, p.69.
[926] BETTATI(M), « L'usage de la force par l'ONU », *Pouvoirs*, 2004/2, n°109, pp. 111-123. ; EMANUELLI (C), *Les casques bleus : policiers ou combattants* ? collection Bleue, Montréal, Wilson& Lafleur Itée, 1997, Préface.
[927] Rapport du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies à Genève, 17 septembre 2017.
[928]La protection juridique internationale des droits de l'homme dans les conflits armés, Nations Unies, Droits de l'homme, New York et Genève, 2011.
[929]THOUVENIN (J-M), » Le statut juridique des forces de maintien de la paix des Nations Unies », *op.cit.,* p.111. ; « Conférence de presse sur la situation en République Démocratique du Congo », Centre d'actualité des Nations Unies, dépêche du 10 juillet 2009, voir aussi, *«* Nord-Kivu : la MONUC utilise la force contre les rebelles du CNDP *»,* Centre d'actualité des Nations Unies, Dépêche du 19 septembre 2008 ; « La MONUC

titulaires des droits et des obligations et que ses forces peuvent participer activement à des situations comparables juridiquement à une opposition armée[930]. S'agissant des droits et obligations des organisations internationales, la CIJ avait affirmé dans un avis consultatif du 11 avril 1949 que les organisations internationales sont dotées de personnalité juridique internationale distincte de celle de leurs Etats membres, limitée car fonctionnelle et qu'elles sont soumises aux règles du droit international général dans la réalisation de leurs buts et de leurs fonctions[931].

Dès lors que les Nations Unies conduisent des opérations militaires à l'exemple de la Brigade d'intervention de la MONUSCO, il est incontestable qu'elles sont titulaires des droits et des obligations résultant des règles conventionnelles de DIH. Dans le cadre de la participation à un affrontement armé des forces onusiennes, l'existence d'une situation de conflit armé est une question de fait et non de qualification juridique extérieure préalable. Ainsi, les forces de maintien de la paix peuvent participer aux hostilités lorsqu'elles se trouvent dans une situation de menace des violences physiques imminentes indépendamment de considérations de licéité ou de légitimité du recours à la force.

Dans ce chapitre, seront examinés la question de l'applicabilité du DIH et DIDH aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies[932] (***Section 1***) et celle du renouvellement du statut des Casques bleus participant aux opérations robustes de maintien de la paix (**Section *2***).

## *Section 1. L'application concomitante du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme par MONUSCO*

Le DIH et le DIDH sont des vecteurs normatifs de protection des droits fondamentaux dont les Nations Unies s'engagent à assurer la promotion dans le cadre des opérations de maintien de paix. Ils offrent une série de protection à toutes les personnes, qu'il s'agisse, des civils ou des personnes armées qui participent activement aux combats[933]. Si les DIH et DIDH

---

envoie des patrouilles blindées pour faire cesser des combats au Nord-Kivu », Centre d'actualités des Nations Unies, Dépêche du 29 août 2008.,

[930]THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit*., p.102.

[931] CIJ, *La réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif, 11 avril 1949, Recueil 1949, pp.179-180.

[932]Certains auteurs considèrent que la question du droit international humanitaire par les Nations Unies ne devrait pas se poser, DUPUY(P.M), « Droit humanitaire et maintien de la paix : harmonie ou contradiction ? », *in* R.Ben Achour, S. Laghmani (Dir.), *Les nouveaux aspects du droit international*, Paris, Pedone, 1994, pp.90-92.

[933] GUELLALI (A), « Lex specialis, Droit international humanitaire et droits de l'homme : leur interaction dans

sont d'applications différentes, ils poursuivent un même objectif, celui d'assurer le respect et la protection de la personne humaine en temps de paix que de guerre. Dans la conduite des opérations militaires, les Casques bleus sont chargés de protéger les droits fondamentaux des civils mais il arrive qu'ils deviennent aussi, auteurs des violations des droits qu'ils sont censés de garantir[934].Il convient de souligner que ni le DIDH, ni le DIH n'ont été créés pour les organisations internationales et n'ont été conçus en fonction de celles-ci. Il existe donc un «*défaut de conception d'origine*»[935]qu'il convient de prendre en compte dans leur application aux organisations internationales. Toutefois, en temps de paix, les droits de l'homme déterminent la licéité des actes du gouvernement à l'égard de ses citoyens alors qu'en temps de de guerre, c'est le droit international humanitaire qui peut déterminer ce qui constitue une privation illicite à la vie[936]. La Charte de l'ONU a établi un lien entre le maintien de la paix et le DIDH dont le respect universel et effectif pouvait créer «*les conditions de stabilité et de bien-être nécessaire pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales*»[937].

L'accroissement des conflits armés internes après la fin de la guerre froide a facilité l'intégration des normes de DIH et DIDH dans les OMP et a permis au Conseil de sécurité d'en assurer la promotion et la protection. Dans les OMP, les DIH et DIDH jouent le rôle de catalyseurs en incitant le Conseil de sécurité à exercer ses pouvoirs de maintien de la paix, mais constituent aussi un frein dans la mesure où ils posent une limite à ces mêmes pouvoirs du Conseil de sécurité dans l'adoption et l'exécution des résolutions par les Casques bleus[938]. La question de l'applicabilité des normes du DIH dans la conduite des opérations militaires s'est posée encore avec les forces de la MONUSCO, autorisées par la résolution 2098(2013) à

---

les nouveaux conflits armés », *R.G.D.I.P.,* 2007, pp.539-574

[934] Trois niveaux de commandement sont à distinguer dans le cadre d'une opération de paix :1. La direction politique d'ensemble, qui est le fait du Conseil de sécurité ; 2. La direction exécutive et la supervision, relevant du Secrétaire général et le 3. Le commandement sur le terrain, qui est du ressort du chef de mission, du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies ou le commandant de la force. A/49/681, commandement et conduite des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, 21 novembre 1994 ; Un document interne onusien inclus dans le manuel d'administration du personnel les principes qui leur sont applicables, ST/AI/1999/7, Instruction administrative. Consultants et vacataires, 25 août 2000.

[935] CONDORELLI(L), « Conclusions générales », *dans S.F.D.I.*, La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, journée d'étude de Strasbourg, 11 avril 2008, intervention orale.

[936] GUELLALI (A), « Lex specialis, Droit international humanitaire et droits de l'homme : leur interaction dans les nouveaux conflits armés », *op.cit*., p.549.

[937]Charte des Nations Unies§3 du Préambule, article 1§3, article 55 et 56, article 76 c), article. 62§2-3 et 5 et article 68.

[938] Dans le cadre de notre recherche, le terme droit international humanitaire, entendu comme droit des conflits armés comprend deux branches : le droit de la Haye régissant la conduite des hostilités et le droit de Genève qui, lui, est orienté vers la protection des personnes mises hors-de-combat.

neutraliser les groupes armés opposés au DDR/DDRRR[939]. Ce qui suppose la participation des Casques bleus aux opérations militaires visant à désarmer les groupes rebelles. Il implique l'applicabilité des règles du DIH vis-à-vis des tiers mais aussi à leur égard. Les Nations Unies considèrent que l'objet du DIH est d'encadrer la conduite des hostilités entre les belligérants. Cependant, reconnaître l'application de droits des conflits armés aux forces de maintien de la paix tend à admettre que celles-ci sont devenues des forces belligérantes et qu'elles peuvent être qualifiées des forces combattantes[940]. Il va s'agir, dans cette section d'analyser l'incapacité des Nations Unies à adhérer aux Conventions du DIH confrontée à la pratique contemporaine du maintien de la paix robuste (§1) et de l'évolution postérieure à la consécration du DIH aux opérations de maintien de la paix (§2). Cette section ne traitera que de l'applicabilité du DIH aux opérations de maintien de la paix. Le droit international des droits de l'homme sera analysé en profondeur dans la deuxième partie de notre thèse, précisément dans le chapitre VI relatif à l'instauration de l'Etat de droit au service de la consolidation de la paix.

## §1- L'INCAPACITE DES NATIONSUNIES A ADHERER AUX CONVENTIONS DU DIH CONFRONTEE A LAPRATIQUE CONTEMPORAINE DU MAINTIEN DE LA PAIX ROBUSTE

D'une manière générale, les Nations Unies n'ont jamais considéré les actions entreprises par les Casques bleus dans la conduite des opérations de maintien de la paix comme constitutives d'actions militaires. Cette position a longtemps occulté toute réflexion visant à la clarification des mécanismes de conduite des opérations militaires par les Casques

[939] RYNIKER (A), « Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies – Quelques commentaires à propos de la Circulaire du Secrétaire général des Nations Unies du 6 août 1999 », *Revue internationale de la Croix Rouge,* 1999, p.795.

[940]Pour refuser l'applicabilité du DIH aux Casques bleus, les Nations Unies ont évoqué deux arguments juridique et politique. D'ordre juridique,l'application du DIH est contraire à la Charte de l'ONU en ce sens qu'elle suppose que les Nations Unies participent aux hostilités militaires contre un ennemi identifié, qui peut être un Etat ou une entité non étatique, alors même que les opérations décidées en vertu du Chapitre VII sont considérées de police internationale. Elles visent à rétablir et à maintenir la paix et ne poursuivent pas un objectif national. Dans ce cas, admettre officiellement le statut de belligérant même de manière ponctuelle implique l'application de l'ensemble des règles et principes du droit des conflits armés et en premier lieu, celui de l'égalité des belligérants. Il est difficile d'admettre que les opérations qui visent à maintenir la paix soient assimilées à des conflits armés opposant des Etats et dont l'objectif reste de tuer l'ennemi, renverser ou déstabiliser le régime. Les Nations Unies déclarent qu'elles ne sont pas parties aux Conventions car elles ne sont un Etat et que bon nombre des dispositions de la Convention exige pour leur mise en œuvre un territoire et une législation propre, ce qu'elles n'ont pas ; Lire aussi EMANUELLI(Claude), Les actions militaires de l'Organisation des Nations Unies et le droit international humanitaire, *op. cit*., pp. 51-62 ; KOLB( Robert), Droit humanitaire et opérations de paix internationales, *op. cit*.,pp. 65-94.

bleus et de leur statut au regard du DIH[941]. Cette réticence onusienne n'a pas favorisé la détermination des règles et principes encadrant la mise en œuvre de la légitime défense, ni les mécanismes de mise en œuvre possible des responsabilités des Nations Unies ou des Etats contributeurs des troupes liés aux opérations militaires[942].

Comme le souligne O.Corten, il s'agit ici « *de concilier une pratique actuelle en pleine évolution avec des textes (...) qui sont assez anciens* »[943]. Le Secrétaire général des Nations Unies a soulevé cette incompatibilité de ces textes avec la personnalité juridique limitée de l'organisation en ces termes :

« *Nous avons (...) toujours maintenu que l'O.N.U. n'est pas en mesure de devenir partie aux Conventions de 1949 car ces instruments énoncent nombre d'obligations qui supposent de la part de ceux qui contractent des pouvoirs administratifs et judiciaires dont l'organisation ne dispose pas (...). L'O.N.U. ne peut donc s'acquitter d'obligations dont l'exécution exige l'exercice des pouvoirs qui ne lui sont pas conférés et, en conséquence, elle ne peut pas adhérer aux Conventions* »[944].

Cette argumentation paraît discutable dans la mesure où le DIH s'applique en raison des circonstances de fait et non du sujet. Il s'agit d'une application *ratione materiae* plutôt que *ratione personae*[945].Si les Nations Unies sont restées longtemps réticentes à adhérer aux textes régissant les conflits armés alléguant la singularité de sa nature et sa conformité à la Charte de l'ONU de 1948, la pratique évolutive du maintien de la paix par laquelle, les forces des Nations Unies participent activement aux opérations militaires pour protéger les civils, voire défendre le mandat a fini par consacrer cette applicabilité du droit international humanitaire (DIH) aux opérations de maintien de la paix (OMP) robustes (**A**) et étendu le mandat vers une possible reconnaissance de la belligérance à la Mission de paix (**B**).

---

[941] THOUVENIN (J-M), « Le statut juridique des forces de maintien de la paix des Nations Unies », *op.cit*., p.110.
[942] SOREL (J-M), « La responsabilité des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix », *op.cit*., pp.133-134.
[943] CORTEN (O), « Conclusion générale- Légalité, légitimité et légitimation de l'action des organisations internationales dans les conflits armés », *in* M.BENCHIKH (dir*), Les organisations internationales et les conflits armés, op.cit.*, p.299.
[944] Avis du Secrétaire général des Nations Unies, *Question de la possible adhésion des organisations intergouvernementales aux Conventions de Genève pour la protection des victimes de guerre*, 15 juin 1972, United Nations Juridical Yearbook, pp.153-154, §3.
[945] KOLB (R) & VITE (S), *Le droit de l'occupation militaire*, *op.cit*., p.100.

## A. De la réticence des Nations Unies à la reconnaissance explicite de l'applicabilité du droit international humanitaire dans les opérations robustes de maintien de la paix

La réticence des Nations Unies à l'applicabilité du DIH aux opérations de maintien repose sur une double question : celle du statut des Casques bleus et des conséquences qui pourront découler de la reconnaissance du DIH. Les opposants à l'application du DIH aux forces multinationales estiment qu'elles ne peuvent pas être considérées comme parties au conflit au sens des Conventions de Genève de 1949. Il était allégué qu'étant donné la nature impartiale et objective du mandat donné par la communauté internationale pour la restauration de la paix et la sécurité internationales, les forces de maintien de la paix ne pouvaient être considérées comme belligérantes au titre du DIH[946]. Le droit des conflits armés a pour objet d'encadrer la conduite des hostilités par les belligérants, l'action des Nations Unies vise à maintenir la paix. Ainsi, reconnaitre cette applicabilité aux forces de maintien de la paix revient à admettre qu'elles sont des forces belligérantes dans un conflit qu'il soit interne ou international au même titre que les parties traditionnelles en opposition armée, parfois depuis longtemps[947].

Cette réticence des Nations Unies est renforcée par la limitation de ses compétences et aussi qu'aucune disposition de la Charte des Nations Unies ne prévoit l'application du droit international humanitaire aux forces des Nations Unies mais aux Etats[948]. En outre, pour l'organisation, ces règles ne peuvent pas lui être directement opposables dans la mesure où, elle n'est pas partie aux conventions de Genève et qu'elle ne saurait être qualifiée de partie à un conflit au sens desdites conventions[949].Certaines dispositions des conventions sont inapplicables et inadaptées à la nature de l'Organisation, notamment les dispositions portant sur l'existence d'un territoire, d'une législation propre. La position initiale des instances onusiennes à ce sujet consiste à présenter les forces onusiennes comme des forces neutres et impartiales vouées à une mission de paix. Cette impossibilité de qualifier la force de maintien de la paix de partie au conflit résulte de l'article 43 du protocole I :

[946]THOUVENIN (J-M), « Le statut juridique des forces de maintien de la paix des Nations Unies », *op.cit.*, pp.108-112.
[947] THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit*. p.108.
[948] BENVENUTI (P), « Le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies : La circulaire du secrétaire général », *R.G.D.I.P*, 2001, p.356.
[949]*Ibid*

« *Les forces armées d'une partie à un conflit se composent de toutes les forces, tous les groupes et toutes les unités armées et organisées qui, placés sous un commandement responsable de la conduite de ses subordonnés devant cette partie, même si celle-ci est représentée par un gouvernement ou une autorité non reconnue par une partie adverse. Ces forces armées doivent être soumises à un régime de discipline interne qui assure notamment, le respect des règles du droit international applicables dans les conflits armés. Les membres des forces armées d'une partie à un conflit (...) sont des combattants, c'est-à-dire ont le droit de participer directement aux hostilités* »[950].

Cette disposition soulève deux problèmes relatifs à l'application des Conventions de Genève aux forces de maintien de la paix. La disposition exige une conduite responsable des subordonnés, ce qui implique un régime de discipline interne qui consiste à assurer le respect des règles du DIH. Le régime disciplinaire du personnel militaire des forces de paix relève du commandement national donc de la seule compétence de l'État d'envoi et non des Nations Unies. Le droit de participer directement aux hostilités est lié à la mission de l'État d'assurer la protection de sa souveraineté territoriale par l'action de ses agents. Or, les Nations Unies exercent une mission de maintien de la paix et non celle de protection de la souveraineté des parties en conflit[951].Si les instances onusiennes ont hésité à reconnaître l'applicabilité du DIH aux forces déployées dans les opérations de paix évoquant des impossibilités d'ordre juridique, politiques et pratiques[952], certains contextes dans lesquels la force de maintien de la

[950]Expression employée à l'article 4 de la troisième Convention de Genève et à l'article 43 du Protocole I.

[951] MEYROWITZ (H), *Le principe de l'égalité des belligérants devant le droit de la guerre*, Paris, Pedone, 1970, p. 184. ; Le Secrétaire général : « *Si (...) les troupes des Nations Unies étaient engagées dans une action défensive, après avoir été attaquées alors qu'elles soutenaient des positions occupées afin d'éviter le risque de guerre civile, cela ne voudrait pas dire, à mon avis, qu'elles deviendraient partie au conflit ; par contre, elles pourraient devenir parties à un tel conflit si les troupes prenaient l'initiative de se livrer à une attaque armée contre un groupe armé organisé au Congo* ». S/4752, Rapport du Secrétaire général concernant certaines mesures prises au sujet de la mise en œuvre de la résolution adoptée par le Secrétaire général le 21 février 1961, 24 février 1961.

[952]Les raisons ayant prévalu à l'inapplicabilité du DIH par les forces des Nations Unies sont : premièrement, les Conventions de Genève et leurs protocoles additionnels ne prévoient pas leur ratification par les Organisations internationales autrement dit ils ne sont destinés qu'aux États, Deuxièmement l'ONU refuse d'être qualifiée d'une partie au conflit ou à une puissance au sens de la Convention de Genève car son but demeure le maintien de la paix et non le changement de pouvoir ou d'un régime quelconque au profit d'une partie au conflit et troisièmement, la mise en œuvre par les Nations Unies de certaines dispositions présuppose une structure étatique, ce qu'elle n'est pas. ; RYNIKER(A), «Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies, quelques commentaires à propos de la Circulaire du Secrétaire général des Nations Unies le 6 août 1999 », *Revue internationale de la Croix -Rouge*, n°836, 1999, p.795. ; Le droit international humanitaire ou droit des conflits armés ou *jus in bello* désigne un corpus juridique unique déterminant les droits et devoirs des belligérants et réglementant la conduite des hostilités. Ce DIH réglemente les effets de combats en visant à protéger l'ensemble des victimes de la guerre et leurs biens, qu'elles soient non-combattantes ou qu'elles aient été mises hors de combats. Le droit des conflits armés tend à limiter la violence qui caractérise les conflits armés ;

paix se trouve engagée ainsi que son degré de participation aux hostilités ont fait évoluer cette approche passant de sa relative occultation à sa reconnaissance explicite. Le Comité international de la Croix–Rouge a marqué cette opposabilité à l'endroit des Nations Unies en s'appuyant sur les actions de type militaire ainsi que le contrôle que l'Organisation tend à exercer à cette occasion[953]. L'argument tendant à restreindre l'application du DIH pour des questions formelles trouve ses limites dans les objectifs matériels que ces normes protègent. Dans la résolution 2147(2014), Le Conseil de sécurité autorise la Brigade d'intervention de la MONUSCO à lancer des offensives armées seules ou en appui aux FARDC pour protéger les civils et neutraliser les groupes armés. Cette intervention de la BI implique la participation active aux hostilités des forces de maintien de la paix dans le strict respect du DIH. Ce qui entraîne *ipso facto* la capacité subjective des Nations Unies à être destinataires des normes du droit international humanitaire[954]. C'est dans le cadre de la participation des forces des Nations Unies aux hostilités que l'obligation de respecter le DIH se trouve opposable à l'organisation internationale.

Cette obligation existe vis-à-vis de l'ONU et son applicabilité s'étend aussi aux organisations régionales qui peuvent relayer l'action onusienne[955]. Ainsi, la Brigade d'intervention de la MONUSCO qui est constituée exclusivement des soldats de l'organisation sous régionale (la SADC) dans le cadre de la conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) se trouve soumise aux mêmes normes du DIH que l'Organisation des Nations Unies[956]. Cette participation aux hostilités devient un paramètre pouvant laisser évoluer le statut des Casques bleus vers celui des combattants et impliquer l'application du DIH[957]. Les actions robustes menées par les forces de maintien de la paix dans certains territoires des Etats, l'existence de leurs moyens d'actions coercitifs toujours importants et leur degré de participation aux hostilités dans les zones d'interventions plaident en faveur de la soumission des organisations internationales au droit international

---

OBRADOVIC (K), « Les règles du droit international humanitaire relatives à la conduite des hostilités en période de conflits armés non internationaux *»,Yearbook of International Institute of humanatarium Law*, 1989-1990, p. 101.

[953] Position du Comité international de la Croix-Rouge lors de la 47e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, le 13 novembre 1992.

[954] S/RES/2147(2014), 28 mars 2014, §4.(b)

[955] BEULAY (M), « *Applicabilité des droits de l'homme aux organisations internationales », op.cit*. p.367.

[956] MACLET (N), *La normalisation d'untabou : La Brigade d'intervention de la MONUSCO et l'usage de la force offensive pour maintenir la paix (1990-2013),op.cit*., pp.79-80.

[957]THOUVENIN (J-M), « Le statut juridique des forces de maintien de la paix des Nations Unies », *op.cit.*, pp.110.

humanitaire. La réticence des Nations Unies à adhérer aux Conventions de Genève de 1949 a pu constituer une entrave au respect des normes du DIH par les agents de maintien de la paix[958].En revanche, c'est sous condition et de manière progressive que la problématique de l'applicabilité du droit international humanitaire aux forces de maintien de la paix des Nations Unies s'est résolue.

Dès lors que les Casques bleus de la MONUSCO appuient militairement les FARDC opposées aux divers groupes armés, et que cette participation aux hostilités atteint un certain degré d'intensité, la force mise en place par les Casques bleus les place *de facto* en situation de conflit armé donc, de combattant impliquant l'application du DIH[959].Dans la résolution 2098(2013), le Conseil de sécurité autorise la MONUSCO à neutraliser les groupes armés opposés au processus de paix. Par cette autorisation, le Conseil de sécurité crée un ennemi identifié et établi de ce fait, une situation de belligérance entre la Brigade d'intervention de la MONUSCO et les groupes armés ainsi, identifiés et ciblés. En conduisant de telles opérations offensives contre ces groupes armés en vue de les neutraliser, la MONUSCO devient partie au conflit au titre des principes du droit international humanitaire notamment celui de l'égalité des belligérants.

Dans ce cadre, la ligne du glissement du maintien de la paix à l'imposition de la paix devient étroite et l'impact de cette partialité s'est très vite remarqué par des attaques des groupes armés contre les bases des soldats de la paix de la MONUSCO**.** De l'aveu du responsable du personnel de la Mission au Congo, la nouvelle résolution 2098(2013) a radicalement changé le statut et la posture de l'opération et de ses membres car l'engagement robuste de la Brigade d'Intervention dans des opérations offensives ciblées contre les groupes armés transforme incontestablement la Mission à une partie au conflit[960]. Les civils de la Mission peuvent également devenir partie au conflit dès lors qu'ils soutiennent et collaborent à ces opérations et uniquement pendant ce soutien. En devenant partie au conflit, les civils de la MONUSCO qui participent indirectement au conflit par des rapports, des renseignements aux Casques bleus pour déterminer les zones à sécuriser seraient soumis au droit international humanitaire. Par ce soutien aux Casques bleus, les civils de la MONUSCO deviennent des

[958]La Commission a en effet argué que l'action des Nations Unies étant tournée vers l'éradication de la guerre, réglementer et/ou codifier sa conduite aurait naturellement été perçu comme une reconnaissance par les Nations Unies elles-mêmes de l'échec de leur mission première : A/CN.4/RS.6, 20 avril 1949, §§. 45-67.
[959] S/RES/1906(2009), RES/2098 (2013).
[960] Entretien avec un responsable de la MONUSCO à Kinshasa, 12 juillet 2015.

cibles légitimes des groupes armés et peuvent perdre la protection garantie par la Convention sur le personnel onusien et associé de 1994.

Sur le plan légal, les attaques des groupes armés contre la MONUSCO au titre des représailles peuvent être considérées comme autorisées et ne peuvent pas être assimilées à de violation du DIH. Étant donné que les sections civile et militaire de la MONUSCO sont intimement liées dans le cadre des échanges des rapports et informations, tout signalement lié au mouvement des groupes armés, au comportement des FARDC et de leurs abus contre les civils par le personnel civil de la MONUSCO pourrait être assimilé à de la participation aux hostilités[961].Les OMP sont par principe non coercitives, la question de l'applicabilité du DIH ne pouvait pas susciter d'intérêt pour entraîner une réflexion profonde au sein des instances onusiennes[962].Cependant, la confrontation entre l'incapacité des Nations Unies d'être liées aux Conventions de 1949 et ses protocoles additionnels de 1977 et la pratique contemporaine du maintien de la paix robuste ont déterminé son adaptation aux nécessités d'application progressive du droit international humanitaire.

Ainsi, les Nations Unies en tant qu'organisation internationale et sujet du droit international peuvent se voir opposer ou en accepter explicitement l'applicabilité du DIH. Désormais, les accords conclus entre les Nations Unies, les organisations internationales et l'Etat hôte de la mission y compris les Etats fournissant des contingents intègrent la référence aux Conventions de Genève et leurs protocoles additionnels. C'est ainsi que le DIH a progressivement trouvé sa place dans les opérations de maintien de la paix sous commandement onusien et à ce titre, il est devenu un vecteur normatif de protection et de garantie de la dignité humaine dans les conflits armés. La pratique contemporaine du maintien de la paix robuste est liée à l'application du DIH. L'analyse du contexte de son application tend à une possible reconnaissance de belligérance aux forces de maintien de la paix.

[961]C'est dès la première opération de maintien de la paix, la FUNU en 1956, que le CICR avait demandé au Secrétaire général de s'assurer du respect des Conventions de Genève par les forces d'urgence mises à la disposition des Nations Unies. Lors de la vingtième conférence internationale de la Croix-Rouge à Vienne en 1965, le CICR adopta la XXVème résolution dite" application des conventions de Genève par les forces d'urgence des Nations Unies" recommandant que soient conclus des accords afin d'assurer que les forces armées mises à disposition des Nations Unies observent les règles des Conventions de Genève. Depuis lors le CICR réitère sa position constamment ; RYNIKER (A), « Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies, quelques commentaires à propos de la Circulaire du Secrétaire général des Nations Unies du 6 août 1999 », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 836, pp.795-805.

[962]ZACKLIN (R), « Le droit applicable aux forces d'intervention sous les auspices de l'ONU », *inLe Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, S.F.D.I,* Colloque de Rennes, Paris, Pedone, 1995, pp.191-199

## B. Vers une possible reconnaissance de la belligérance aux forces de maintien de la paix de la MONUSCO

Depuis 1957, Max Huber a invoqué la possibilité d'une telle application en ces termes : « *L'idée de vouloir donner à un belligérant, victime d'une agression illégitime, une liberté plus grande en ce qui concerne les moyens de nuire à l'ennemi ne pourrait que détruire le progrès que les articles 3 des Conventions de Genève de 1949 ont réalisé et ne pourrait que rendre de tels conflits encore plus atroces. Une institution qui est créée pour protéger le droit ne peut concevoir l'idée de se départir des règles qui ont pour but de protéger les intérêts humanitaires dans les conflits sanglants entre groupes d'hommes*»[963].

Il est admis que « *l'opération de maintien de la paix des Nations Unies observe et respecte les principes et l'esprit des Conventions internationales générales applicables à la conduite du personnel militaire*»[964]. . Cette approche minimaliste a été combattue par le CICR, pour qui, ce sont les règles du droit positif pertinent qui s'appliquent aux Nations Unies. Et pas seulement les principes et l'esprit. Ainsi, c'est à la suite des pressions diverses notamment du CICR qui déclare « *Les règles de caractère humanitaire résultant du droit relatif aux conflits armés sont applicables de plein droit à l'Organisation des Nations Unies et doivent être respectées en toutes circonstances par ses forces dans les hostilités où celles-ci sont engagées »*[965]. Dans son avis consultatif sur la licéité de la menace et de l'emploi de l'arme nucléaire de 1996, la Cour internationale de justice a estimé « *qu'un grand nombre de règles de droit humanitaire applicable dans les conflits armés sont (si) fondamentaux pour le respect de la personne humaine …(elles) s'imposent d'ailleurs à tous les Etats, qu'ils aient ou non ratifié les instruments conventionnels qui les expriment, parce qu'elles constituent des principes intransgressifs du droit international coutumier* »[966].

---

[963] HUBER (M), « Reconsidération des principes du droit de la guerre », observations de membres de la vingt-cinquième commission en réponse à l'exposé préliminaire et au questionnaire de M. François, *AIDI,* 47/1, 1957, p. 418

[964]THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit*., p.105 ; A titre d'exemple, le règlement de l'UNEF : ST/SGB/UNEF/1, 20 février 1957, art. 44 ; le Règlement de l'ONUC : ST/SGB/ONUC/1, 15 juillet 1963, art, 43 ; le Règlement de l'UNFICYP: ST/SGB/UNFICYP/1, 25 avril 1964, art. 40.

[965] Résolutions sur « les conditions d'application des règles humanitaires relatives aux conflits armés, aux hostilités dans lesquelles les Forces des Nations Unies peuvent être engagées », Session de Zagreb, 3 septembre 1971, reproduite dans l'Annuaire IDI 1992, §86, art.2, al.1. ; PALWAN-KAR(U), « Applicabilité du droit international humanitaire aux forces des Nations Unies pour le maintien de la paix », *RICR*, n°801, 1993, p.248.

[966] THOUVENIN (J-M), « Le statut juridique des forces de maintien de la paix des Nations Unies », *op.cit*., pp.111-112.

Ces pressions ont affaibli nettement la position traditionnelle des Nations Unies au sujet de l'application du DIH dans la conduite des opérations militaires des Casques bleus. Ainsi, en affirmant par une déclaration *ad hoc* être liée par les principes et l'esprit du DIH,l'ONU a mis fin à son impossible adhésion aux Conventions de Genève et intègre désormais, cette clause dans les opérations de maintien de la paix sous son commandement. Cette obligation de respect des règles du DIH vaut non seulement pour l'ONU mais aussi à toutes les organisations régionales conformément à l'article 53, §1 du Chapitre VIII de la Charte de l'ONU. Cependant, si cela semble déjà établi, la question qui reste d'actualité reste liée aux conséquences de l'application du DIH aux Casques bleus qui participent aux hostilités actives.

Dès lors que les Casques bleus de la MONUC/MONUSCO participent aux opérations militaires contre les groupes armés conformément à leur mandat, ils sont tenus au respect des Conventions générales applicables en situation de conflit armé. De ces Conventions internationales générales, on peut déduire les quatre Conventions de Genève de 1949, leurs deux protocoles additionnels du 8 juin 1977, ainsi que la Convention de l'Unesco du 14 mai 1954 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé[967]. Tout en continuant à fonder les opérations de maintien de la paix contemporaines sur le Chapitre VI de la Charte, les Nations Unies ont glissé le concept classique de légitime défense pour intégrer dans sa pratique opérationnelle la légitime défense élargie[968]. Celle -ci a été supplantée par l'usage systématique du Chapitre VII en tant que fondement possible des mandats des opérations[969].

Cet élargissement du concept pourrait potentiellement associer la légitime défense élargie au DIH dans la mesure où les Casques bleus participent aux hostilités actives à l'instar de la Brigade d'intervention de la MONUSCO. En vertu de la résolution 1906(2009), fondée sur le chapitre VII, le Conseil de sécurité réitère que le soutien de la MONUC aux opérations menées par les forces armées de la RDC contre les groupes armés étrangers et congolais doit

[967] KAMTO (M), « Le cadre juridique des opérations de maintien de la paix des Nations Unies », *op.cit*., pp. 100-101. THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op.cit*., p.105.

[968]ZASOVA(S), *Le cadre juridique de l'action des Casques bleus*, Publication de la Sorbonne 2014, pp.96-99. Rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 340 (1973) du Conseil de sécurité, 27 octobre 1973, §4. Dès 1973, la légitime défense élargie a été définie par le Secrétaire général de l'ONU comme « la légitime défense qui comprendrait la résistance à toute tentative d'empêcher par la force la mission de s'acquitter de ses fonctions conformément au mandat du Conseil de sécurité », S/11052/ Rev. 1, Le Secrétaire général modérait ses propos en affirmant que la force partira de l'hypothèse que les parties au conflit prendront toutes les mesures nécessaires pour assurer l'observation des décisions du Conseil de sécurité.

[969]*Ibid*

être strictement conditionné par le respect de la part des forces du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'homme et du droit international des réfugiés[970]. Autrement dit, le Conseil de sécurité admet implicitement que ses forces qui participent aux opérations militaires à côté des forces armées congolaises (FARDC) sont obligées d'observer les règles des conflits armés donc, sont devenus partie au conflit.

Dès lors que ces opérations bénéficient du soutien militaire de la MONUC/MONUSCO, les Casques bleus participant aux opérations conjointes sont soumis au DIH au même titre que les FARDC. En outre, dès lors que les Etats membres des Nations Unies sont liés au DIH, on peut déduire que les Nations Unies même sans pouvoir adhérer formellement aux Conventions, peuvent être liées aux règles du DIH par l'intermédiaire des obligations contractées par les États fournissant les contingents, déployés sur le terrain et agissent sous son commandement, c'est-à-dire que chaque contingent national serait lié aux obligations contractées par son État, lequel est membre des Nations Unies qui se trouvent également liées par les obligations des Etats qui les composent.[971]Dans la même résolution 1906(2009), le Conseil de sécurité souligne que la MONUC doit dissuader toute tentative de recours à la force par un groupe armé qui menacerait le processus de Goma et de Nairobi et engager toute action nécessaire pour empêcher les attaques des civils et désorganiser les capacités militaires des groupes armés qui continuent de recourir à la violence dans cette région[972]. Il s'agit ici d'un appel aux forces de la MONUC à participer aux opérations militaires visant à désarmer par la force les groupes armés récalcitrants et donc, une participation aux hostilités impliquant l'application du DIH[973].

Ainsi, les forces de maintien de la paix peuvent prendre part aux hostilités dans le cadre d'un conflit armé, dès lors que leur comportement et la force armée mise en œuvre par les Casques bleus les placent en situation des combattants en dehors de toute considération

[970] S/RES/1906(2009) du 23 décembre 2009, § 22.
[971] Dans le mémorandum intitulé « application et diffusion des conventions » du 10 novembre 1961, le CICR avait proposé aux Nations Unies un mécanisme de soumission indirecte au droit international humanitaire par l'intermédiaire de celle des États membres fournisseurs des contingents à l'absence de signature des textes pertinents. Ce mécanisme a été jugé contestable sur plusieurs points, d'abord la détermination des règles et normes applicables varie selon la nationalité des contingents avec des conséquences quant à la conduite des opérations induisant une difficulté des principes d'intégration des forces onusiennes et de surcroît s'agissant de la détermination de l'entité responsable en cas de violation. Il apparaît que l'obligation de respect des règles pesait exclusivement sur les États contributeurs et non sur l'Organisation des Nations Unies.
[972] Ibidem, §§20-21.
[973]TSHIBANGU KALALA, *Les résolutions de l'ONU et les destinataires non étatiques*, éd. Larcier, Groupe DE BOECK s.a, 2009, p.13.

d'opération de police internationale menée par les Nations Unies, ou d'une guerre au sens classique du terme[974]. L'adoption de la résolution 45/59 du 17 février 1995 par l'Assemblée générale de la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé du 9 décembre 1994 et de la Circulaire relative au respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies, édictée par le Secrétaire général de l'ONU le 6 août 1999 ont déterminé définitivement le corpus juridique applicable à la conduite des opérations de maintien de la paix de l'ONU[975]. A ce sujet, l'ancienne Conseillère juridique principale du Bureau des affaires juridiques de l'ONU, affirme que la circulaire « *a conclu le débat sur le principe d'applicabilité du DIH aux opérations de maintien de la paix de l'ONU* »[976].

Si les OMP sont désormais liées au DIH, la participation active des Casques bleus de la MONUC/MONUSCO dans les opérations militaires conjointes et offensives contre les groupes armés pourrait conduire à une possible reconnaissance de la belligérance. Avant la résolution 2098(2013), les Casques bleus de la MONUC n'avaient pas de mandat de cibler qui que ce soit, et l'usage de tous les moyens nécessaires n'était justifié que pour assurer la protection des civils de façon proactive. Le Général P. Cammaert, commandant de la division Est de la MONUC affirmait qu'il a toujours agi sur base des principes généraux et traditionnels du maintien de la paix et de l'usage minimal de la force. D'une manière générale, les agents de maintien de la paix sont qualifiés de civils. Cependant, certaines situations peuvent les contraindre à prendre part aux combats lorsque les civils sont menacés de violence physique imminente ou lorsque celle-ci est en cours et dans ce cas, ils pourraient être qualifiés des combattants. La participation des Casques bleus aux actions coercitives les exposent aussi aux représailles des groupes armés et aux possibles dérapages comme l'atteste

[974]CONDORELLI (L), « Le statut des forces des Nations Unies et le droit international humanitaire », *in Les Casques bleus : policiers ou combattants* ?, *op.cit*., p.110 ; JORAM (F), *Les opérations de paix et l'obligation de respecter le droit international humanitaire,* Thèse de doctorat, Université Paris II, Panthéon -Assas, 2007, pp. 82-84 et 90-94. ; WECKEL(P), «Le droit des conflits armés et les organisations internationales », *in Les organisations internationales et les conflits armé*s, Paris, l' Harmattan, 2001, p. 97 ; BOTHE (M), *Le droit de la guerre et les Nations Unies*, *op.cit*.166-177 ; TSHIBANGU KALALA, *Les résolutions de l'ONU et les destinataires non étatiques*, *op.cit*., p.170.

[975]THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit*., pp.106-107. ; De VISSECHER(P), «Les conditions d'application des lois de la guerre aux opérations militaires des Nations Unies *», AIDI,* 54/1, 1971, p. 34.

[976] SHRAGA (D), « The Secretary General's Bulletin on the Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law: a decade later *inIsrael Yearbook on human Rights*, vol.39, 2009, p.357.

l'inculpation de neuf militaires du contingent canadien en Somalie pour des faits commis à l'égard des populations locales[977].

En 2003, la MONUC a fait usage de la force armée en Ituri de façon momentanée dans la conduite des opérations militaires défensives pour protéger les civils, les installations et le personnel onusien menacé par les miliciens en Bunia. En 2005, une offensive militaire conjointe MONUC/FARDC impliquant 500 soldats et incluant l'usage d'artillerie a eu lieu en Ituri[978]. Dans cette configuration de participation, la MONUC pourrait été qualifiée de partie au conflit par le CICR[979]. L'engagement de la MONUC a duré plusieurs mois puis a cessé, ce qui a conduit à la disqualification de la force de partie au conflit et les agents de la MONUC sont devenus des civils au sens du droit international humanitaire. En 2012, les hélicoptères de la MONUSCO ont ciblé et attaqué les positions des rebelles du M23 en soutien aux forces armées congolaises[980]. Si dans la majorité des cas, les agents de maintien de la paix sont qualifiés de civils, et ne sont pas par nature destinés à prendre part aux combats, il n'en demeure pas moins que certaines situations dans lesquelles les forces onusiennes interviennent dans le conflit pourraient modifier leur statut et les qualifier de combattants[981]. La participation des Casques bleus aux hostilités constitue un paramètre pouvant commander l'application du DIH et donc de revêtir les Casques bleus du statut de forces belligérantes.

Le statut des forces de maintien de la paix pouvait être modifié dès lors que l'opération accorde son soutien à l'une des parties au conflit ou lorsque, tout en respectant sa neutralité, la force s'engage dans les opérations de combat et que son degré d'implication atteint l'intensité requise[982]. Dans la résolution 2047 (2014), le Conseil de sécurité autorise la MONUSCO, à travers sa Brigade spéciale d'intervention à neutraliser les groupes armés en faisant preuve d'une grande mobilité et adaptabilité dans le strict respect du droit international, y compris le droit international humanitaire[983]. La résolution précise que la Brigade peut engager seule ou

[977] MURPHY (R), International Review of the Red Cross, n°840, pp.953-968, qui cite en exemple l'affaire R V. Brocklebank, Court Martial Appeal Court of Canada, (1996), 134 DLR (46th) 377.
[978] « Les soldats de l'Organisation des Nations Unies affrontent les miliciens en Ituri », *Le Monde*, 4 mars 2005.
[979] S/RES/1592 (2005), 30 mars 2005, §7.
[980] Reuters, « UN helicopters strike rebel posts in Congo », in *New York Times*, 18 novembre 2012, p.8.
[981] S/RES/1906(2009) du 23 décembre 2009, §21.
[982]Exemple des forces onusiennes en Côte d'Ivoire dans le cadre de l'ONUCI, de la MONUSCO en République Démocratique du Congo par le biais de la brigade spéciale d'intervention créée par la résolution 2098 (2013)et de l'AMISOM en Somalie. ; FERRARO(T), « L'application du droit international humanitaire aux opérations militaires de l'Union européenne », in *Le droit international humanitaire et l'Union européenne*, Colloque organisé par l'Institut du droit de la paix et de la sécurité, Université de Nice- Sophia Antipolis, 18 juin 2009.
[983] S/RES/2098(2013), 28 mai 2013, §9.

en appui aux FARDC des offensives ciblées et robustes. Ainsi, en conduisant de telles opérations militaires contre les groupes armés identifiés et ciblés, et en demandant aux Casques bleus de respecter strictement le droit international humanitaire pendant les opérations militaires, le Conseil de sécurité sans clairement le préciser qualifie la Brigade de la MONUSCO de partie belligérante.

Cette évolution constitue un réel bouleversement dans la mesure où la composante militaire de la MONUSCO participant aux hostilités devient partie au conflit, alors que sa composante civile l'est uniquement si elle apporte appui aux opérations militaires, notamment, en fournissant des informations, des rapports concernant les groupes armés afin d'accorder un avantage militaire aux Casques bleus[984]. En réalité, cette mission est déjà perçue comme partiale et combattante et il devient difficile d'isoler dans le temps l'appui des civils de la MONUSCO aux militaires car les deux sections sont intimement liées notamment dans la détermination besoins de protection des populations civiles qui se trouvent dans les zones à risque de violence[985]. Dans la résolution 2098(2013), le mandat de la Brigade d'intervention de la MONUSCO prévoit l'usage de la force offensive contre les groupes armés. Ce qui caractérise une participation active aux hostilités et donc, une évolution possible de la Mission en partie belligérante.

Quoiqu'il subsiste encore des désaccords quant au seuil déclenchant l'applicabilité du DIH, il est admis que les soldats de la paix sont liés au DIH lorsqu'ils participent aux hostilités. La pratique récente des opérations de maintien de la paix montre que les mandats de maintien de la paix présentent une dimension coercitive, rendant plus probable une participation, même ponctuelle des Casques bleus aux hostilités actives.

## §2.DE L'EVOLUTION POSTERIEURE A LA CONSECRATION DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE AUX OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

Il est désormais établi que les Casques bleus sont soumis à l'observance des normes et des principes du droit international humanitaire dans la conduite opérationnelle. Le premier

[984] Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale, A/CONF. 183/9, 17 juillet 1998, article 8.b). Constitue un crime de guerre « le fait de diriger intentionnellement des attaques contre le personnel, les installations, le matériel, les unités ou les véhicules employés dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire ou de maintien de la paix conformément à la Charte des Nations Unies, pour autant qu'ils aient droit à la protection que le droit international des conflits armés garantit aux civils et aux biens de caractère civil ».
[985] S/RES/2098(2013) du 28 mars 2013, §§ 9-12 b).

objectif des Nations Unies demeure le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Mais, il n'est pas le seul car aux termes de l'article 1 alinéa 3 de la Charte des Nations Unies, les buts de l'Organisation sont également de : « *Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue et de religion* »[986]. C'est dans ce cadre que le Conseil de sécurité et le Secrétaire général recourent à des enquêtes internes aux OMP pour répondre à des allégations de violations du DIDH et du DIH par la force de maintien de la paix. Désormais, toutes les opérations de maintien de la paix contemporaines intègrent une composante droit de l'homme dans leur mandat[987]. En RDC, c'est la section conjointe des droits de l'homme de la MONUSCO qui est chargée de recenser les violations des droits de l'homme et de rendre compte au Haut conseil des droits de l'homme(HCDH). Dans les préambules des résolutions du Conseil de sécurité concernant la RDC, les violations de DIH et de DIDH constituent sa profonde préoccupation. Ces violations sont qualifiées de menace contre la paix et la sécurité internationales[988]. Dans son discours d'ouverture de la XXXIe table ronde sur les questions contemporaines du DIH, le Président du CICR déclare en ces termes :

« *Il est fondamental que les forces de paix veillent au respect du DIH ainsi que de la dignité et des droits des personnes, notamment au moyen et dans le cadre de leurs opérations sur le terrain, dans les territoires sous leur contrôle, à l'égard des personnes sous leur autorité, et lorsqu'elles peuvent avoir une influence positive sur les autorités étatiques ou les groupes armés concernés* ».

Il ajoute « *le fait de recourir légitimement ou illégitimement à la force ne peut autoriser quiconque à se soustraire des obligations qui lui incombent en vertu du DIH, ni priver quiconque des divers types de protection prévus par cette branche du droit* »[989]. Si le

[986] Charte des Nations Unies, article 1 alinéa 3.
[987]Dans les opérations de maintien de la paix contemporaine, la composante droit de l'homme est incorporée systématiquement et fait partie intégrante de la mission avec une mission spécifique. A titre d'exemple, la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS) est chargée de se doter, en matière de droits de l'homme, des moyens, des capacités et des compétences suffisantes pour mener les activités de promotion, de défense des civils et de la surveillance(S/RES/1590(2005), §4.
[988] S/RES/1894 (2009), 16 novembre 2009, §3.
[989] Comité International de la Croix-Rouge, Droit international humanitaire, droits de l'homme et opérations de paix, Discours d'ouverture de Jakob Kellenberger, Président du CICR, lors de la XXXIème table ronde sur les questions contemporaines de droit international humanitaire, tenue à l'Institut international de droit humanitaire

respect du DIH et du DIDH sont devenus des obligations pour les forces du maintien de la paix, il est à constater que dans la conduite de leurs activités, elles peuvent porter aussi atteinte à ces mêmes droits qu'elles sont censées protéger et promouvoir. Ce paragraphe nous permet d'analyser le respect du DIH et du DIDH par les forces de maintien de la paix (**A**) et les violations de ces droits par les mêmes forces (**B)**.

## A. Le respect des normes du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme par les forces de maintien de la paix

Depuis quelques années, l'application des règles du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme dans les conflits armés a suscité des interrogations quant à la protection spécifique assurée par les unes et les autres[990]. Leur application simultanée reste souvent génératrice d'une certaine confusion[991]. Si les DIH et DIDH ont des origines et sources doctrinales différentes[992], ils partagent un objectif commun qui est celui de protéger tous les individus sans distinction et se fondent l'un et l'autre sur les principes du respect de la vie, du bien-être et de la dignité de la personne humaine[993]. L'applicabilité du DIH dans les OMP classiques où l'usage de la force n'est prévu qu'en cas de

---

de San Remo.

[990] C.I.J., *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004, Rec.2004, p.178, §106 : « Dans les rapports entre DIH et DIDH, trois situations peuvent se présenter : certains droits peuvent relever exclusivement du DIH, d'autres du DIDH et d'autres peuvent relever à la fois de ces deux branches du droit international. Pour répondre à la question qui lui est posée, la Cour doit prendre en considération les deux branches du droit international. ; *C.I.J*., *Activités armées sur le territoire du Congo (République Démocratique du Congo c.Ouganda), op.cit*., p.78, §216.

[991] STELIOS PERRAKIS, « Le Droit international humanitaire et ses relations avec les droits de l'homme. Quelques considérations *»in* Paul TAVERNIER et Jean-Marie HENCKAERTS (Dir*), Droit international humanitaire coutumier : enjeux et défis contemporain*s, Bruyant Bruxelles 2008, p.137.

[992] La protection juridique internationale des droits de l'homme dans les conflits armés, Nations Unies, Droits de l'homme, Haut-commissariat, New York et Genève, 2011, p. 9.

[993] Par définition, le droit international des droits de l'homme est un système de normes internationales destinées à défendre et promouvoir les droits de l'homme de chacun. Ces droits sont inhérents à la personne humaine sans distinction de nationalité, de lieu de résidence, de sexe, d'origine nationale ou ethnique, de couleur, de religion, de la langue ou de tout autre aspect de sa condition. Ils sont liés entre eux, interdépendants et indivisibles. Ces droits sont garantis par des instruments juridiques tels que des traités, droit international coutumier, principes généraux des droits. Il énonce des obligations qu'ont les États d'agir de certaines manières ou de s'abstenir de certains actes afin de promouvoir et protéger les droits de l'homme et libertés fondamentales des personnes ou de groupes. Le droit international humanitaire par contre est un ensemble des règles qui visent à limiter les effets des conflits armés pour des raisons humanitaires. Il protège les personnes qui ne participent pas ou plus, aux hostilités et restreint les moyens et méthodes de combat. Sa portée est donc limitée *ratione materiae* aux situations de conflit armé. Il fait partie du *jus in bello* (le droit relatif aux modes d'utilisation de la force), qu'il convient de bien distinguer et séparer du *jus ad bellum* (le droit relatif à la légitimité de l'emploi de la force). Le DIH s'applique à toutes les parties à un conflit armé, que leur cause soit juste ou non. ; Protection juridique internationale des droits de l'homme dans les conflits armés, Nations Unies, Droits de l'homme, Haut-Commissariat, New York et Genève, 2011, p. 5.

légitime défense de l'individu ne peut se poser sauf à franchir le seuil du conflit armé[994]. Cependant, l'élargissement du concept de légitime défense au mandat de la mission comme la MONUSCO peut l'associer au DIH.

Dans toute résolution créatrice d'une OMP, le Conseil de sécurité réaffirme le caractère fondamental de ce droit individuel pour tout membre participant à une telle force surtout que les conditions de déploiement et l'élargissement toujours renouvelé des mandats les exposent aux risques affectant leur intégrité matérielle et physique. Dans la résolution 1565(2004), la MONUC avait pour mandat :

« *d'apporter un soutien au gouvernement congolais en vue de la promotion et la défense des droits de l'homme, d'enquêter sur les violations des droits de l'homme et de coopérer aux efforts tendant à veiller à ce que les personnes responsables de ces violations graves de droits de l'homme et du droit international humanitaire soient traduites en justice »*[995].Il semble incontestable que les forces de paix des Nations Unies sont liées par l'interdiction de la torture et toute punition ou traitement cruel, inhumain ou dégradant. La prohibition de l'esclavage ou de la servitude, l'obligation de respecter le droit à la vie et à l'intégrité physique des individus ainsi que celle de garantir des procédures judiciaires en terme de droit à un recours effectif, de procédures équitables ou encore de contrôle juridictionnel de la légalité des détentions[996]. Les OMP doivent respecter la liberté de pensée, d'expression, de presse, de réunion et d'association. Dans leurs activités, les forces de paix doivent garantir le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que la présomption d'innocence.

### *1. La Convention sur la protection du personnel des Nations Unies et du personnel associé de 1994*

L'adoption de cette convention par l'Assemblée générale ne consiste pas à déterminer les règles juridiques auxquelles, les Casques bleus seraient soumis dans la conduite

[994]L'article 122-5 du Code pénal français dispose : « *n'est pas pénalement responsable la personne qui, devant une atteinte injustifiée envers elle-même ou autrui, accomplit, dans le même temps, un acte commandé par la nécessité de la légitime défense d'elle-même ou d'autrui, sauf s'il y a disproportion entre les moyens de défense employés et la gravité de l'atteinte »*.,

[995]S/RES/1565 (2004), du 1er octobre 2004 §6.

[996]FINAUD(M), « L'abus de la notion de « combattant illégal »: une atteinte au droit international humanitaire, *R.G.D.I.P.*, 2006, p.861. ; LAUCCI (C), « La France adhère au protocole 1 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux », *RGDIP,* 2001, pp.696-697.

opérationnelle[997].Elle a pour vocation de renforcer la protection du personnel onusien et associé, de proscrire et incriminer, voire imposer un certain nombre d'actes et de comportements aux Casques bleus[998]. La Convention énumère deux clauses, l'une de sauvegarde et l'autre d'exclusion que nous examinerons ultérieurement dans la section relative au Statut des Casques bleus dans la pratique contemporaine des opérations de maintien de la paix[999]. La clause de sauvegarde précise qu'«*aucune disposition de la présente Convention n'affecte l'applicabilité du droit international humanitaire et des normes universellement reconnues en matière de droits de l'homme consacrés dans des instruments internationaux en ce qui concerne la protection des opérations des Nations Unies ainsi que du personnel des Nations Unies et du personnel associé, ou le devoir de ces personnels de respecter ledit droit et lesdites normes »*[1000].

Dépassant le cadre de la déclaration selon laquelle les instances onusiennes sont liées aux principes et à l'esprit du droit international humanitaire, la Convention consacre par cette disposition la soumission des Casques bleus aux règles du droit international humanitaire et des droits de l'homme dans la conduite des opérations. Cette clause de sauvegarde rappelle que les opérations de maintien de la paix ne sont pas des interventions dans un conflit armé et même si les attaques contre les Casques bleus sont interdites, l'usage des moyens à leur disposition doit s'opérer dans le respect des principes fondamentaux du droit international

[997]BOUVIER (A), « Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé : présentation et analyse », *RICR*, n°816, 1995, pp. 695-725 ; EMANUELLI (C), « La Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé : des rayons et des ombres », *R.G.D.I.P.*, 1995, pp.849-878 ; F. HAMPSON, « La protection des Casques bleus en droit international », *RDMDG*, 1997, pp.211-219 ; KIRSCH (P), « La Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé », *in Les Casques bleus : policiers ou combattants* ? *op.cit*., pp. 49-57., MURZEAU(C), « La Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé *»,in Les Casques bleus : policiers ou combattants* ? *op. cit*., 66-67.

[998]BEULAY(M), *L'applicabilité des droits de l'homme aux organisations internationales*, *op.cit*., pp.365-368.

[999]La clause d'exclusion détermine le droit applicable dans les situations dans lesquelles elle trouve elle-même à s'appliquer, elle précise que la Convention ne s'applique pas à une « opération des Nations Unies autorisée par le Conseil de sécurité en tant qu'action coercitive en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, dans le cadre de laquelle du personnel est engagé comme combattant contre les forces armées organisées et à laquelle s'applique le droit des conflits armés internationaux ». On peut déduire que la Convention ne s'applique que dans les conflits armés non internationaux. ; SICILIANOS (L.A), « Entre multilatéralisme et unilatéralisme : l'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force », *RCADI*, vol.339, 2008, p.315, voir aussi THOUVENIN (J-M), « Le statut juridique des forces de maintien de la paix des Nations Unies », p.112.

[1000]Notons que l'article 20 de cette Convention consacre un certain rapprochement entre le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme, en tant que corps intégrés des principes fondamentaux, intangibles et indérogeables. Pour cette unification progressive, lire DECAUX (E), « Les organisations internationales et les conflits armés : l'application de la protection internationale des droits de l'homme *»,in Les organisations internationales et les conflits armés*, *op.cit*., pp.131-144. ; GUELLALI (A), « Lex specialis, droit international humanitaire et les droits de l'homme : leur interaction dans les nouveaux conflits armés *», op.cit.,* pp.539-574.

humanitaire et principalement du principe de la proportionnalité et de la nécessité[1001].Cette obligation s'applique même dans les hypothèses où l'interdiction fondamentale d'attaquer le personnel onusien ou son matériel est violée, en application du principe selon lequel la commission d'une agression prohibée par le *jus ad bellum* n'exclut pas le respect du *jus in bello* dans la réalisation des actes résultant de cette agression y compris dans le cadre où le recours à la force est employé en légitime défense[1002].Les Casques bleus en sont tenus même dans le cas de la légitime défense individuelle que fonctionnelle. Dans la résolution 2147 (2014) concernant la RDC, le Conseil de sécurité demande « *de réduire les risques avant, pendant, et après toute opération militaire menée par la Brigade d'intervention* »[1003].

L'adoption de cette Convention de 1994 a constitué une étape importante dans la cristallisation des attaques contre le personnel onusien. Cependant, la clause de sauvegarde ne détermine pas ni les règles juridiques applicables aux Casques bleus , ni les moyens concrets d'applicabilité, ni les sanctions que courent les Casques bleus en cas de violation du DIH et DIDH sauf à considérer l'ensemble des dispositions des droits des conflits armés et pas uniquement les principes et l'esprit auxquels, sont liés les OMP[1004]. Si la Convention sur la protection du personnel des Nations Unies et personnel associé a constitué une avancée dans la protection du personnel onusien et associé, elle est plus orientée vers la pénalisation des infractions commises contre les forces onusiennes que pour l'élaboration des règles que doivent respecter les Casques bleus dans la conduite de leurs opérations. Elle laisse pendante la question du statut des Casques bleus qui participent activement dans les opérations militaires décidées par le Conseil de sécurité.

---

[1001]BENVENUTI(P), « Le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies : Circulaire du Secrétaire général », *R.G.D.I.P*, 2001, pp.355-362. ; EMANUELLI (C), *Les actions militaires de l'Organisation des Nations Unies et le droit international humanitaire*, *op. cit*., pp.83-85 ; même auteur, «Les forces des Nations Unies et le droit international humanitaire »,*inLes Nations Unies et le droit international humanitaireop.cit*., pp.356 ; ; WECKEL(P), « Le droit des conflits armés et les organisations internationales »,*in Les organisations internationales et les conflits armés*, *op. cit*., p.98., THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit*.p.110

[1002] THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit.,* p.110.

[1003] S/RES/2141(2014), 28 mars 2014, §4 (b).

[1004] L'applicabilité des règles du DIH pour la détermination de la protection des forces des Nations Unies interpelle son caractère conditionnel car elle l'est dans le droit international coutumier alors même qu'elle semble ne pas l'être en vertu des dispositions de la Convention. Une ambiguïté soulignée lors des débats préparatoires à la Convention : Rapport du Comité ad hoc chargé d'élaborer une Convention internationale sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, A/AC.242/2, 13 avril 1994, §§ 80-85 ; THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op. cit*.,p. 110.

### *2. L'applicabilité de la circulaire du Secrétaire général des Nations Unies du 6 août 1999 par les forces des Nations Unies*

La Circulaire édictée par le Secrétaire général des Nations Unies intitulée : *« Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies »,* loin de régler définitivement toutes les questions relatives à l'applicabilité du DIH par les forces des Nations Unies consacre l'applicabilité du droit international humanitaire aux opérations de maintien de la paix et détermine le droit des conflits armés comme le corps des règles juridiques applicables. Cette Circulaire, bien qu'elle ne crée pas de nouvelles normes[1005], elle produit un minimum des règles consistant à clarifier et à unifier les dispositions applicables aux forces des Nations Unies dans la conduite des opérations militaires, qu'elles soient coercitives ou de maintien de la paix et surtout dans le cas où celles-ci participent aux combats dans une situation de conflit armé[1006]. Du fait de leur caractère coutumier, la plupart de ces dispositions s'imposent à la fois aux États et à l'Organisation des Nations Unies[1007]. La Circulaire à travers ses dispositions présente un catalogue des principes et des règles que les Casques bleus doivent observer dans la conduite opérationnelle. La Circulaire dans son énumération fixe des règles contraignantes aux Casques qu'aux Etats s'agissant de recours à la force armée dans la conduite opérationnelle[1008]. L'usage de la force n'est pas illimité et demeure bien encadré. L'article 4 de la Circulaire prévoit des sanctions éventuelles : « *En cas de violation du droit international humanitaire, les membres du personnel militaire d'une force des Nations Unies encourent des poursuites devant les juridictions de leur pays* ».

Cette disposition ne tend pas à confier aux juridictions nationales la faculté d'engager des poursuites criminelles pour violation de la Circulaire alors qu'il serait logique que les tribunaux nationaux exercent la répression de ces violations. La difficulté selon laquelle, les tribunaux nationaux seraient incompétents de juger le personnel militaire de l'ONU reposerait sur le fait que le personnel militaire agit en tant que force des Nations Unies reste aussi

---

[1005] CONDORELLI (L), « Les progrès du droit international humanitaire et la circulaire du Secrétaire général des Nations Unies du 6 août 1999 *»,in L'ordre juridique international, un système en quête d'équité et d'universalité*, *op. cit*., p.501.

[1006] BENVENUTI (P), « Le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies : la circulaire du Secrétaire général », *op. cit*., p .358. ; Annexe 33: Application du DIH aux actions militaires entreprises par l'ONU ou sous son égide. . EMANUELLI (C), *op. cit*. p.14. ; LAGRANGE (P), « Force des Nations Unies et respect du droit international humanitaire – De l'importance de la notion de participation aux hostilités », *in* A.BIAD & P.TAVERNIER (dir), *Le droit international humanitaire face aux défis du XXIe siècle*, Bruxelles, Bruylant, collection du CREDHO, 2012, p.298.

[1007] BENVENUTI (P), « Le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies: la circulaire du Secrétaire général », *op. cit*., p.357.

[1008] *Ibid*.

personnel militaire de son Etat d'appartenance sous le commandement duquel, il opère en restant soumis aux règles disciplinaires de son Etat d'origine. Bien que critiquée par les militants des droits de l'homme parce qu'il donnerait selon eux « un droit de tuer » le militaire ennemi, les dispositions de la Circulaire opèrent une distinction claire entre les objectifs militaires et civils, les personnes ne participant pas aux hostilités et les militaires. Les civils jouissent d'une protection générale contre les effets des hostilités ; celle-ci est garantie par l'application de règles assez précises qui interdisent aux armées de diriger des attaques contre les personnes civiles[1009]. Le principe de précaution dans l'usage de la force et de prise des mesures adéquates pour éviter que les pertes civiles et la destruction des biens civils ne soient excessives et disproportionnées ;le principe de proportionnalité entre les moyens, l'objectif, les dommages civils collatéraux et l'objectif militaire poursuivi (article 5.5). Elles rappellent les règles relatives au traitement des personnes protégées à savoir les civils et les personnes hors combat, les blessés, les malades et le personnel médical et de secours (article 9), ainsi que les personnes détenues (article 8)[1010]. Toutes ces personnes doivent être traitées avec dignité, respect et humanité. Une attention particulière doit être portée aux femmes, aux enfants et aux personnels religieux. Toute atteinte à leur intégrité physique et psychologique, sous quelque forme que ce soit, de même que les représailles à leur encontre sont prohibées.

La Circulaire énonce les limites aux moyens et méthodes de guerre autorisés. Sauf l'état de ratification des Conventions pertinentes (tous les États n'ont pas ratifié les mêmes Conventions notamment la Convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel), il est interdit aux forces des Nations Unies de recourir à certaines armes [1011] en particulier les gaz asphyxiants, toxiques et assimilés, les méthodes de guerre biologique, les balles qui explosent, se dilatent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain, les mines anti-personnel, les pièges et armes incendiaires(article 6.2)[1012]. La force des Nations Unies ne peut utiliser les méthodes de guerre susceptibles de causer des maux superflus ou des souffrances inutiles ou encore des dommages graves et durables à l'environnement naturel. Elles ne doivent pas diriger des attaques contre les monuments et sites protégés, contre les installations et biens

[1009]GUELLALI (A), « Lex specialis, Droit international humanitaire et droits de l'homme : leur interaction dans les nouveaux conflits armés », *op.cit*., p.561.
[1010] Article 8 : la Circulaire renvoie à la troisième Convention de Genève de 1949 sur les prisonniers de guerre dont les dispositions doivent s'appliquer *mutatis mutandis*.
[1011]Protocole II annexé à la Convention de 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérés comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination, Genève le 10 octobre 1980.
[1012]BENVENUTI (P), « Le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies : la circulaire du Secrétaire général »,*op.cit*., p.364.

indispensables à la survie de la population civile ou contre des installations contenant des forces dangereuses[1013].

L'article 2 de la Circulaire précise que la violation du DIH par les membres du personnel militaire des Nations Unies encourt des poursuites judiciaires devant les juridictions de leur pays d'origine[1014]. Si la Circulaire a une portée indéniable dans la conduite des opérations des forces onusiennes, elle ne détermine pas les mécanismes d'applications concrètes des normes[1015] (droit des conflits armés internationaux ou des conflits armés non internationaux), ni le processus d'adaptation à la structure spécifique de l'Organisation[1016]. Désormais, il est possible de retenir le principe de présomption d'applicabilité de toutes les règles du droit international humanitaire et sa soumission aux Casques bleus dans la conduite de leurs opérations sous l'égide des Nations Unies. La finalité de la Circulaire réside dans la recherche de simplification et de clarification. Toutefois, elle fait subsister quelques « *ambiguïtés au sujet de la détermination du statut juridique des Casques bleus à l'égard du DIH, pouvant être à la source des conflits d'interprétations, créant en définitive un risque d'incertitude juridique dans la conduite des opérations de maintien de la paix* »[1017].

En lien avec la Convention de 1994, la circulaire soulève des difficultés en terme d'application concrète renforçant la réticence des Nations Unies à reconnaître l'applicabilité

---

[1013] BULA BULA (S*), Droit international humanitaire*, *op.cit*. pp. 132-140. ; lire aussi THIELEN (O)*, Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op. cit*. p. 112 ; BENVENUTI (P), « Le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies : la circulaire du Secrétaire général », *op.cit*., p.365.

[1014] La Circulaire du Secrétaire général des Nations Unies du 6 août 1999, article 1er au 9.

[1015]La volonté de ne pas être liée par des dispositions précises du droit international humanitaire est présente dans la pratique onusienne. S'agissant de l'application de la Convention de la Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé de 1954, le Bureau des affaires juridiques des Nations Unies suggère « *que les exposés devant le Conseil de sécurité réaffirment non pas l'applicabilité de la Convention de la Haye en tant que telle, mais notre volonté à appliquer ses dispositions pertinentes dans la mesure de leur applicabilité dans les circonstances* ». Le Bureau explique que tout en s'engageant à prendre des mesures nécessaires pour protéger les biens culturels et religieux, les Nations Unies ne sont pas tenues de respecter à la lettre l'article 7 de la Convention de la Haye, en établissant « *des services ou un personnel spécialisé dont la mission sera de veiller au respect des biens culturels* ». Bureau des affaires juridiques, Note adressée au sous-secrétaire général aux opérations de maintien de la paix concernant la mission des Nations Unies au Kosovo (MINUK) et la protection du patrimoine culturel, 5 janvier 2004, AJNU, 2004, p. 366.

[1016]Quant à la nature juridique de la Circulaire du Secrétaire général de l'ONU, Le Professeur KOLB qualifie la Circulaire de texte de droit constitutionnel devant être désormais complété et précisé par des dispositions de nature administrative, déterminant un corps complet et intégré de règles de droit applicable : R. KOLB, « Droit humanitaire et opérations de paix internationales »*,op. cit*. p.19 en revanche, BENVENUTI (P) reconnaît une nature administrativo -réglementaire d'application strictement interne et la compare à ce titre aux manuels militaires nationaux élaborés par les États -major des armées. ; BENVENUTI(P) « Le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies : la circulaire du Secrétaire général », *op. cit*.p. 358.

[1017]THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op. cit*. p.113

du droit des conflits armés de droit commun aux Casques bleus résultant de leur mandat à se comporter comme des combattants[1018].Au-delà de la reconnaissance formelle de l'applicabilité générale des règles et principes fondamentaux du DIH aux forces des Nations Unies[1019], la Circulaire présente un avantage considérable en ce sens qu'elle détermine les règles matériellement applicables et des mécanismes selon lesquels la responsabilité des Casques bleus pouvait être engagée devant les juridictions de leurs pays d'origine en cas de violation du DIH[1020]. Toutefois, outre le caractère limité de la protection, fruit d'un compromis politique, certaines critiques ont été formulées à l'égard de la Circulaire notamment sur l'absence de définition du seuil du conflit armé et de l'admission par le Secrétaire général de l'applicabilité du droit des conflits armés même lorsque la force est une force de maintien de la paix *stricto sensu*, c'est -à-dire lorsque les agents peuvent utiliser la force uniquement en cas de légitime défense.

Le Conseil de sécurité saisi par le renouveau imprimé par la Circulaire n'a pas hésité de se référer régulièrement dans ses résolutions[1021] en rappelant que la conduite des opérations de maintien de la paix devait être «*conforme aux règles et aux principes du droit international, en particulier du droit international humanitaire, des droits de l'homme et du droit des réfugiés*»[1022]. Dans le cadre des opérations militaires menées par les Casques bleus de la MONUC en soutien aux FARDC contre les groupes armés (GA), le Conseil de sécurité, lors du renouvellement du mandat de la MONUC, le 23 décembre 2009 a réitéré son approbation à l'action de la force de maintien de la paix d'une manière générale et aux opérations militaires menées contre les groupes armés, principalement les FDRL et la LRA, en rappelant, toutefois que : « *le soutien militaire aux forces régulières devait être conditionné au strict respect du droit international humanitaire, du droit international des*

[1018] *Ibidem.*
[1019] THOUVENIN (J.M), « Le statut juridique des forces de maintien de la paix des Nations Unies », *op.cit*., p. 105
[1020] Il faut noter que la Circulaire ne contient aucune disposition susceptible d'engager la responsabilité des Nations Unies en cas de violation des dispositions de ladite Circulaire par les Forces onusiennes déployées dans les opérations coercitives ou de maintien de la paix.
[1021] Par la résolution S/RES/ 1265 (1999) du 17 septembre 1999 valide le rapport du Secrétaire général de l'ONU (8 septembre 1999). Ce rapport insiste sur la nécessité de garantir la réalité des poursuites pénales en cas de violation par les forces des Nations Unies des règles du DIH et DIDH. Il propose à ce titre que soient mises en place des dispositions d'enquête interne aux Nations Unies : S/RES/1296 (2000), 19 avril 2000, §19.
[1022] S/RES/1327 (2000), 13 novembre 2000, §1al 3 et RES/1265 du 17 septembre 1999, §14.

*droits de l'homme et du droit international des réfugiés, ainsi qu'à une participation effective du commandement onusien à la planification de chaque opération* »[1023].

Certaines critiques liées au non-respect des normes du DIH et DIDH par les forces de maintien de la paix ne manquent pas. Elles portent beaucoup plus sur les actes affectant les tiers sur le territoire d'un État hôte que sur le cadre juridique de l'action des agents de maintien de la paix. Dans la conduite de ces opérations, les Casques bleus sont aussi auteurs des violations des droits qu'ils sont censés appliquer, protéger, respecter et promouvoir.

### B- Les violations du DIH et du DIDH par les forces de maintien de la paix

Les violations des droits de l'homme sont au cœur des conflits armés les plus récents et en constituent les conséquences. Les abus les plus graves sont commis tant par les parties en conflit *stricto sensu* que par les forces de maintien de la paix déployées sur le terrain. Alors que toutes les entités des Nations Unies sont tenues d'assurer la protection et la promotion des droits de l'homme à travers leurs activités, certaines opérations multidimensionnelles, notamment la MONUC/MONUSCO, ont pour mandat de promouvoir ces droits et de les protéger. Cela se fait grâce à la surveillance de ces abus, l'assistance aux enquêtes sur la violation de droits, le développement des capacités des acteurs et des institutions nationales à mettre fin à ces abus[1024]. Le respect du DIDH et du DIH constitue pour les forces de maintien de la paix un paramètre important permettant d'évaluer leur efficacité et leur cadre normatif général dans la mise en œuvre du mandat. Dans la conduite des opérations de maintien de la paix en RDC, les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire ne sont pas que l'apanage des groupes armés et des FARDC.

Certains rapports des Nations Unies épinglent les forces des Nations Unies dans ces violations[1025].Alors qu'ils représentent les derniers espoirs des populations civiles meurtries

[1023] S/RES/1906 (2009), 23 décembre 2009, §§ 20-21.
[1024]Rapport du Bureau conjoint des Nations Unies aux droits de l'homme sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales en période pré-électorale en République Démocratique du Congo, publié le 9 novembre 2011, et le Rapport du Bureau conjoint des Nations Unies aux droits de l'homme sur les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales commises pendant la période électorale en République Démocratique du Congo, ainsi que sur les mesures prises par les autorités congolaises en réponse à ces violations, publié en décembre 2013.
[1025] Human Rights Watch, « The War within the War. Sexual Violence Against Women and Girls in Eastern Congo », 2002; V.K. VODJIK, « Sexual abuse and exploitation of women and Girls by UN Peacekeeping Troops », Michigan State, *Journal of International Law*, vol. 15, n°1, pp. 157-168.

par des longues années des souffrances, les Casques bleus sont aussi ceux par lesquels les scandales en matière des violations des droits arrivent souvent.

### *1. Le non-respect des droits de l'homme dans la conduite du personnel du maintien de la paix de l'ONU en RDC*

Dans la résolution 1894(2009), le Conseil de sécurité note: « *que le fait de prendre pour cibles des civils ou d'autres personnes protégées, ainsi que les violations systématiques flagrantes et nombreuses du droit international et du droit des droits de l'homme applicables, commises en période de conflit armé, peuvent constituer une menace contre la paix et la sécurité internationales»*[1026]. Par cette résolution, le Conseil de sécurité considère que les violations des droits de l'homme peuvent constituer une menace contre la paix et la sécurité internationales pouvant justifier l'intervention de la communauté internationale conformément aux buts et principes de la Charte des Nations Unies. Dans la situation en République Démocratique du Congo, le Conseil établi un lien implicite entre les violations des droits et la menace contre la paix. Le Conseil «*se réfère à la persistance des violations graves (...) du DIH perpétrées contre les civils* » et rappelle ses « *résolutions ayant[qui ont] trait aux femmes, à la paix et à la sécurité internationale, aux enfants dans les conflits armés et à la protection des civils en période de conflit armé* »[1027].

Djamchild Momtaz parle de la criminalisation des violations graves du DIH et considère que « *les crimes de guerre ne se prescrivent pas même au nom de la réconciliation nationale dans les situations post-conflictuelles* »[1028]. Dans l'est de la RDC encore, les violences sexuelles faites aux femmes sont devenues une arme de guerre. Les groupes armés, y compris certains éléments des forces armées congolaises se livrent à cette pratique[1029]. Dans

[1026]S/RES/1894 (2009) du 16 novembre 2009, § 3, Ici le Conseil affirme qu'il est prêt à prendre les mesures qui s'imposent pour faire face aux dites violations. D'autres résolutions l'affirment en termes identiques/ RES/1296 du 19 avril 2000, p.2, §§5 et 8; RES/1314 du 11 août 2000, p. 2§9 ; S/RES/1674 du 28 avril 2006, p.5 §26 ; S/RES/ 1738 du décembre 2006, p.3, §9.

[1027]S/RES/ 2078 du 28 novembre 2012, p. 2 §§ 9, 13, 15. Lire aussi, V. KOUTROULIS, « les tensions entre Jus ad bellum et jus in bello dans le cadre des mandats du Conseil de sécurité »,*in* Karine BANNELIER et Cyrille PISON (dir), *Le recours à la force autorisé par le Conseil de sécurité,* Paris, Pedone 2014, pp. 31-35.

[1028] DJAMCHID MOMTAZ, «la criminalisation des violations graves du droit international humanitaire commises au cours des conflits armés non internationaux » *in* Paul TAVERNIER et Jean-Marie HENCKAERTS (Dir), *Droit international humanitaire coutumier : enjeux et défis contemporains*, Bruyant Bruxelles 2008, pp.140-148. ; Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo du 12 mai 2011, §18 ; Trente et unième rapport du Secrétaire général des Nations sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo du 30 mars 2010, §62.

[1029]La résolution 1820 du 19 juin 2008, p.1§1 souligne que« utilisée ou commanditée comme arme de guerre prenant délibérément pour cibles des civils, ou dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique dirigée

la résolution 1856(2008), le Conseil de sécurité prie la MONUC : « *compte tenu de l'ampleur et de la gravité des violences sexuelles commises surtout par les éléments armés en RDC, de renforcer ses capacités de prévention dans le domaine des violences sexuelles notamment en dispensant une formation aux forces de sécurité congolaises conformément au mandat qui est le sien et de rendre compte régulièrement y compris au besoin dans une annexe distincte de l'action menée à cet égard en présentant notamment des informations sur les cas des violences sexuelles et les analyses de tendance* »[1030].

Pour le Conseil de sécurité, le respect des droits de l'homme passe par la formation des forces de sécurité congolaises. C'est dans ce cadre que la division des droits de l'homme de la MONUSCO recense tous les cas des violations des droits de l'homme et publie des rapports réguliers, semestriels, annuels, voire spéciaux sur la situation. Ces rapports permettent d'interpeller les instances onusiennes, le gouvernement congolais et les groupes armés sur les éléments qui se seraient rendus coupables de telles violations. Ils permettent de stimuler la justice congolaise et les Etats contributeurs des troupes à arrêter, à poursuivre et à juger les auteurs de ces violations. En 2004, le personnel civil et militaire de la MONUC à Bunia a fait l'objet de graves allégations de violences sexuelles comme l'exploitation et les sévices sexuels (prostitution essentiellement, mais aussi viols de mineures et de femmes dans le camp des déplacés et dans d'autres endroits)[1031].

Cette exploitation sexuelle a pris plusieurs formes :« *viol, agression sexuelle, prostitution de survie, distribution de matériel pornographique, faveurs sexuelles contre promesse d'emploi jusqu'aux allégations de paternité* »[1032]. Les membres de la MONUC eux-mêmes se sont plusieurs fois rendus coupables de violations des droits humains et de non-respect de leur code de conduite en matière sexuelle, de corruption ou d'activités illégales

---

contre des populations civiles, la violence sexuelle peut exacerber considérablement tout conflit armé et faire obstacle au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales ». Le Conseil affirme à cet égard que « des mesures efficaces tendant à prévenir et réprimer ces actes de violence sexuelle peuvent contribuer grandement au maintien de la paix et de la sécurité internationales, et se déclare prêt lorsqu'il examinera les situations dont il est saisi, à prendre, le cas échéant, les dispositions voulues pour faire face à la violence sexuelle généralisée ou systématique ». ; Conseil de sécurité, rapport du Secrétaire Général sur la MONUC, 30 mars 2010, p. 13.

[1030] S/RES/1856(2008), 22 décembre 2008, § 13.

[1031] Troisième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2004/650 du 16 août 2004, §32. ; Circulaire du Secrétaire général, Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels, ST/SGB/2003/13, 22 mars 2005, section 3-5.

[1032] Dix-huitième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2005/506, 2 août 2005, §70.

comme l'échange de minerais contre des armes[1033]. D'autres accusations ont été portées contre les Casques bleus, notamment le trafic d'armes contre des matières premières (or, diamants) ou d'intelligence avec des mouvements rebelles[1034]. En 2014, six Casques bleus ukrainiens ont été arrêtés à l'aéroport de Goma en possession de tenues militaires de la garde républicaine, ce qui renforce le soupçon de collusion des intérêts partisans onusiens avec les groupes rebelles[1035]. Bien qu'exercées en dehors de leur mission de paix,la persistance des allégations des violences sexuelles et des actes illicites par les Casques bleus ternit gravement l'image et le prestige de l'ONU. En RDC, certains Casques bleus sont accusés d'avoir mis enceintes certaines femmes et ont refusé par la suite de reconnaitre leur paternité[1036]. S'agissant des abus sexuels imputés aux Casques bleus en RDC, le bureau des services de contrôle interne de l' ONU (BSCI-OIOS) a recensé pas moins de 296 dossiers d'abus sexuel sur mineurs dans la période 2004-2006 dont 140 cas avérés essentiellement parmi les Casques bleus[1037]. Quelques 169 personnes ont été licenciées ou renvoyées dans leur pays d'origine ; certaines auraient été poursuivies par leurs autorités nationales. Ce scandale a conduit le responsable de la MONUC à décréter la politique de tolérance zéro et à un renforcement du code de conduite de l'ONU sans que les résultats positifs ne soient susceptibles d'être mesurés à ce jour[1038].

Pour pallier cette situation, la MONUC a ouvert le 1er mars 2005 un bureau chargé de s'occuper spécifiquement de la question de l'exploitation et des sévices sexuels en RDC[1039]. Certaines mesures radicales consistant à sanctionner tout comportement déviant des Casques

[1033] HATTO(R*), Le maintien de la paix, L'ONU en action*, *op.cit*., p.160

[1034] Human Right Watch, « ONU : les Casques bleux impliqués dans contrebande au Congo (RDC) doivent être tenus responsables », juillet 2007 ; ZEEBROECK(X), « protection des populations et opérations robustes en République Démocratique du Congo, mais qui fait la MONUC ? *GRIP*, 4 avril 2007.9p.

[1035]Le Monde.fr avec AFP, « Centrafrique : nouvelles allégations d'abus sexuels sur les mineurs par des soldats étrangers », le 29 janvier 2016 ; « Centrafrique : l'ONU exclut le contingent de la RDC de la MINUSCA », Le Monde.fr, le 08 janvier 2016, ; *Le Monde*, 26 novembre 2014.

[1036] LE COURTOIS(S), « Exploitation et abus sexuel par le personnel des Nations Unies, le cas de la MONUC *»,Bulletin du maintien de la paix n°93, mars 2009, pp.1-4.* ; Human Rights Watch, « The War within the War. Sexual violence Aganist Women and Girls *in* Easten Congo », 2002, V.K. VODJIK, « Sexual abuse and exploitation of women and Girls by UN Peacekeeping Troops », Michigan 2005, *State Journal of International Law,* vol. 15, n°1, pp. 157-168.

[1037] ZEEBROEK (X), MEMIER(M), SEBAHARA(P), la Mission des Nations Unies en RDC, *op.cit*., p. 24 ; S. Le Courtois, « Exploitation et abus sexuel par le personnel des Nations Unies, le cas de la MONUC », *op.cit*., p.4 ; « Problem of sexual abuse by peacekeepers now openly recognized », DPI, Conseil de sécurité SC/8649, 23 février 2006

[1038] CROS (M.F), « Les Casques bleus aidaient les FDLR », La libre Belgique, 18 juillet 2007, Nations Unies, Rapport de la haut-commissaire des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme et les activités du haut-Commissariat en RDC. A/HCR/13/64; 28 janvier 2010, p. 9.

[1039] Dix-huitième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2005/506, 2 août 2005, §69.

bleus ont été prises. Cette pratique répressive repose sur la politique de tolérance zéro à l'égard de tout comportement des Casques bleus contraire au code de conduite opérationnelle. Cependant, il est encore difficile d'évaluer l'efficacité réelle de cette politique sur le comportement individuel des contingents.

### *2. L'application de la politique de tolérance zéro pour les Casques bleus de l'ONU*

La question de l'exploitation sexuelle devient une préoccupation du Conseil de sécurité qui ne cesse de le rappeler dans ses résolutions. Dans la résolution 1592(2005) concernant la République Démocratique du Congo, le Conseil de sécurité réaffirme :

« *Sa préoccupation devant les actes d'exploitation et d'abus sexuels commis par des personnels des Nations Unies à l'encontre des populations locales, et prie le Secrétaire général de veiller à l'application de la politique de tolérance zéro qu'il a définie et des mesures mises en place pour prévenir toute forme de conduite répréhensible et enquêter à leur sujet, sanctionner ceux qui sont reconnus responsables et fournir un soutien aux victimes, ainsi que promouvoir une formation active et une prise de conscience auprès de tout le personnel de la MONUC* »[1040].

A ce sujet, le Conseil de sécurité engage les pays contributeurs des contingents à prendre des mesures appropriées pour empêcher la commission d'actes d'exploitation et d'abus sexuels par leurs personnels servant dans la MONUC[1041]. La stratégie de la MONUC consiste aussi à mettre à la disposition de chaque membre du personnel civil ou militaire un exemplaire du code de conduite opérationnelle. Ainsi, tout membre du personnel civil ou militaire ayant commis une inconduite fera l'objet de mesures disciplinaires rigoureuses de la part de l'Organisation. En 2004, le Secrétaire général de l'ONU rapporte, concernant les allégations d'abus sexuels commis par la MONUC : « *Un certain nombre de fonctionnaires ont été suspendus en attendant l'achèvement des enquêtes. En octobre, un civil recruté sur le plan international a été relevé de ses fonctions à la Mission et fait l'objet, dans son pays, de poursuites judiciaires pour viol, agression sexuelle, corruption de mineures et possession d'images pornographiques de mineures* »[1042].

[1040] S/RES/1592(2005), 30 mars 2005, §11.
[1041] *Ibid* §§ 11-12.
[1042] Seizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République

Dans la résolution 2272(2016), le Conseil de sécurité prie tous les pays fournisseurs de contingents d'enquêter rapidement sur les allégations d'exploitation et d'atteintes sexuelles commises par leur personnel et de les traduire en justice tout en signalant exhaustivement et promptement à l'Organisation des Nations Unies les mesures prises[1043]. Pour le Conseil de sécurité, les Etats contributeurs des troupes doivent assumer leurs responsabilités pour écarter de leurs contingents des éléments dangereux. En les jugeant pour les faits illicites, ils contribuent à redorer l'image de la Mission mais aussi à combattre l'impunité et à rendre justice aux victimes des Casques bleus. Certains ONG pensent que les privilèges et immunité dont bénéficientles Casques bleus contribuent à ce sentiment d'impunité. Ils demandent que les poursuites soient engagées à leur égard sur le lieu de commission des infractions plutôt que de les renvoyer dans leur pays d'origine où les victimes ne pourront pas assister aux audiences pour bénéficier des réparations pour les préjudices subis[1044]. Dans ce cadre, des lignes directrices sont mises en place et des réflexions sont ouvertes pour encadrer le comportement individuel des contingents et autres agents des Nations Unies, pour contrôler directement ou indirectement toute opération en cours. A la suite des exactions commises par les Casques bleus de la MONUC à l'encontre des populations civiles notamment les femmes, une circulaire a été adoptée par le Secrétaire général. Son contenu fut intégré aux différents accords et circulaires liant les Nations Unies aux États fournisseurs des contingents ainsi qu'aux personnels civils[1045].

Malgré cette recommandation à l'égard des pays contributeurs, les abus sexuels n'ont pas diminué et on s'interroge sur l'efficacité réelle d'une telle disposition. Aucun bilan n'est disponible pour évaluer le nombre de soldats poursuivis par leur juridiction nationale, pas plus que pour les sanctions qu'ils encourent une fois jugés. Les victimes ne savent même pas qu'ils ont été jugés, la discrétion des pays contributeurs aidant, s'agissant des poursuites engagées. Si l'ONU publie la liste des militaires congolais ou de leur bataillon suspecté des violations

---

Démocratique du Congo, S/2004/1034, du 31 décembre 2004, §.67.

[1043]S/RES/2272 (2016) du 11 mars 2016, §11

[1044] BODEAU-LIVINEC (P), « Responsabilité pour faits illicites commis au cours d'opérations autorisées par le Conseil de sécurité, remarques sur quelques problèmes d'attribution », *in* Karine BANNELIER et Cyrille PISON (Dir), *Lerecours à la force autorisé par le Conseil de sécurité*, Ed. A. PEDONE, 2014, pp. 205-210. ; Seizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2004/1034, du 31 décembre 2004, §§. 65-67.

[1045] Circulaire du Secrétaire général, Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels, 22 mars 2005, ST/SGB/2003/13. ; Rapport du Secrétaire général, Application des recommandations du Comité spécial des Opérations de maintien de la paix, A/60/692, §5.

des droits et demande nommément des poursuites contre les commandants des bataillons, aucun rapport n'est fourni s'agissant des Casques bleus mis en cause, ni des sanctions qu'ils encourent ou ont encouru dans leur pays pour permettre tant soit peu aux victimes de se reconstruire. Cette pratique onusienne a conduit dans une certaine mesure le gouvernement congolais à se méfier des rapports subjectifs de l'ONU consistant à dénoncer régulièrement les conduites répréhensibles des FARDC sans se soucier du comportement de ses propres forces qui excellent dans les mêmes pratiques qu'elles dénoncent.

Au niveau interne, la MONUC a pris un certain nombre de mesures à l'égard des Casques bleus, notamment « *l'interdiction de contacts non officiels et la fraternisation du personnel en mission avec la population locale. Un couvre-feu a été imposé aux militaires onusiens pour les empêcher de quitter leur base durant les heures de liberté la nuit, interdiction faite au personnel en uniforme de porter une tenue civile pour faciliter la surveillance et l'identification du personnel de l'ONU, l'accroissement de la coopération avec la police congolaise afin de réduire le contact non officiel entre le personnel onusien et les femmes du pays. La désignation de certains établissements commerciaux locaux, dont les maisons closes, et certains bars comme interdits d'accès au personnel de l'ONU* »[1046].

S'agissant des poursuites pénales à l'égard des Casques bleus, auteurs de violences sexuelles, l'ONU se contente de renvoyer ces derniers dans leur pays de nationalité en vue d'être jugés. Pour décourager de tels écarts dans la conduite du personnel onusien dans les autres zones de la Mission, la MONUC a élaboré un plan de réaction rapide à quatre volets : « *enquêtes, mesures dissuasives, création d'une équipe spéciale d'urgence, organisation d'une vaste campagne d'information et de relations publiques* »[1047]. Pour l'instant, il paraît difficile d'évaluer objectivement si les mesures prises par la MONUC ont une influence ou non sur le comportement des Casques bleus en matière d'abus sexuels et d'autres violations. La majorité des cas d'abus sexuels n'étant pas déclarés ou connus de la hiérarchie. Ces mesures restent pour l'opinion publique d'ordre symbolique, pour éviter à la MONUSCO d'être mise en cause ou accusée d'inaction. Les violations des droits de l'homme par les forces de maintien de la paix ne sont pas un phénomène nouveau, cela constitue un

[1046] RDC : campagne choc de l'ONU pour sensibiliser les Casques bleus aux violences sexuelles, *AFP* 17 août 2015, consulté le 19 décembre 2015. Dix-huitième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2005/506, 2 août 2005, §§71-72;
[1047] Troisième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2004/650 du 16 août 2004, §32-33

malaise profond pour les acteurs du maintien de la paix et exige des actions énergiques par la communauté internationale pour réduire leur propension. Ce qui implique des campagnes de sensibilisation, des sanctions exemplaires pour les auteurs connus de ces faits par leurs juridictions, et l'exclusion possible des États d'origine de toute contribution en termes de contingents lorsqu'il est prouvé qu'ils sont complaisants à l'égard des soldats soupçonnés d'abus.

En matière de transparence, l'ONU pourrait mettre en place un répertoire retraçant toutes les décisions rendues par les États dont les contingents furent mis à disposition par les Nations Unies pour être jugés. Pour redorer l'image des Nations Unies, ternie par ces actes répréhensibles, les États sont tenus de collaborer en adressant aux Nations Unies les décisions rendues par leurs juridictions réprimant les Casques bleus indélicats. Il ne s'agit pas de condamner les États contributeurs de troupes (ECT), bien au contraire, mais de les responsabiliser et de mettre fin à la culture du silence qui gangrène les Nations Unies lorsqu'il s'agit de réprimer les abus commis par son personnel déployé dans les OMP. Le soutien conditionnel de la MONUSCO aux opérations militaires conjointes menées contre les groupes armés ne garantit pas à ce jour qu'il mettra fin aux violations des DIDH et du DIH par les forces armées congolaises. De la même façon que le rapatriement des Casques bleus, auteurs des violations des droits de l'homme dans leurs pays de nationalité n'empêche pas la commission d'autres violations par les Casques bleus, même appartenant à la même unité. Il s'agit ici d'une limite à la pratique onusienne qui, au lieu d'être dissuasive, s'avère simplement symbolique et d'une efficacité relative.

### *Conclusion de la Section 1*

Les OMP contemporaines présentent désormais une dimension coercitive, rendant plus probable une participation, même ponctuelle, des Casques bleus aux hostilités. L'application effective du DIH aux OMP, d'abord conditionnée à la nature impartiale et objective du mandat délivré par l'ONU, devient explicite avec la participation des soldats de la paix aux hostilités actives. Loin de constituer une partie au conflit *stricto sensu*, la participation aux hostilités vise à contraindre les belligérants au respect de leurs engagements en vue d'une solution politique. Bien que liés par les règles et les principes du DIH, les Casques bleus peuvent attenter à ces mêmes règles qu'ils sont censés protéger et promouvoir, d'où la nécessité d'encadrer plus efficacement leur conduite opérationnelle.

La position des Nations Unies relative à l'applicabilité du droit international humanitaire aux forces de maintien de la paix reste fondamentalement liée à la question du statut des Casques bleus et surtout de ses conséquences. Dorénavant, les Nations Unies reconnaissent explicitement l'applicabilité du DIH aux Casques bleus[1048]. Cependant, la détermination de leur statut n'est toujours pas réglée dans la pratique actuelle des opérations robustes, ce qui fait persister une certaine ambiguïté lorsqu'ils participent directement aux hostilités, à l'instar de la Brigade d'intervention de la MONUSCO[1049].

### *Section 2- Le statut des Casques bleus au regard de la pratique contemporaine du maintien de la paix.*

Traditionnellement, les forces de maintien de la paix n'ont pas vocation à faire la guerre, ni à imposer la paix aux belligérants. Elles appuient une solution politique en offrant des missions de bons offices. Les Casques bleus ne sont pas des forces combattantes visant à la reddition d'un ennemi identifié dans le cadre d'un conflit armé. Ils ne sont pas non plus supposés faire usage de la force armée à la poursuite d'un objectif militaire stratégique ou tactique. Cependant, l'évolution du conflit congolais pourrait mettre à mal ce socle de non-violence, fondement de l'ONU et de la culture des forces armées qu'elle emploie. Bien que réticentes à l'idée que leurs forces acquièrent le statut juridique de combattants, la pratique contemporaine des opérations de maintien de la paix des Nations Unies intègre dans le mandat de celles-ci la dimension coercitive rendant possible la participation même ponctuelle des Casques bleus aux hostilités [1050]. Cette approche pose le problème des champs d'application de la Convention de 1994 relative à la protection du personnel des Nations

[1048] Circulaire du Secrétaire général, Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies, doc. ONU ST/SGB/1999/13, 6 août 1999. ; THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op.cit*., p.108.

[1049] THOUVENIN (J-M), « Le statut juridique des forces de maintien de la paix des Nations Unies », *op.cit.,* p.110. ; FINAUD (M), « L'abus de la notion « combattant illégal » : une atteinte au droit international humanitaire », *R.G.D.I.P*, 2006, pp.861-889.

[1050] RAINAUD (A), « Réflexion sur l'usage de la force, le droit et les opérations de maintien de la paix », *dans l'usage de la force et le droit : théorie et pratique*, Nice, Institut du Droit de la paix et du développement, 10 décembre 2003. ; THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op.cit*., p.123.

Unies et associés et à celui de la Circulaire du Secrétaire général de 1999relative à l'application du droit international humanitaire par les Casques bleus.

L'analyse des dispositions de la Convention de 1994 et la Circulaire du Secrétaire général de 1999 permettra de saisir le contenu et de relever les ambiguïtés, voire les contradictions qui minent la position initiale de l'ONU sur le statut de ses forces[1051].La multiplication des missions politiques et humanitaires déployées par l'Organisation, et les expériences de maintien de la paix des années 1990 ont fait évoluer le Secrétaire général vers une vision pragmatique. Il s'est prononcé finalement pour une évaluation au cas par cas de l'application de la Convention sur la protection du personnel onusien ou du droit international humanitaire, tout en indiquant que les agents de maintien de la paix pourraient être assimilés à des combattants[1052].

Cependant, la difficulté réside dans la détermination du point de rupture ou de glissement caractérisant le passage d'une situation à laquelle s'applique la Convention de 1994 et celle régie par la Circulaire de 1999 du Secrétaire général des Nations Unies[1053]. Dans le cadre du conflit armé en République Démocratique du Congo, la force de la MONUC/MONUSCO s'est engagée de manière croissante dans des opérations robustes de maintien de la paix, parfois par « procuration »[1054]. Les soldats de la paix en partenariat avec les forces de sécurité non-onusiennes, nationales ou régionales, participent conjointement aux opérations militaires offensives contre les groupes armés. Ces partenariats sont deux sortes : d'une part, les forces non-onusiennes qui soutiennent les forces de l'ONU (ARTEMIS-

[1051] CONDORELLI (L), « Le statut des forces des Nations Unies et le droit international humanitaire », *in* C. EMANUELLI (dir), *Les casques bleus : policiers ou combattants*, *op.cit*. pp.90-113. ; DURIEUX (B), « Le soldat et le policier », Inflexions, civils, militaires : *pouvoir dire*, 2006, n°4, pp.36-45.

[1052]A/55/637, portée de la protection juridique offerte par la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, 21 novembre 2001, p. 10 : « *En dernière analyse, ce n'est pas la nature du conflit qui devait déterminer l'applicabilité du droit international humanitaire ou de la Convention mais plutôt la question de savoir si, quel que soit le type de conflit, les personnels des opérations de maintien de la paix des Nations Unies y sont activement engagés en tant que combattants ou ont au contraire droit à la protection accordée aux civils en vertu du droit international des conflits armés* ».

Le Statut de la CPI dispose que les attaques contre les Casques bleus, leurs locaux et leur matériel ne constituent un crime de guerre que pour autant qu'ils aient droit à la protection due par le droit des conflits armés aux personnes et aux biens civils : art. 8, al. 2, b) iii) du Statut de Rome pour les conflits internationaux et art.8, al.2 e) iii) pour les conflits non internationaux

[1053] THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op.cit*., p.123.

[1054] LABBE(L) et BOUTELLIS (A), «Les opérations de maintien de la paix par procuration : conséquences des partenariats de maintien de la paix de l'ONU avec les forces de sécurité non-onusiennes sur l'action humanitaire *»Revue Internationale de la Croix-Rouge, volume 95 Sélection française 2013/3 et 4, pp.47-70.*

MONUC)[1055], et d'autre part les soldats de la paix de l'ONU qui fournissent un appui militaire à des forces armées non-onusiennes pour désarmer les groupes armés (MONUSCO-FARDC). Dans cette section, seront analysés le renouvellement du statut des Casques bleus dans la conduite des opérations robustes (§1), et l'encadrement de ces opérations au profit de la RDC (§2).

## §1. LE RENOUVELLEMENT DU STATUT DES CASQUES BLEUS DANS LA CONDUITE DES OPERATIONS ROBUSTES EN RDC

Dans la mise en œuvre de la force et de la contrainte armée dans les opérations de maintien de la paix, la conduite opérationnelle des Casques bleus est encadrée par certains textes relevant du droit international, notamment la circulaire du Secrétaire général du 6 août 1999 et la Convention sur la protection du personnel onusien et le personnel associé de 1994, qui déterminent les règles d'engagement. Cependant, aucun des textes précités ne constitue un corps de règles adapté et complet pour déterminer les conditions et circonstances dans lesquelles la force et la contrainte peuvent être licitement et régulièrement mises en œuvre. Ils n'en déterminent pas non plus clairement le degré, l'intensité et les moyens à utiliser. Dans ce cadre, nous examinerons le regard croisé des textes encadrant la conduite opérationnelle des Casques bleus, s'agissant de la Convention sur la protection du personnel des Nations Unies et du personnel associé, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 9 décembre 1994(**A**) et la Circulaire du Secrétaire général de l'ONU du 6 août 1999(**B**).

### A. Les Casques bleus et la Convention du 9 décembre 1994

La Convention du 9 décembre 1994 a été adoptée pour protéger le personnel onusien et associé contre des attaques les visant dans la conduite de leurs opérations de maintien de la paix. Elle précise leur statut de non combattant et criminalise toute attaque à leur égard. Ce statut est justifié par la finalité des opérations qu'ils mènent sur le terrain. Le préambule de la Convention affirme que les Casques bleus doivent être particulièrement protégés parce qu'ils mènent des opérations licites et légitimes qui visent à maintenir la paix et la sécurité internationales. Ils ne visent pas la réalisation d'un intérêt particulier[1056]. La Convention crée une obligation pour les Etats de considérer toute attaque contre ces personnels (membres des éléments militaire, de police ou civil d'une opération des Nations Unies) comme une

[1055] ARTEMIS est la force déployée par l'union européenne sous commandement français pour appuyer la MONUC dans la province de l'Ituri en République démocratique du Congo.
[1056] HAMPSON (F.J), « La protection des Casques bleus en droit international », *op.cit*., pp.213-216.

infraction pénale au regard de leur droit interne[1057]. Pour les rédacteurs de la Convention, les membres de force de l'ONU jouissent d'une protection spéciale du fait qu'ils agissent au nom de la communauté internationale, qu'elles ne font la guerre avec et contre les parties en conflit et que l'application du DIH à ces forces les rendraient automatiquement des cibles légitimes d'attaque[1058]. Pour les tenants de cette thèse, les opérations militaires entreprises par l'ONU ou à son nom sont des actions de police rendant inapplicable le droit international humanitaire.

Ainsi, le recours à la force offensive contre des partis en conflit armé, par les Casques bleus pour maintenir la paix semble antinomique à sa vocation initiale[1059]. Cette configuration de la Mission de paix place les Casques bleus en posture attaquante, ce qui provoquerait le retrait des contingents de l'opération. Le conflit des Grands Lacs africains sur lequel se superposent des intérêts et des agendas multiples, est un des meilleurs exemples de cette hésitation sur le rôle des Nations Unies à recourir à la force pour maintenir la paix et la sécurité dans la région. Cependant, la récente doctrine Capstone illustre bien une évolution importante, en rendant possible, acceptable et souhaitable l'utilisation de la force armée au niveau tactique des opérations, dans ce qui est appelé le « *maintien de la paix robuste* ». Contrairement au niveau stratégique de l'opération, qui fait abstraction du consentement des parties principales en conflit, et rend la mission coercitive, l'utilisation tactique de la force s'inscrit dans la logique de consentement pour l'exécution du mandat décidé par le Conseil de sécurité.

A ce sujet, les pays contributeurs de troupes rappellent sans cesse la nécessité d'un maintien de la paix impartial et neutre. La rédaction de la Convention sur la protection du personnel des Nations Unies traduit leur volonté de protéger leur personnel déployé dans des environnements hostiles[1060]. Tout en criminalisant toute attaque contre le personnel des Nations Unies, les dispositions de la Convention de 1994 déterminent le statut et la protection

[1057]EMANUELLI (C), « La convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé : des rayons et des ombres », *op.cit*., p.865.
[1058] EMANUELLI (C), « La convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé : des rayons et des ombres », *op.cit*., p.871.
[1059] S/RES/2098(2013), 28 mai 2013, §9.
[1060] S/1994/653, Commission d'enquête créée par la résolution 885 (1993) du Conseil de sécurité pour enquêter sur les attaques armées contre le personnel de l'ONUSOM II qui a occasionné des victimes dans ses rangs, §151-166, pp.24-26

dont le personnel onusien bénéficie[1061]. Dans la résolution 2098(2013) concernant la RDC, le Conseil de sécurité demande à toutes les parties de coopérer pleinement avec la MONUSCO, réaffirme sa condamnation de toutes les attaques contre les soldats de la paix et souligne que les auteurs de ces attaques doivent répondre de leurs actes.

Le Conseil de sécurité rappelle sa décision d'étendre les sanctions visées au paragraphe 3 de la résolution 2078(2012) aux personnes et entités qui planifient, facilitent et participent aux attaques contre les soldats de la paix de la MONUSCO[1062]. La particularité de cette protection réside dans la finalité des opérations menées par les Nations Unies sur le terrain. Le rôle militaire des Casques bleus est conçu comme une simple présence attentive d'observateurs surveillant l'application du cessez-le-feu, et éventuellement de protection et d'appui à la Mission par des unités militaires mobiles à capacités limitées. Les Casques bleus restent des non-combattants et ne visent qu'à maintenir la paix et la sécurité internationale dans la région[1063]. Toutefois, les textes encadrant les OMP divergent sur l'interprétation qu'il convient de donner à la notion même « *d'opération des Nations Unies* »[1064]. Cette divergence pourrait engendrer des conséquences au statut des Casques bleus.

### *1. La notion d'opération des Nations Unies à l'épreuve des textes encadrant la conduite opérationnelle des Casques bleus*

L'article 2 de la Convention de 1994 détermine son champ d'application en référence aux définitions contenues dans l'article premier, qui définit la notion d'opération des Nations Unies comme une « *opération établie par l'organe compétent de l'Organisation des Nations Unies conformément à la Charte des Nations Unies et menée sous le contrôle et l'autorité des Nations Unies »*[1065]**.** La Circulaire du Secrétaire général du 6 août 1999 définit par contre l'opération des Nations Unies comme *« les opérations menées sous le commandement et le contrôle des Nations Unies ».* Cette distinction terminologique pourrait engendrer des incidences en termes d'interprétation et d'attribution de responsabilité dans le cadre des

[1061] Rapport du Secrétaire général, A/55/637, portée de la protection juridique offerte par la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, 21 novembre 2000, §3.
[1062] S/RES/2098(2013), 28 mars 2013, préambule.
[1063] Il constitue l'argument juridique des Nations Unies s'agissant de sa réticence à l'applicabilité du droit international humanitaire aux forces onusiennes, lire F.J. HAMPSON*, «* La protection des Casques bleus en droit international *» op.cit*., pp.213 -217.
[1064] EMANUELLI (C), « La convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé : des rayons et des ombres », *op.cit*., pp.866-867.
[1065] LAGRANGE (E), *Les opérations de maintien de la paix et le chapitre VII des Nations Unies, perspectives internationales*, éd. Montchrestien, 1999, pp.79-81.

opérations de maintien de la paix[1066]. S'agissant de l'attribution de responsabilité, celle-ci peut relever de la contribution directe à la survenance du dommage résultant du commandement stratégique de l'Organisation. Dans ce cas, les actes commis sont réputés être les actes de l'Organisation. Et celle résultant de la contribution indirecte au dommage relevant de l'assistance par les Nations Unies aux forces de l'Etat qui commet des violations des droits à travers le soutien logistique et stratégique à la conduite de l'opération militaire par les forces armées régulières de l'Etat hôte[1067]. C'est l'application du principe du « commandement et de contrôle » de l'opération ou de l'action qui détermine qui de l'ONU, des Etats fournisseurs des troupes ou des organisations régionales peut être attribué le fait illicite[1068]. Elle peut induire que la Convention s'applique à des opérations conduites sous le commandement d'une entité autre que les Nations Unies. La notion d'autorité est moins stricte que le commandement et, en ce sens n'exclut pas une habilitation[1069]. La clause d'exclusion de la Convention de 1994 vise les « *opérations des Nations Unies autorisées par le Conseil de sécurité en tant qu'action coercitive en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans le cadre de laquelle du personnel est engagé comme combattant contre des forces armées organisées et auxquels s'applique le droit des conflits armés internationaux* ».

Cette distinction apparente entre opération des Nations Unies et opération autorisée par le Conseil de sécurité laisse présager des interprétations créatives. De cette clause, deux interprétations paraissent possibles selon que l'on analyse la clause de manière restrictive ou élargie. De manière restrictive, cette clause fait primer les conditions personnelles à l'application de la Convention qui ne s'applique qu'aux seules opérations autorisées par le Conseil de sécurité[1070]. Autrement dit, elle concerne les actions entreprises par les Etats membres de l'Onu agissant à son nom mais celles entreprises par l'organisation elle-même. Ainsi, la Brigade d'intervention de la MONUSCO, bien que commandée par un général tanzanien, a été autorisée par le Conseil de sécurité et demeure sous commandement

[1066] BODEAU-LIVINEC (P), « Responsabilité pour faits illicites au cours d'opérations autorisées par le Conseil de sécurité : remarques sur quelques problèmes d'attribution », *op.cit.,* p.208. ;LAGRANGE (P), « Responsabilité des Etats pour actes accomplis en application du chapitre VII de la Charte des Nations Unies », *op.cit.*, pp.88-93.
[1067] *Ibid*
[1068] *Ibidem*
[1069] THIELEN (O), *le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op. cit*., p. 123.
[1070] Parmi ces opérations conduites par les Nations Unies, nous citons certaines d'entre elles : la MONUC/MONUSCO, l'ONUCI, l'ONUB, la MINUSMA, la MINUSCA, la MINUSTAH, le FINUL, la MINUL, la MINUEE etc.

opérationnel de la MONUSCO. Autrement dit, la Convention ne s'applique qu'aux opérations décentralisées, autorisées par le Conseil de sécurité certes, mais menées par et sous le commandement opérationnel d'une coalition *ad hoc*, d'une organisation régionale ou d'un État[1071]. A la lumière de ce texte, les opérations des Nations Unies sont celles menées sous commandement strictement onusien. L'article premier al. a) et b) de la Convention de 1994 rend inapplicable ses dispositions aux forces armées d'une coalition *ad hoc* ou d'un État restant sous commandement opérationnel national.

Dans l'hypothèse où la notion d'opération des Nations Unies englobe les opérations menées sous commandement onusien et certaines menées sous commandement *ad hoc*, comme la MONUSCO, la clause d'exclusion devient antinomique car l'article premier alinéa c) de la Convention laisse supposer qu'elle ne s'applique qu'aux seules opérations menées sous commandement onusien dans la mesure où elle fait référence à une conduite « *sous l'autorité et le contrôle* » des Nations Unies et non sous leur commandement, spécifiquement[1072]. Elle considère que les Casques bleus conservent les garanties de la Convention de 1994 et ne seront donc jamais considérés comme combattants quel que soient la situation, leur mandat ou leur comportement, alors même qu'ils peuvent prendre part aux hostilités, même de manière ponctuelle[1073]. Ainsi, toutes les opérations coercitives entreprises en vertu de l'article 42 de la Charte de l'ONU seraient couvertes par la Convention. Cependant, les opérations autorisées par le Conseil de sécurité caractérisé par la participation aux hostilités, même ponctuelle sont exclues du champ de compétence de la Convention. Ainsi, les Casques bleus de la MONUC qui participent aux opérations conjointes ou dans les opérations offensives de la Brigade d'intervention de la MONUSCO ne sont pas protégés par la Convention parce qu'autorisées par le Conseil de sécurité. Cette interprétation de la Convention peut modifier la nature du statut des Casques bleus parce que l'opération n'était pas établie par l'ONU au sens traditionnel de la Convention. Cette interprétation semble contraire à l'esprit de droits des conflits armés.

[1071] Parmi les opérations décentralisées, il faut citer : MINUAD (Mission conjointe des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour), AMISOM (Mission africaine en Somalie).
[1072]EMANUELLI (C), « La convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé : des rayons et des ombres », *op.cit*., p.867.
[1073]THIELEN (O), *le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op. cit*., p. 125.

De manière élargie, si la première interprétation de la Convention de 1994 repose sur les conditions personnelles pour son application, la seconde interprétation possible de la clause d'exclusion fait primer les conditions matérielles sur les conditions personnelles. Dans cette situation, la question fondamentale n'est pas de savoir si l'opération est menée directement ou non par les Nations Unies, ni même le fondement ou les termes de son mandat, mais de déterminer si la force en question est engagée comme « *combattante contre des forces armées organisées* ».

Le projet de la délégation américaine, à ce sujet, stipule que la Convention ne s'applique pas lorsque : «*Les membres du personnel des Nations Unies sont parties au conflit ou y sont engagés d'une autre façon comme combattants*»[1074]. O. Thièlen estime que « *cette interprétation conforme au principe d'égalité des belligérants, implique que la licéité des opérations de maintien de la paix et la légitimité de leur but ne peuvent, par elles -mêmes, justifier une inégalité de traitement, dès lors que les Casques bleus se comportent comme des combattants* ». Il est établi par principe que toute attaque contre les forces de la paix, matériels et installations onusien est illicite et engendre la responsabilité pénale des planificateurs et des exécutants. Cependant, si le personnel militaire ainsi que les matériels et installations des forces de maintien de la paix servent comme des bases pour lancer des attaques contre les groupes armés, ces derniers peuvent devenir des objectifs militaires légitimes pour les groupes armés[1075]. Ainsi, les Casques bleus ne peuvent se prévaloir des garanties de la protection qu'à la condition de non-participation aux hostilités.

L'engagement actif des Casques bleus dans les hostilités constitue une cause d'exclusion de la protection de la Convention de 1994 y compris pour les civils de l'opération. Ainsi, le non-respect de cette condition par le personnel onusien, et notamment les Casques bleus, prive ces derniers des garanties offertes par la Convention de 1994. Cette interprétation s'apparente à la position affirmée par un responsable de la CICR pendant la guerre de Serbie au cours de laquelle, certains Casques bleus impliqués dans les hostilités furent faits prisonniers : « *Son organisation ne considère pas les Casques bleus prisonniers des forces*

[1074]Rapport du Comité *ad hoc* chargé d'élaborer une Convention internationale sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, A/49/22, *op. cit.,* p.46. DEYRA (M), *Le droit dans la guerre*, Gualino LGDJ-*Montchrestien, Paris*, 2009, p.42.

[1075]BENVENUTI (P), « Le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies : la Circulaire du Secrétaire général », *op. cit*., p.364. ; ENGDAHL (O), « Protection of personnel in peace opérations », *op. cit*. p.60.

*serbes de Bosnie comme des otages mais des prisonniers de guerre protégés par la quatrième Convention de Genève car les Nations Unies étaient impliquées dans les hostilités* »[1076].

La résolution 2098(2013), crée la Brigade d'intervention de la MONUSCO, détermine la nature de l'intervention en ciblant les groupes armés. Elle autorise la Brigade à « neutraliser » les groupes armés, ce qui implique une participation active au combat, une confrontation militaire et donc un comportement de combattants. Au nom du principe d'égalité des belligérants, cette configuration pourrait expliquer de façon ponctuelle les attaques et ciblages des installations de la MONUSCO en Béni par les rebelles des ADF. Une autre ambiguïté émane du double mandat de la MONUSCO : un mandat du maintien de la paix sous la protection de la Convention de 1994 et celui de l'imposition de la paix, incarné par la Brigade d'intervention de la MONUSCO régi par la Circulaire du 6 août 1999. Ainsi, la posture combattante de la Brigade d'intervention de la MONUSCO et sa participation active dans les opérations militaires contre les rebelles de M23 en 2014 pourrait faire évoluer le statut des Casques bleus vers celui de combattants. Cependant, l'analyse de la clause d'exclusion de la Convention de 1994 ne permet pas de déterminer définitivement quelle interprétation est susceptible de prévaloir.

L'ambiguïté de la rédaction de cette clause d'exclusion a été volontaire car résultant d'un compromis entre États partisans de son application la plus large possible (y compris aux opérations nationales ou multinationales *ad hoc* intervenant en soutien à une opération de maintien de la paix) et les Etats partisans d'une stricte application aux opérations dites traditionnelles et non autorisées à faire usage de la force et de la contrainte militaires[1077]. La Convention elle-même ne définit pas clairement son champ d'application ou la nature exacte de l'opération à laquelle elle pourrait s'appliquer ou cesser de s'appliquer. La présence de cette clause fait subsister une grande incertitude quant à la question de savoir si les Casques bleus peuvent se prévaloir en tout état de cause ou non des dispositions de la Convention sur la protection qu'elle renforce[1078]. L'évolution de la pratique contemporaine du maintien de la

[1076] Affirmation du représentant du CICR en tant que position officielle de son organisation citée *in* PUGH (M), « l'action humanitaire des Casques bleus », *Stratégie*, n°69, 1998, p. 143

[1077]Rapport du Comité ad hoc, chargé d'élaborer une Convention internationale sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé A/49/22, Annexe 2 art. 2 ; THIELEN (O), *le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op. cit*., p. 127.

[1078] EMANUELLI (C), « La Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé : des rayons et des ombres », *op.cit*., p. 867 ; « The Protection Afforded to Humanitarian Assistance Personnel under the Convention on the safety of United Nations and Associated Personnel », in *Les Casques bleus :*

paix robuste rend cette incertitude contestable dans la mesure où les Casques bleus sont de plus en plus autorisés à recourir à la force armée pour exécuter leur mandat. La participation de la Brigade d'intervention de la MONUSCO dans les opérations militaires offensives contre le M23 illustre bien ce développement susceptible de modifier le statut des Casques bleus.

### *2. La participation active des Casques bleus au conflit et la Convention de 1994*

Les risques auxquels sont exposés les membres des forces onusiennes dans l'accomplissement de leur mandat de protection des civils, ont conduit les Nations Unies à admettre l'usage de la force en dehors de cas de légitime défense, ce qui implique l'usage du chapitre VII de la Charte. Pour autant, l'application de ce chapitre dans les opérations onusiennes n'engendre pas automatiquement la reconnaissance de l'existence d'un conflit armé et donc l'application du droit international humanitaire. La multiplication des opérations de maintien de la paix, fondées sur le chapitre VII de la Charte[1079], autorisant l'utilisation de tous les moyens nécessaires, n'a pas permis la résolution des problèmes d'applicabilité du DIH aux forces de maintien de la paix, même dans le cas où le seuil de conflit armé est atteint et que les agents de maintien de la paix pourraient être qualifiés de combattants[1080]. L'action des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC/MONUSCO) montre une fois de plus la perpétuation de cette réticence onusienne à la qualification des Casques bleus en combattants.

Dans la résolution 1565(2004), les forces onusiennes ont appuyé militairement la partie gouvernementale contre les groupes armés, dont le cadre aurait dû être le DIH[1081]. Cet appui a été soutenu par la Commission régionale composée des représentants du Burundi, de la RDC, du Rwanda et de l'Ouganda, selon laquelle, «*faute de mandat robuste, la MONUC n'est pas perçue comme une menace crédible par les groupes armés»*[1082].L'appui militaire aux FARDC vise à protéger des civils menacés, à arrêter l'exploitation illégale des ressources

---

*policiers ou combattants ? op.cit*., p. 75.

[1079]HAMANT (H), « L'évolution profonde du fondement juridique des opérations de maintien de la paix des Nations Unies », dans *les menaces contre la paix et la sécurité internationales, Nouveaux défis et nouveaux enjeux*, Publication de l'IREDIES n°1, Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne, pp.11-18.

[1080]L'article 2 commun aux quatre Conventions de Genève « *En dehors des dispositions qui doivent entrer en vigueur dès le temps de paix, la présente Convention s'appliquera en cas de guerre déclarée ou de tout autre conflit armé surgissant entre deux ou plusieurs des hautes parties contractantes, même si l'état de guerre n'est pas reconnu par l'une d'elles ».*

[1081] S/RES/1565 (2004) du 1er octobre 2004, §5 (c)

[1082]S/2005/667, Lettre adressée au président du Conseil de sécurité par le représentant permanent de l'Ouganda auprès de l'opération des Nations Unies, 25 octobre 2005 ; voir également S/PRST/2005/46, Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 4 octobre 2005 ; Troisième rapport du Secrétaire sur la mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2004/650, 16 août 2004, p. 22. ;

naturelles et à l'amélioration des conditions de sécurité du personnel onusien en vue de la stabilisation[1083]. L'objectif final de cet appui est le désarmement forcé des groupes armés pour les contraindre à intégrer le processus DDR/DDRRR et mettre fin aux violations des droits humains[1084]. Cette pratique des Casques bleus, de participer aux combats et de façon répétée à côté des FARDC ou d'engager unilatéralement des forces offensives contre une partie au conflit pour la neutraliser ou la désarmer militairement, nous renseigne sur une possible évolution de son statut au regard du droit international humanitaire[1085]. En vertu de la résolution 2389(2017), le Conseil de sécurité réitère à la MONUSCO, à travers sa Brigade spéciale d'intervention, la responsabilité de neutraliser et désarmer les groupes armés[1086]. Cette autorisation impliquant la participation active aux hostilités a relancé le débat sur l'évolution possible du statut de combattants aux forces de maintien de la paix de la MONUSCO, ou du moins à sa brigade d'intervention.

« *Neutralisation des groupes armés en appui aux autorités de la RDC dans le strict respect du droit international, y compris le droit international humanitaire et de la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme dans le contexte de la fourniture d'appui par l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes* »[1087]. La participation active aux hostilités par les Casques bleus de la MONUC/MONUSCO paraît un paramètre évident susceptible de modifier le statut des forces de paix en celui de combattants. La prise de la ville de Goma en 2013 par le M23 a constitué un échec sanglant pour la force de maintien de la paix. Ne pouvant tolérer un tel revers, le Conseil de sécurité décide de moderniser et de renforcer remarquablement la MONUSCO avec un nouveau mandat l'autorisant à lancer des opérations offensives ciblées contre les groupes armés et à utiliser des drones dans ses activités de surveillance. Le chef de la Mission estime que :« *La posture militaire de la Force de la MONUSCO devra s'adapter aux nouvelles réalités. Toute la Force sera déployée et*

[1083] Selon le CICR, la décision d'assister l'armée nationale congolaise aurait fait suite au meurtre de onze membres de la MONUC dans la province de l'Ituri, qui aurait provoqué de fortes pressions de la part de la communauté internationale. CICR, Rapport annuel, 2005, p. 69.
[1084] S/RES/ 1804 du 13 mars 2008. Lire aussi A/HCR/8/6/Add.3, Promotion de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement. Rapport soumis par le représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, Walter Kälin, 16 mai 2008, p. 12.
[1085] La MONUSCO a été instituée en 2010 pour participer aux opérations militaires dans le cadre du maintien de la paix en cours dans les provinces de Kivu et de l'Ituri et rétablir la stabilité dans les zones sensibles. La brigade a été créée par la résolution 2098 (2013) du Conseil de sécurité au moment du renouvellement du mandat général de la mission. Voir S/RES/2098 du 28 mars 2013.
[1086] S/RES/2389(2017), 8 décembre 2017, préambule.
[1087] S/2098/2013 du 28 mars 2013, §12b.

*fonctionnera sur un mode proactif pour dissuader la violence et assurer la sécurité des civils (...). Nous tenons à augmenter la flexibilité de la Force pour l'aider à mieux dissuader la violence en intervenant en amont plutôt qu'en agissant après les événements* »[1088].

Cette posture militaire offensive conduirait à transformer le statut des Casques bleus en celui de combattants. Cependant, les instances onusiennes, tout en affirmant la soumission des Casques bleus à l'esprit et aux principes du DIH, ne se prononcent pas clairement sur la nature exacte de leur statut. Elles continuent à soutenir que les actions des Casques bleus menées dans le cadre du maintien de la paix ne sont pas assimilables à des actions combattantes. Il semble que les considérations politiques priment sur l'application du DIH et donc de la qualification des Casques bleus. Les États contributeurs des troupes (ECT) sont aussi opposés à l'application automatique du DIH dans le domaine de la paix. Ils laissent supposer remettre en cause leur engagement en cas de déclaration tranchée de l'ONU, même dans les rares cas où un engagement actif dans le combat par les Casques bleus semble inévitable notamment en cas de menaces physiques imminentes des civils et des Casques bleus ou lorsque le dépassement du seuil du conflit armé semble possible.

Si la Convention de 1994 vise à protéger les Casques bleus et à criminaliser les actes hostiles à leur égard, la Circulaire du 6août 1999, loin de régler définitivement la question du statut juridique des Casques bleus, consacre clairement l'application du DIH aux forces de maintien de la paix dès lorsqu'elles participent activement aux hostilités.

### B. Les Casques bleus et la Circulaire du Secrétaire général de l'ONU du 6 août 1999

Contrairement à la Convention de 1994, les dispositions générales de la Circulaire sont clairement orientées vers l'application du droit international humanitaire aux forces des Nations Unies et partant de l'assimilation des Casques bleus aux combattants classiques. A ce sujet, la résolution 2098(2013) marque le changement du mandat de la MONUSCO et sa réorientation substantielle affectant son personnel en partie lié au conflit[1089]. L'analyse combinée du champ d'application des dispositions de la Circulaire de 1999 et de la clause de

[1088] Martin Kobler, Les Echos de la MONUSCO, n°27, octobre 2013
[1089] MONUSCO, Interoffice Memorandum, « Integrated Mission Planning and Civil-Military Coordination for the Force Intervention Brigade », 2013.

sauvegarde de la Convention de 1994 révèle encore une fois une certaine ambiguïté. L'article premier, alinéa 1 de la Circulaire dispose :

« *Les principes et règles fondamentaux de droit international humanitaire énoncés dans cette Circulaire sont applicables aux forces des Nations Unies déployées en situation de conflit armé sous réserve qu'elles participent activement aux combats, dans les limites et pendant la durée de leur participation. Ils s'appliquent donc dans les interventions de contrainte et dans les opérations de maintien de la paix quand l'emploi de la force est autorisé dans l'exercice de la légitime défense* »[1090].

Cet article précise les situations caractérisant une participation active aux combats et induit qu'il s'applique à toutes les opérations de contrainte décidées par le Conseil de sécurité[1091].

### *1. L'usage de la force et le droit international humanitaire*

En effet, l'usage de la force ne conditionne pas l'application de la Circulaire mais s'applique plutôt lorsque le mandat prévoit le droit de légitime défense, ce qui est le cas de toutes les opérations de maintien de la paix indépendamment du mandat ou de la situation sur le théâtre des opérations. Cette disposition rappelle le principe selon lequel tout usage de la force et de la contrainte armée doit se faire dans le respect des règles du droit des conflits armés internationaux, notamment les principes de discrimination, de nécessité, de précaution et de proportionnalité[1092]. L'analyse combinée de ces deux phrases de l'article premier, alinéa 1 implique que le simple fait que l'opération prévoit l'usage de la force en légitime défense caractérise la participation active aux combats[1093]. Ainsi, l'attaque des Casques bleus tanzaniens de la MONUSCO sur le pont Semliki à Bunia en 2017 par le groupe armé ADF et la riposte en légitime défense pour assurer leur sécurité et celle du personnel présent sur leur base, pourrait traduire une participation active aux combats, autrement dit, c'est parce que les

[1090] SAURA (J), « Lawful Peacekeeping: Applicability of International Humanitarian Law to United Nations Peacekeeping Operations », *op.cit*. pp.502-504. L'auteur considère que le droit international humanitaire doit être pleinement applicable aux Casques bleus dès lors qu'ils sont dotés d'un mandat impliquant l'usage de la force au-delà de la stricte légitime défense personnelle et qu'ils sont déployés dans une situation de conflit armé en cours et non seulement durant le temps de leur participation aux hostilités.

[1091] La Circulaire du Secrétaire général du 6 août 1999, article premier. ; KOLB (R), *Droit humanitaire et opérations de paix internationales*, *op.cit*., p. 62.

[1092] GUELLALI (A), « Lex specialis, Droit international humanitaire et droits de l'homme : leur interaction dans les nouveaux conflits armés », *op.cit*., p.561.

[1093] THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit*., p.128.

Casques bleus, ripostent en légitime défense contre l'attaque dont ils sont victimes, qu'ils deviennent combattants. Cette interprétation fait de partie belligérante, toute force de maintien de la paix.

L'alinéa 2 de l'article premier semble définir une sorte de clause de sauvegarde dans laquelle, la Circulaire ne s'oppose pas à l'application de la Convention de 1994 sur la sécurité du personnel onusien : « *La publication de la présente circulaire ne porte pas atteinte au statut protégé des membres des opérations de maintien de la paix en vertu de la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, ni à leur statut de non-combattant* ».Toutefois, l'article deux de la Circulaire écarte l'applicabilité de l'ensemble des principes et règles du DIH y compris des combattants aux Casques bleus. Cet alinéa 2 contient une disposition limitative en précisant que les forces des Nations Unies continuent à bénéficier des garanties de la Convention de 1994 et du statut de non-combattant « *tant que les intéressés ont droit à la protection garantie aux civils par le droit international des conflits armés* ». Autrement dit, à la non-participation conditionnelle aux hostilités.

Cette précision est renforcée par l'article 5 relatif à la protection de la population civile, lequel dispose en son alinéa 4 que « *les installations et le matériel militaire des opérations de maintien de la paix, en tant que tel, ne sont pas considérés comme des objectifs militaires* ». La précision « *en tant que tel* » traduit une prohibition de toute attaque contre les installations et matériels onusiens. En revanche, cette prohibition tombe lors qu'ils sont utilisés pour la conduite des opérations militaires coercitives caractérisant une participation active aux hostilités. La lecture de l'alinéa 1 du premier article de la Circulaire de 1999 permet de conclure que les Casques bleus peuvent perdre les bénéfices de la Convention de 1994 dès lors qu'ils sont déployés dans une situation de conflit armé et que leur mandat n'autorise l'usage de la force qu'en cas de légitime défense comme participation active au combat. Cette interprétation tend à exclure les Casques bleus du champ d'application de la Convention alors même que la Circulaire ne détermine les circonstances dans lesquelles, les Casques bleus peuvent perdre les garanties offertes par la Convention[1094].Cette influence a conduit le rapport Brahimi à reprendre les règles de légitime défense élargies en ces termes : « *Une fois qu'une mission a été mise en place, les soldats de la paix des Nations Unies doivent s'acquitter de leurs tâches avec professionnalisme et remplir leur mission, ce qui signifie que les unités*

[1094]THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit.*, p.129.

*militaires doivent être en mesure de se défendre, de défendre d'autres composantes de la mission et d'assurer l'exécution du mandat de celle-ci* »[1095].

Ce rapport va plus loin en préconisant que :

« *Les règles d'engagement devraient non seulement permettre aux contingents de riposter au coup par coup, mais les autoriser à lancer des contre-attaques assez vigoureuses pour faire taire les tirs meurtriers dirigés contre les soldats des Nations Unies ou les personnes qu'ils sont chargés de protéger et dans les situations particulièrement dangereuses, à ne pas laisser l'initiative à leurs attaquants* »[1096].

Cette lecture littérale du champ d'application de la Circulaire paraît compromettante dans la mesure où elle rendrait sans objet la Convention de 1994[1097]. Aussi, les dispositions de la Circulaire ne déterminent pas les circonstances dans lesquelles, les Casques bleus pourront perdent la protection que leur garantit la Convention. Aux termes de cette analyse, il est établi que les deux textes analysés dans la conduite des opérations militaires ne règlent définitivement la question du statut des Casques bleus. Les dispositions de la Convention de 1994 et celles de la Circulaire de 1999 prévoient implicitement le principe d'une possible application pleine et entière du droit des conflits armés à l'égard des Casques bleus sans pouvoir déterminer les conditions ou situations dans lesquelles cette possibilité peut se réaliser[1098]. Cette occultation est conforme à la position traditionnelle des Nations Unies à l'égard des conséquences que peuvent découler de l'applicabilité du droit international humanitaire sur le statut des Casques bleus[1099]. Dans ce contexte, les Nations Unies doivent analyser les implications juridiques de ce nouveau mandat, autorisant les Casques bleus à faire usage de la force armée offensive dans la conduite des opérations militaires et de tirer surtout les conséquences juridiques en termes de statut de Casques bleus.

---

[1095] Rapport Brahimi, *op.cit*., point n°49, p.10.
[1096] *Ibid*.
[1097] Il est précisé dans son article 21 que l'usage de la force armée par les Casques bleus en légitime défense ne porte atteinte au statut protégé dont ils bénéficient en vertu de la Convention. La Convention ne peut être interprétée comme restreignant le droit de la légitime défense. Lire aussi THIELEN (O), *recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op. cit*., pp. 128-129.
[1098] THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit*., p.129 ; KOLB (R), *Droit international humanitaire et opérations de paix internationales*, *op.cit*., p.36.
[1099] Il convient de noter qu'une réflexion a été amorcée récemment au sein du CICR sur cette question du statut des Casques bleus à l'égard des conflits armés dans certaines opérations dans lesquelles l'usage de la force est autorisé à l'occurrence la MONUC. A ce jour, aucune position, ni conclusion n'ayant encore été rendue.

Le maintien de cette ambiguïté risque de compromettre la sécurité juridique des Casques bleus et à terme la légitimité même de l'opération de maintien de la paix. Ce qui implique de rechercher le point de rupture entre les opérations de maintien de la paix couvertes par la Convention de 1994 et sa clause d'exclusion et celles régies par la Circulaire de 1999 avec sa clause de sauvegarde y compris les exceptions qu'elles contiennent[1100]. Le Secrétaire général des Nations Unies rapporte, s'agissant de la portée juridique de la Convention de 1994, ce qui suit :

« *En définitive, il appartiendra à la pratique des États ou des juridictions nationales ou internationales compétentes d'établir clairement la distinction entre le régime du droit international humanitaire et le régime de protection prévu par la Convention, qui s'excluent mutuellement. En dernière analyse, ce n'est pas la nature du conflit qui devrait déterminer l'applicabilité du droit international humanitaire ou de la Convention mais plutôt la question de savoir si, quel que soit le type de conflit, les personnels des opérations de maintien de la paix des Nations Unies y sont activement engagés en tant que combattants ou ont au contraire droit à la protection accordée aux civils en vertu du droit international des conflits armés* »[1101].

S'il est désormais établi que les deux textes analysés sont applicables dans tous les conflits armés, la détermination des règles applicables aux Casques bleus dans la conduite des opérations militaires est renvoyée aux États et juridictions nationales et internationales qui pourront déterminer au cas par cas le statut de Casques bleus[1102].Cette approche semble aussi contestable, car la qualification du statut de Casques bleus peut souffrir de la divergence d'interprétation des faits en fonction des juridictions saisies. Les Nations Unies occultent une fois de plus la nécessité de déterminer clairement les critères de distinction liés à la question du statut des Casques bleus dans la conduite des opérations militaires[1103]. O. Thièlen propose deux approches fondées à la fois sur *le jus ad bellum* et *le jus in bello* qui pourraient être retenues par les instances onusiennes pour « *trancher la question de savoir si la spécificité*

[1100]THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit.*, p.230.
[1101]Rapport du Secrétaire général, A/55/637, 21 novembre 2000, Portée de la protection juridique offerte par la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé.
[1102]CICR, Applicacability on International Humanitarian Law and International Human Rights Law to United Nations Mandated Forces, *op.cit*., p.10 ; THOUVENIN (J-M), « Le statut juridique des forces de maintien de la paix *», Forum du droit internationa*l, n°3, 2001, p.113.
[1103]GAUDIN(B), « Pour un droit opérationnel incontestable », *Défense nationale et sécurité collective*, n°6, 2008, pp. 167-174.

*indéniable des forces onusiennes peut ou non, par elle-même justifier que les Casques bleus conservent, en tout état de cause et quels que soient la situation et leur comportement, le bénéfice de la protection résultant de la Convention de 1994* »[1104].

La première approche porte sur le système onusien de maintien de la paix et du *jus ad bellum*. Elle implique la modification substantielle du droit des conflits armés tendant à prévoir explicitement le caractère absolu, permanent et inconditionnel du statut de non combattant et de la protection spécifique des Casques bleus indépendamment des circonstances et de leur comportement en assimilant analogiquement les forces de maintien de la paix aux forces de police étatique[1105]. Une telle analyse a le mérite de mettre fin aux deux statuts des Casques bleus, combattant et policier.

La seconde approche fondée sur le *jus in bello* varie selon la situation et la nature de l'adversaire. Elle implique de redéfinir la notion de partie au conflit ou de participation aux hostilités. Son application reviendrait à considérer que l'usage de la force contre l'un ou l'autre des belligérants n'a pas d'incidence sur le statut des Casques bleus et ne caractérise pas une participation active et directe aux hostilités car cet usage par les Casques bleus relèverait plutôt d'une immixtion militaire dans le conflit non pas en tant que partie au conflit mais plutôt en qualité de garant du respect des obligations et des engagements des belligérants[1106]. Le développement de cette approche suscite un intérêt pour les Nations Unies mais pourrait être juridiquement contestable dans la mesure où elle légitimerait une potentielle inégalité entre les belligérants[1107]. Cette approche repose sur l'analyse du *jus in bello* et nécessite la détermination claire du seuil au-delà duquel le droit des conflits armés sera d'application

[1104]THIELEN (O), *L'usage de la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op.cit*., pp.132-133.

[1105] PINTO (R), «Les règles du droit international concernant la guerre civile», *R.C.A.D.I.*, vol.114, 1965-1, pp.522-523.

[1106] LEJBOWITCZ (A), « Usage de la force et culture de la paix », Inflexions, civils et militaires : *pouvoir dire*, n°2, 2006, p.78. ; THIELEN (O), *L'usage de la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op.cit*., p.133.

[1107]Les États contributeurs ou non, seraient certainement tentés de soutenir une telle position car elle ouvrirait la voie à la reconnaissance de la protection due aux non combattants au profit des membres des forces armées intervenant dans un conflit armé sur autorisation et habilitation du Conseil de sécurité, en ce que l'exclusion générale, absolue et inconditionnée du statut de combattants des Casques bleus serait fondée sur la finalité spécifique des opérations de maintien de la paix, finalité analogiquement proche de celles des opérations coercitives autorisées par le Conseil de sécurité.

pleine et entière aux Casques bleus à l'exclusion de la Convention de 1994[1108]. Ce qui implique de définir la notion de participation active aux hostilités.

Certains auteurs considèrent que la conformité au *jus in bello* impose que, dès lors que la force de maintien de la paix est impliquée dans le combat quelle que soit la situation et que les Casques bleus font usage de la force même en cas de légitime défense, ils doivent être soumis aux règles de droit des conflits armés et sont privés de ce fait de la protection garantie par la Convention de 1994[1109]. Cette analyse semble aller dans le sens de la flexibilité mais s'est révélée en définitive trop extensive pour être retenue dans la mesure où elle fait référence au seuil d'applicabilité du droit des conflits armés internationaux. Elle implique que tout usage de la force armée par les Casques bleus soit considéré comme caractérisant une participation active aux hostilités suffisante pour leur octroyer le statut des forces belligérantes[1110]. Cette hypothèse revient à affirmer que c'est parce que les Casques bleus ripostent en légitime défense aux attaques qu'ils sont victimes qu'ils deviennent combattants et perdent de ce fait, la protection conférée par la Convention de 1994[1111]. Une telle analyse rendrait inapplicable la Convention de 1994 à toutes les opérations de maintien de la paix alors même qu'elle rappelle dans son article 21 qu'« *Aucune de ses dispositions ne peut être interprétée comme restreignant le droit de légitime défense ».*

Il convient de souligner que même les critères d'applicabilité du droit des conflits armés non internationaux permettant de distinguer ces situations des troubles intérieurs, une intensité des hostilités et une organisation des forces insurgées caractérisées soient insuffisants pour justifier l'application pleine et entière du droit international humanitaire[1112]. L'exercice de la légitime défense par les Casques bleus de la MONUC/MONUSCO ne

[1108] KOLB(R*), Droit international humanitaire et opérations de paix internationales*, *op. cit*., pp. 33-39 ; VITE(S), «Typologie des conflits armés en droit international humanitaire: concepts juridiques et réalités », *op. cit* ., pp. 80-89.

[1109]WECKEL (P), « Le droit des conflits armés et les organisations internationales », in *Les organisations internationales et les conflits armés, op. cit*., pp. 97-98. ; BENVENUTI (P), « Le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies : la Circulaire du Secrétaire général », *op. cit*., p. 364 ; JORAM (F), « Les opérations de paix et l'obligation de respecter le droit international humanitaire », *op. cit*. p.359 ; THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op. cit*., p.134.

[1110] BLOOM (E.T), « Protecting peacekeepers: The Convention on the safety of United Nations and associated personnel », *op.cit*. p.625.

[1111] THIELEN(O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op. cit*., p.134.

[1112]Une certaine doctrine a pu ne pas tenir compte du degré d'hostilité en tant que critère déterminant sous réserve d'un usage des armes allant au -delà de la légitime défense sporadique mais surtout tenir compte du degré d'organisation des forces auxquelles les Casques bleus devaient affronter : M. BOTHE, « Peacekeeping and International Humananitarian Law : Friends or Foes ? » *International Peacekeeping*, juin-décembre 1996, p. 95

présage pas la modification de leur statut. Les deux approches analysées ne permettent pas de lever cette ambigüité, ni trancher définitivement la question liée à leur statut.Pour renforcer l'efficacité et préserver la légitimité de l'action onusienne, les Etats décideurs, l'Etat hôte et les Etats contributeurs des troupes devront clarifier et trancher la question juridique relative au statut des Casques bleus ainsi que ses implications dans la conduite opérationnelle**.**

### *2. La finalité de l'usage de la force, la légitime défense et la Circulaire du 9 août 1999*

La finalité de l'usage de la force semble être le critère supplémentaire pour l'applicabilité du droit des conflits armés. La spécificité des forces de maintien de la paix implique la recherche d'un critère nouveau permettant l'identification des situations et circonstances dans lesquelles les Casques bleus perdent leur statut original au profit de celui de combattant[1113]. Ainsi, l'usage offensif de la force armée par les Casques bleus de la MONUSCO, pourrait juridiquement les placer momentanément dans une situation de combattant et le temps que dureront les opérations en cause. Cette hypothèse apparaît dans la résolution 2098(2013) dans laquelle, les Casques bleus prennent l'initiative de l'usage de la force armée dans la conduite des opérations militaires offensives ayant pour finalité le désarmement forcé et la neutralisation des milices et des groupes armés irréguliers[1114]. Depuis 2003, la MONUC/MONUSCO, mène des opérations militaires contre les groupes armés, tantôt seule ou en appui aux autorités congolaises dans les provinces du Kivu et Ituri, lesquelles opérations ont eu pour finalité la protection proactive et dans une certaine mesure préventive de la population civile menacée.

Dans la résolution 1592(2005), le Conseil de sécurité autorise les Casques bleus de la MONUC à utiliser tous les moyens nécessaires, à utiliser les tactiques d'encerclement et de recherche pour prévenir des attaques contre les civils et perturber les capacités militaires des groupes armés illégaux qui continuent de faire usage de la violence notamment à l'Est de la RDC[1115]. Jusqu'à ce jour, les Casques bleus de la MONUSCO continuent à soutenir opérationnellement et militairement les forces armées congolaises dans la lutte contre les groupes armés irréguliers à l'Est[1116]. Cet appui implique la planification conjointe

[1113]KOLB (R), PORRETTO (G) et VITE(S), « L'application du droit international humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales, Forces de paix et administrations transitoires », *op.cit*., p. 180.
[1114] S/RES/2098/2013, 28 mars 2013, §12(b)
[1115] S/RES/ 1592 (2005) du 30 mars 2005, §7.
[1116]BRAEM (Y), De HOOP SCHEFFER (A), OLSON (C) et POUYE(R), « Le rôle des militaires dans la

d'opérations et un appui logistique au profit de la partie gouvernementale[1117]. Les Casques bleus sont devenus dans cette circonstance partie au conflit soumis au DIH. Ainsi, dès lors qu'il y a confrontation militaire pour désarmer les rebelles organisés, le statut de non combattants dont les Casques bleus semblent se prévaloir en pareille situation devient difficilement évident. En 2008, cette question de la qualification des agents du maintien de la paix, des civils ou des combattants s'était posée en raison des actions de la MONUC décrites précédemment. La MONUC a de nouveau apporté son soutien aux forces congolaises, son implication se limitant cette fois-ci à un soutien logistique.

Mais depuis la résolution 2098(2013) et 2147(2014), le soutien de la MONUSCO aux forces armées congolaises est de plus en plus affirmé dans la mesure où il a impliqué des opérations offensives constituées de phases de planification, d'attaques aériennes suivies d'opérations de ratissage, voire de recherches des caches d'armes des groupes armés. Compte tenu de ce soutien actif, les membres de la MONUSCO ne sont plus des civils mais pourraient être qualifiés de combattants[1118].Dans ce contexte de confrontation, les groupes armés peuvent aussi riposter contre les attaques des Casques bleus, et même les transformer en cibles militaires légitimes, arguant le principe d'égalité des belligérants dans la mesure où les forces de maintien de la paix les attaquent et participent activement aux hostilités visant à leur neutralisation[1119].Il ne s'agit pas de reconnaitre aux forces rebelles le droit d'attaquer les forces de maintien de la paix mais d'établir une certaine égalité entre les belligérants. A ce sujet, la riposte des groupes armés aux offensives menées par les forces de la paix est autorisée et ne peut constituer ni un crime de guerre, ni une infraction à la Convention de 1994.

Le statut de partie au conflit et partant de combattant au sens classique du terme, paraît plus justifié que le mandat des opérations de maintien de la paix en RDC qui précise systématiquement que les Casques bleus interviennent en soutien aux opérations des FARDC[1120], lesquelles sont en situation de conflit armé ouvert avec les groupes armés

---

reconstruction d'États après les conflits », *Centre d'études en sciences sociales de la défense*, 2007, pp. 256-260.
[1117] S/RES/1756 du 15 mai 2007 ; S/RES/1856 du 22 décembre 2008.
[1118] ZASOVA(S), *Le cadre juridique de l'action des Casques bleus, op. cit*. pp. 102-103.
[1119] « Les soldats de l'Organisation des Nations Unies affrontent les milices en Ituri », *Le Monde*, 4 mars 2005.
[1120] A titre d'exemple, les opérations ci-après ont apporté un soutien militaire aux États hôtes de la mission dans la recherche de la paix, la S/ RES/ 1528 (2004), 27 févier 2004, §6 d), ONUCI ; S/RES/1493 (2003), 28 juillet 2003, § 17, MONUC ; S/RES/1270 (1999), § 14, 22 octobre 1999, MINUSIL. Cependant les Casques bleus n'interviennent pas en soutien aux prétentions de l'État hôte mais aide à la sécurisation, le rétablissement et au

irréguliers qu'ils cherchent à neutraliser. Dans ce cadre, la Convention de 1994 va continuer à s'appliquer dès lors que les Casques bleus font usage de la force à titre défensif conformément à leur mandat et même en cas d'interposition pour la protection des populations civiles[1121].

La combinaison d'un seuil des hostilités, de l'organisation des forces irrégulières, de la finalité de l'usage de la force et de la contrainte armée semble pertinente pour que les Casques bleus cessent de se prévaloir de la protection offerte par la Convention de 1994. Elle constitue une interprétation logique et réaliste de la combinaison de la clause d'exclusion de la Convention de 1994 et de la clause de sauvegarde de la Circulaire de 1999. Elle représente de façon adéquate le point de rupture au-delà duquel les Casques bleus pourraient devenir combattants et donc exclus légitimement de la protection garantie par la Convention de 1994[1122]. Dans ce contexte, la protection des Casques bleus est liée non pas à leur statut de personnel onusien en tant que tel, mais à leur comportement de non combattant. Cette approche présente l'avantage de respecter le principe d'égalité des belligérants et permet de résorber l'incertitude, voire de combler le vide juridique qui entoure la conduite des opérations robustes de maintien de la paix. Cependant, elle présenterait une certaine insécurité juridique dans la mesure où le statut des Casques bleus deviendrait variable selon le temps ainsi que la qualité des adversaires organisés ou non.

La Circulaire a pu régler la question de la détermination des normes fondamentales des conflits armés applicables à la conduite des opérations militaires des forces de maintien de la paix, mais il convient bien d'admettre que c'est de façon partielle et incomplète que ce règlement a pu être opéré s'agissant des moyens et méthodes de combats prohibés. La Circulaire n'interdit pas explicitement certaines armes que des Conventions ont rendues illicites, notamment les armes chimiques, les armes empoisonnées ou les armes à laser aveuglantes. Cet état appelle quelques clarifications pour éviter qu'un contingent utilise ce type d'armement qui ne lui serait pas interdit alors que son État d'origine n'est pas signataire des traités en la matière.

---

maintien de l'ordre et plus généralement à la mise en œuvre des accords de paix. Cette distinction s'avère difficile à établir lorsque les Casques bleus soutiennent opérationnellement et militairement les actions de lutte contre les groupes armés irréguliers comme en RDC avec la Brigade d'intervention de la MONUSCO.

[1121]CHAUVANCY (F), « Quel avenir pour les opérations de maintien de la paix ? », *Défense nationale*, 1997, n°8-9, pp. 149-150

[1122]THIELEN(O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op. cit.*, p.135.

Dans le cas de la RDC, l'usage de la force par les Casques bleus de la MONUC/MONUSCO dépasse la simple légitime défense individuelle et s'étend àla défense du mandat. Dans une OMP, la question des titulaires de ce droit à la légitime défense pourrait se poser. Les conditions de son application, son sujet, son objet, sa portée et son étendue sont pourtant nécessaires à la compréhension de la notion. Le droit de légitime défense étant inhérent à l'individu, il est possible de considérer qu'il appartienne indifféremment aux personnels militaires, aux civils des Nations Unies et aux groupes armés que la force de paix tente de désarmer y compris par la force. Il est difficile de déduire qu'il s'envisage à la seule légitime défense personnelle ou s'il inclut la légitime défense fonctionnelle. Et rien n'indique non plus les conditions d'exercice de ce droit c'est-à-dire en substance s'il est exigé une attaque en cours de réalisation, un acte hostile imminent ou encore si une situation hostile suffit pour sa mise en œuvre. Il semble aussi difficile de déterminer si le droit de la légitime défense est le même en cas de protection des personnes et des biens s'agissant du degré autorisé de force létale ou non. L'ambiguïté de cette disposition peut permettre aussi d'interpréter ce rappel comme impliquant que les forces ou groupes armés réguliers ou non, auxquels peuvent s'opposer les Casques bleus puissent user des armes en légitime défense, à leur encontre sans pouvoir violer les dispositions de la Convention. L'ensemble de ces lacunes et incertitudes rendent en définitive, relatif ce droit de légitime défense. Le seul intérêt de ce rappel consiste, semble-t-il, à la détermination et à l'uniformisation de ses conditions et de son contenu dans son acception onusienne et dans le but de mettre fin à l'applicabilité de fait des législations pénales nationales dans la conduite des opérations de maintien de la paix. Quant à la question de l'usage excessif de la force, les codes du DOMP établissent les principes directeurs applicables aux unités de police constituées et affectées aux opérations de maintien de la paix.

Pour la police des Nations Unies affectée aux OMP , l'usage excessif de la force doit être considéré comme « *une inconduite grave* », passible de mesures disciplinaires prononcées par le DOMP et, le cas échéant, de poursuites pénales par l'État d'envoi[1123]. En RDC, l'usage excessif de la force par les Casques bleus n'a pas encore été établi par les instances onusiennes, ce qui n'écarte pas les soupçons lorsque, contre deux Casques bleus tués par le FNI en Ituri, 50 à 60 miliciens sont neutralisés par les Casques bleus de la MONUC[1124].

[1123] Circulaire du Secrétaire général de l'ONU, Disposition pour prévenir l'exploitation et les abus sexuels, ST/SGB/2003/13, 22 mai 2005, section 3-5.
[1124] Dix-septième rapport du Secrétaire général sur la mission des Nations Unies en République Démocratique du

Aucune indication n'est fournie quant aux conditions et circonstances constituant son usage excessif. De même s'il est précisé que les forces de police sont tenues au respect des « normes internationalement reconnues en matière de droits de la personne et des lois nationales », là encore aucune de ces dispositions ne déterminent les conditions et circonstances dans lesquelles les forces de la police onusiennes peuvent licitement faire usage de la force et de la contrainte armée ou non.

Lors de leur conduite opérationnelle, les Casques bleus peuvent commettre des abus susceptibles d'écorner la légitimité de l'action onusienne et porter atteinte au prestige et à la crédibilité des Nations Unies d'où la nécessité d'encadrer leurs activités opérationnelles.

## §2. L'ENCADREMENT DU SOUTIEN DES CASQUES BLEUS POUR LES OPERATIONS ROBUSTES AU PROFIT DE LA RDC

Les activités des forces de maintien de la paix se situent dans l'ordre international et de ce fait sont régies par le droit international[1125]. Cependant, redéploiement dans le pays hôte de leur mission de paix implique dans certains cas la prise en compte du droit national. Il en résulte dans ce cas, que le droit encadrant les opérations de maintien de la paix est hybride dans la mesure où les normes du droit national et du droit international s'appliquent simultanément. Relevant d'une organisation internationale, les opérations de maintien de la paix sont soumises aux règles générales du droit international. M. Forteau le souligne en ces termes *« il n'y a pas de raison particulière, de prime abord, de les y soustraire (…). De fait, la grande majorité de ces sources conservent la même nature quel qu'en soit le destinataire, Etat ou organisation internationale »*[1126].

L'obligation de respecter les droits de l'homme est une obligation présente aussi bien dans l'ordre juridique interne des Etats contributeurs des contingents que dans l'ordre juridique international. Cependant, le problème de ces obligations se pose dans la mesure où

---

Congo, *op.cit*., §19.

[1125] CAHIN (G), « La notion de pouvoir discrétionnaire appliqué aux organisations internationales », *R.G.D.I.P*, 2003, p.559.

[1126] FORTEAU (M), « Organisations internationales et sources du droit », *in* E. LAGRANGE & J-M. SOREL (dir), *Droits des organisations internationales, op.cit*., p.270, §535.

seuls les Etats en sont les destinataires. Toutefois, le développement des compétences reconnues aux organisations internationales dont les OMP sont l'émanation, conduit selon des modalités à reconnaitre au cas par cas, l'obligation de respect des droits de l'homme à leur charge, en raison des circonstances particulières d'exercice de leurs compétences mais aussi des relations de pouvoir qu'elles développent vis-à-vis des populations.

L'appui des Casques bleus aux opérations robustes en RDC est marqué par deux évolutions concomitantes : d'une part, les soldats de la paix de l'ONU prenant eux-mêmes part activement à une opération robuste du maintien de la paix en appui aux forces non onusiennes (Brigade d'intervention de la MONUSCO-FARDC) et d'autre part, des forces non-onusiennes opérant en soutien des soldats de la paix de l'ONU (opération Artémis-MONUC en RDC). Mario BETTATI parle à ce sujet des opérations sous-traitées par l'ONU[1127]. Ces opérations par « *procuration* », tout en permettant de pallier les situations d'urgence humanitaire, peuvent affecter les principes du maintien de la paix et générer des conséquences en fonction du contexte et de la nature du partenariat dans lequel s'engagent les Nations Unies[1128]. Cet appui soulève des défis supplémentaires pour l'action, l'image, la sécurité des acteurs humanitaires et la cohérence de la stratégie politique mise en œuvre. Le présent paragraphe nous permettra d'examiner les conséquences potentielles de ces « opérations de paix par procuration » décidées par le Conseil de sécurité (**A**) et la nécessité d'assurer le contrôle au profit de l'Etat hôte (**B**).

## A. Les conséquences potentielles de l'appui onusien aux forces de sécurité nationale congolaise

La force de la MONUC/MONUSCO avait pour mandat d'assurer la stabilisation et la protection des civils sous menace physique imminente et à construire un environnement favorisant le respect des droits des civils au moyen d'une meilleure gouvernance, d'un état de droit et d'une paix durable. Objectifs spécifiés dans la stratégie de protection des civils de la MONUSCO, dont un pilier entier est fondé sur la stratégie de stabilisation de l'ONU à l'Est de la RDC. Il vise à étendre l'autorité étatique dans cette partie du pays, y compris en fournissant un soutien militaire aux forces de sécurité congolaises[1129]. Il en a été ainsi, lorsque les

[1127] BETTATI (M), « L'usage de la force par l'ONU », *Pouvoirs*, 2004/2, n°109, pp. 111-123.
[1128] LABBE(L) et BOUTELLIS (A), «Les opérations de maintien de la paix par procuration : conséquences des partenariats de maintien de la paix de l'ONU avec les forces de sécurité non-onusiennes sur l'action humanitaire »., *op.cit*., pp. 51-55.
[1129]MONUSCO, République Démocratique du Congo : stratégie du système des Nations Unies pour la protection

attaques par hélicoptère de la MONUSCO ont ciblé les rebelles du M23 en 2012, en soutien aux FARDC[1130]. La MONUSCO avait bien identifié ce risque de non observance du DIH par les FARDC en alertant la mission sur le fait qu'elle «*pourrait avoir à moduler son appui aux FARDC en fonction de leur comportement et de leur respect du DIH et des droits de l'homme »* [1131]. La question qui se pose concernant ces opérations militaires conjointes MONUSCO/FARDC est celle de la possible coresponsabilité juridique de l'ONU dans le cas où une violation spécifique du DIH est commise par les forces de sécurité congolaises à l'appui desquelles, elle accorde un soutien logistique et tactique[1132].

### *1. Possible mise en cause de la responsabilité des Nations Unies*

Il est établi que l'un des objectifs de la Charte des Nations Unies est de « *réaliser la coopération internationale (...) en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous ».* Le soutien logistique et militaire de la MONUSCO à certaines unités des FARDC qui commettent des violations du DIH ou des droits de l'homme entrent en contradiction avec cet objectif. Un soutien de cet ordre pourrait rendre sans doute l'ONU complice de ces violations et engager potentiellement sa responsabilité internationale[1133].Le Secrétaire général de l'ONU, dans le cadre de la protection des droits des personnes déplacées dans leur propre pays fait remarquer :

« *L'association, conformément au mandat de la mission onusienne de la MONUC et des FARDC, qui sont pour une large part responsables des violations des droits de l'homme, notamment des femmes, pourrait devenir une source de difficulté (...) »*[1134].Alors que l'article 12 du projet de la Commission du droit international dispose qu' « *une organisation internationale qui aide ou assiste un État (...) dans la commission du fait internationalement illicite par cet État (...) est internationalement responsable, dès lors que « la dite*

---

des civils, janvier 2010, §13.
[1130]Reuters, «UN helicopters strike rebel posts in Congo », *inNew York Times,* 18 novembre 2012, p.8.
[1131]*Ibid.* §21.
[1132] LAGRANGE (P), « Responsabilité des États pour les actes accomplis en application du Chapitre VII », *RGDIP*, 2008, pp.86-88.
[1133]SOREL (J-M), « La responsabilité des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix », *op.cit*., p.133.
[1134] A/HCR/8/6/Add.3 *op. cit*., p. 13.

*organisation a agi en connaissance des circonstances du fait internationalement illicite et que le fait serait internationalement illicite s'il était commis par cette organisation »*[1135].

Le soutien que la force des Nations Unies (MONUC/MONUSCO) aux FARDC pourrait dans certains cas être assimilé comme une aide et assistance potentielles à la commission d'un fait illicite[1136]. Depuis 2008, les ONG de défense des droits de l'homme et les rapports des Nations Unies[1137]ont établi que les opérations militaires menées par les FARDC avec le soutien logistique, matériel, stratégique et opérationnel de la MONUC/MONUSCO dans le territoire du Kivu, Ituri et dans le Haut-Uélé ont été désastreuses et ont conduit à des exactions contre les populations civiles[1138].En 2011, ONG Oxfam et Human Right Watch décrivaient les FARDC comme les premiers responsables d'abus à l'Est du Congo, une armée d'anciens ennemis, en proie à des luttes internes et sans commandement claire, unique et efficace comme les responsables des violences sexuelles et abus à l'encontre des populations civiles et qu'elles constituent le premier défi à la sécurité des populations [1139]. La MONUC ne pouvait pas ignorer que les FARDC commettent des violations des droits dans les territoires sous leur contrôle car toutes les résolutions du Conseil de sécurité les considèrent comme sa grande préoccupation[1140]. Ainsi, en accordant une aide de cette nature, la MONUC ne devait ignorer sa destination.

Les dispositions relatives à la responsabilité internationale des États précisent à son article 16 que « *l'assistance ne peut engager la responsabilité de l'État qui assiste, que s'il avait connaissance du fait internationalement illicite sur le point d'être commis et que*

[1135]Rapport de la 57ème session de la Commission du droit international, Documents officiels de l'Assemblée générale, supplément n°10, A/60/10, 2005, p.54.
[1136]Voir commentaire de l'ONU sur le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, doc.ONU A/CN.4/637/Add.1, 17 février 2011, Commentaires sur le projet d'article 13, p.18.
[1137]Trentième rapport du Secrétaire général sur la mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/623, 4 décembre 2009, §9.
[1138] Rapport d'enquête consolidé du bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme suite aux vastes pillages et sérieuses violations des droits de l'homme commis par les FARDC à Goma et Kanyabayonga en octobre et novembre 2008, MONUC-Bureau du Haut-commissariat aux droits de l'homme, Rapport spécial du 7 septembre 2009
[1139]Human Right Watch, « Les soldats violent, les commandants ferment les yeux : violences sexuelles et réforme militaire en République Démocratique du Congo », juillet 2009 ; DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p.407
[1140] « Des violences de l'armée congolaise jettent un doute sur le rôle de l'Organisation des Nations Unies », *Le Monde*, 10 novembre 2009.

*l'assistance a été donnée dans le but d'aider ou de permettre sa commission et l'a effectivement facilitée de manière significative* »[1141].

Ce qui implique que si l'État n'avait pas connaissance des faits pour lesquels son aide allait être utilisée ou s'il n'entendait pas contribuer à la réalisation du fait illicite, sa responsabilité ne pouvait être engagée au titre de l'assistance. Il est aussi établi que le fait illicite commis par l'État assisté constitue aussi une violation d'une obligation internationale liant l'État qui assiste[1142]. Il convient dans ce cadre, d'établir un lien de causalité entre l'acte illicite et l'aide matérielle que les Nations Unies apportent à l'Etat hôte pour que cette responsabilité soit conclue. Cependant, si les Nations Unies accordent un soutien militaire à ce niveau, il convient qu'elles exercent le contrôle et le suivi de la force et des moyens qu'elles ont mis à la disposition de leur partenaire y compris la destination. Ce qui n'implique pas que les Nations Unies assistent, permettent et favorisent volontairement ces violations. Même s'il est difficile d'établir cette responsabilité directement, on pourrait envisager une coresponsabilité au titre de la négligence. On peut supposer que cette aide a été décisive pour le DDR et qu'elle ait contribué ou facilité même indirectement la perpétration des violations du DIH.

En 2009, l'ONG *Human Rights Watch*a publié un rapport concernant la régularité de l'ensemble des opérations militaires conjointes FARDC/MONUC contre les groupes armés et a conclu à des violations généralisées du DIH par les FARDC[1143]. Il en est de même lorsque le commandement onusien conduit des opérations militaires coordonnées avec Bosco Ntangana, commandant en chef des forces régulières congolaises à l'encontre duquel un mandat d'arrêt de la CPI a été délivré pour les crimes de guerre commis entre 2002-2004 en Ituri[1144] ou lorsque les Casques bleus continuent de participer aux opérations conjointes avec certaines

[1141] Rapport de la 53ème session de la Commission du droit international, Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n°10, A/56/10, 2001, Chapitre IV, « Responsabilité des Etats », projet d'article 16 et commentaire, §§ 3-5, pp.165-166. ; BODEAU-LIVINEC (P), « Responsabilité pour faits illicites commis au cours d'opérations autorisées par le Conseil de sécurité : remarques sur quelques problèmes d'attribution », *op.cit*., pp.200-201.
[1142] THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op.cit.* ; p.227.
[1143] Human Rights Watch, « vous serez punis ». Attaques contre les civils dans l'est du Congo, Rapport du 13 décembre 2009, sections II, V, VI et VIII; Human Rights Watch, «You don't know who to blame, War Crimes in Somalia, août 2011, p.16-17
[1144] THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaine, op.cit*., p.129.

unités des FARDC qui sont suspectées de viols massifs commis à Minova en 2012[1145]. Dans ce contexte, il semble difficile de croire que les Nations Unies n'ont pas eu connaissance du risque de violation des droits de l'homme et du DIH par les forces régulières en soutien desquelles elles interviennent. Cette participation active aux opérations conjointes dans lesquelles, les violations des droits humains sont commises pourrait mettre en cause la responsabilité des Nations Unies[1146]. La tendance accrue de l'ONU de s'en remettre à des forces de sécurité non-onusiennes à l'exemple des forces européennes Artémis et les forces de la SADC dans le cadre de la Brigade d'intervention de la MONUSCO et à les soutenir dans la mise en œuvre du mandat pourrait entraîner des conséquences politiques et juridiques quant à la protection des civils, de la mission et de l'action humanitaire en général. Cette pratique pourrait porter atteinte aux principes d'impartialité, d'indépendance et de neutralité des acteurs humanitaires.

En l'état actuel, les circonstances de la mise en cause d'une telle responsabilité onusienne semblent difficiles dans la mesure où elle suppose la réunion de quelques conditions objectives et subjectives. Concernant les conditions objectives, il doit établir un lien de causalité entre l'aide matérielle significative et la violation internationale des droits qui lie les Etats en cause. Concernant les conditions subjectives, celles-ci portent à la connaissance du fait illicite et à la volonté d'y contribuer[1147]. Les liens de causalité doivent être établis entre l'aide matérielle et la poursuite d'une politique violant globalement le droit international. Si les circonstances de cette responsabilité demeurent controversées, c'est aussi en raison de l'absence d'un mécanisme d'établissement d'une telle responsabilité, de recours juridictionnel en la matière, de la nature et de la mission particulière de l'ONU qui est d'assurer la sécurité collective[1148]. Tout ceci qui constitue une sorte de « garde-fou » que les juridictions préservent contre les mises en cause intempestives de la responsabilité onusienne et de son autonomie juridique qui est limitée car fonctionnelle[1149].

---

[1145] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/96 du 15 février 2013, §51.

[1146] « Les violences de l'armée congolaise jettent un doute sur le rôle de l'Organisation des Nations Unies », *Le Monde,*10 novembre 2009.

[1147]BODEAU-LIVINEC (P), « Responsabilité pour faits illicites commis au cours d'opérations autorisées par le Conseil de sécurité : remarques sur quelques problèmes d'attribution », *op.cit*., pp.208-209.

[1148] LAGRANGE(P), « Responsabilité des Etats pour actes accomplis en application du chapitre VII de la Charte des Nations Unies », *R.G.D.I.P*, 2008, p.104.

[1149] SOREL (J-M), « La responsabilité des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix », *op.cit.,* pp.131-132. ; BODEAU-LIVINEC (P), « Responsabilité pour faits illicites commis au cours d'opérations

L'incidence juridique du soutien des forces des Nations Unies aux FARDC en termes d'attribution potentielle de dommages résultants des violations du DIH reste incertaine. Les instances onusiennes n'ont pas encore analysé cette question. Cependant, au niveau onusien et de la société civile internationale, la suspension du soutien aux unités impliquées dans les violations dénoncées reste envisagée sans que soit analysé la question de la responsabilité même indirecte des Nations Unies au terme de l'assistance[1150]. Alors que les Nations Unies sont accusées d'inaction au sujet de massacre de Kiwanja de novembre 2008, le rapport publié par l'ONG *Human Rights Watch* n'aborde pas la question de la responsabilité des Nations Unies au titre de l'assistance. Il rappelle seulement que la MONUC doit *« éviter de coopérer avec les unités de l'armée congolaise et ses commandants militaires qui ont été impliqués dans des graves violations du droit international humanitaire* »[1151].Le rapport établi par les instances au sujet de ce massacre ne recommande que « *d'augmenter l'assistance technique dans les efforts de professionnalisation des FARDC et insister pour qu'aucun auteur de violations graves des droits de l'homme ne rejoigne ou reste au sein des FARDC et que la communauté internationale devrait soutenir l'établissement d'un mécanisme de vérification*, *qui exclut les auteurs présumés de violations graves des droits de l'homme des postes clés de l'armée* »[1152]

La question de la responsabilité indirecte des Nations Unies a été abordée sur le second rapport interne aux Nations Unies au sujet des exactions commises à Goma. Ce rapport recommande que :« *Les futurs programmes de soutien au secteur de la sécurité en République Démocratique du Congo financés par la communauté internationale [soient] subordonnés à la volonté du gouvernement de conduire une réforme de son secteur de la sécurité. Si la communauté internationale échoue à prendre de telles mesures, tout en comprenant que sans une telle réforme des événements comme ceux décrits dans le présent rapport se reproduiront, et si les FARDC commettent des violations des droits de l'homme*

---

autorisées par le Conseil de sécurité : remarques sur quelques problèmes d'attribution », *op.cit.*, p.212. ;LABBE (J) et BOUTELLIS (A), « Les opérations de maintien de la paix par procuration : conséquences des partenariats de maintien de la paix de l'ONU avec les forces de sécurité non-onusiennes sur l'action humanitaire », *op.cit*., p.57.

[1150] THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit.,* 230.

[1151] Human Rights Watch, *Massacre à Kiwanja. L'incapacité de l'Organisation des Nations Unies à protéger les civils,* décembre 2008, p.31.

[1152] Rapport consolidé sur les enquêtes par le bureau conjoint des Nations Unies des droits de l'homme sur les graves abus des droits de l'homme commis à Kiwanja, Nord-Kivu, novembre 2008, §81. THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit.*, p.231.

*similaires dans le futur, les pays contributeurs pourront être accusés de complicité dans la commission de ces violations »*[1153].

Bien que le rapport n'envisage pas la responsabilité des Nations Unies au titre de l'assistance, il annonce que cette responsabilité peut être envisagée pour les pays contributeurs au titre de complicité. L'avancé de ce rapport réside dans la volonté de responsabiliser les Etats et les Nations Unies dans le soutien qu'ils peuvent apporter aux forces régulières de l'Etat hôte de l'opération de maintien de la paix. Dès lors que l'assistance apportée par les Casques bleus, pourrait conduire à la naissance d'une obligation de réparer les dommages causés aux victimes ou à leurs ayants- droits, subsidiaire à la responsabilité de l'Etat assisté pour les actes illicites commis par ses forces armées, les Nations Unies devront clarifier leur position liée au soutien. des forces régulières qui commettent des violations du DIH et DIDH[1154].Au-delà des conséquences liées au comportement immédiat de forces de sécurité non-onusiennes, cette approche du soutien militaire aux forces de sécurité nationales pour assurer la stabilité et protéger les civils introduit un élément de partialité en contradiction avec le principe d'impartialité nécessaire pour les acteurs humanitaires, conformément aux standards professionnels pour les activités de protection conçues par le CICR[1155].

Certains auteurs, ont fait remarquer que «*l'ONU a renoncé ouvertement à toute prétention de neutralité oud'impartialité, quand bien même elle manquait des structures et des ressources requises pour jouer un rôle de stabilisation effectif ou clairement stratégique*[1156]*».* Autrement dit, les groupes armés considèrent que le mandat de stabilisation de la MONUSCO conduit l'ONU à abandonner l'impartialité que l'on est en droit d'attendre d'un acteur de protection et de médiation. Le défaut de neutralité et d'impartialité de la MONUSCO pourrait induire des conséquences politiques à l'action humanitaire car cet appui constitue un moyen au service des efforts de stabilisation qui tend à assimiler souvent l'action humanitaire à un vaste ensemble d'objectifs politiques. La décision n°2008/24 du Secrétaire général de l'ONU

[1153] Rapport d'enquête consolidé du bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme suite aux vastes pillages et sérieuses violations des droits de l'homme commis par les FARDC à Goma et Kanyabayonga en octobre et novembre 2008, §93

[1154] THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit*., p.233.

[1155]Le standard n°19 des standards professionnels pour les activités de protection du CICR déclare : « Les acteurs de la protection doivent être cohérents et impartiaux à l'égard des différentes parties à un conflit armé lorsqu'ils invoquent et /ou demandent le respect du droit applicable », CICR, *standards professionnels pour les activités de protection*, Octobre 2009, p.39.

[1156]COLLINSON (S), ELHAWARY (S) et MUGGAH (R), « States of Fragility: Stabilization and its implications for humanitarian action », *in Disasters,* vol.34, Supplement 3, octobre 2010, p.290

par laquelle les différentes activités intégrées de l'ONU dans une situation de conflit et de post-conflit sont placées sous la direction politique de son Représentant spécial (RSSG) a pu conduire à sacrifier les préoccupations humanitaires à l'opportunisme politique[1157].

### *2. Les conséquences politiques éventuelles sur l'action humanitaire*

Il est largement admis que les soldats de la paix et les acteurs humanitaires doivent demeurer impartiaux de façon à ce que la mission de l'ONU puisse conserver son aptitude à offrir ses bons offices et à exercer ses fonctions de médiateur[1158]. Les acteurs humanitaires doivent avoir accès aux populations dans le besoin où qu'elles se trouvent, y compris dans des zones contrôlées par des groupes armés non-étatiques. Lorsqu'une partie au conflit perçoit que les soldats de la paix de l'ONU ou des organisations humanitaires particulières font preuve de partialité, le risque de porter atteinte aux capacités de ces organisations à accomplir leurs missions respectives, et de compromettre de surcroît leur sécurité, reste très élevé[1159].

En 2009, un «*cluster de protection*», regroupant un certain nombre d'agences humanitaires engagées dans les activités de protection en RDC, s'est officiellement plaint au RSSG, Alain Doss, de ce que le dernier rapport du Secrétaire général de l'ONU sur la MONUC décrivait devant le Conseil de sécurité *« une image incorrecte de la situation humanitaire*»[1160].Si l'action humanitaire peut servir des objectifs politiques plus larges en démontrant la rapidité et l'évidence de l'impact d'une opération de paix, elle peut aussi contredire le message politique dominant qui cherche à présenter sous un jour favorable la mission de paix comme c'est le cas en RDC[1161]. Ainsi, soumettre l'action humanitaire à des finalités politiques comporte le risque de la détourner de l'impératif humanitaire, à savoir

[1157]Décision n°2008/24 du Secrétaire général de l'ONU sur l'intégration, 26 juin 2008.
[1158]LABBE (J) et BOUTELLIS (A), « Les opérations de maintien de la paix par procuration : conséquences des partenariats de maintien de la paix de l'ONU avec les forces de sécurité non-onusiennes sur l'action humanitaire », *op.cit*., p.60. ; L'impartialité est entendue ici au sens d'équité, dans le fait de ne pas favoriser une partie au détriment d'une autre. Cependant, pour les acteurs humanitaires, l'impartialité signifie plus spécifiquement que les secours doivent être apportés sur la base des besoins uniquement et sans discrimination. Ce principe est complété par celui de neutralité, qui exige de ne pas prendre parti dans les hostilités et de ne pas entrer dans des controverses de nature politique, raciale, religieuse ou idéologique
[1159]Le BRIS (C), *L'humanité saisie par le droit international public*, *op.cit*., pp.479-483.
[1160]Trentième rapport du Secrétaire général sur la mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/623, 4 décembre 2009, §38
[1161]LABBE(L) et BOUTELLIS (A), «Les opérations de maintien de la paix par procuration : conséquences des partenariats de maintien de la paix de l'ONU avec les forces de sécurité non-onusiennes sur l'action humanitaire »., *op.cit*., p.60.

sauver des vies humaines et soulager la souffrance des civils en se fondant sur une évaluation objective des besoins[1162].

La subordination de l'action humanitaire à des objectifs politiques peut avoir des conséquences graves sur la perception qu'ont la population et les autres parties impliquées dans le conflit sur l'action humanitaire et la sécurité du personnel humanitaire[1163].Pour la plupart des personnels humanitaires sur le terrain, l'adoption de la résolution 2098(2013) était perçue comme un test déroutant, compromettant des futures actions à entreprendre pour protéger les civils. L'une des premières conséquences de ce nouveau mandat de la MONUSCO est de mettre comme l'affirme Di Razzia « *la composante civile de la MONUSCO sous turbulence et de faire perdurer la suspicion sur une possible complicité, Brigade d'intervention/ acteurs humanitaires* »[1164]. La composante civile et la composante militaire de la MONUSCO sont intimement liées et soutiennent les Casques bleus dans leurs opérations de protection des civils. Dans ce cadre, la résolution 2098(2013) fait de la composante civile de la MONUSCO une cible potentiellement légitime des groupes armés à la suite de cette coopération FARDC/MONUSCO et dans la planification des opérations visant à leur neutralisation[1165].

En 2013, les rebelles du M23 avaient réussi à intégrer les éléments de langage de la protection des civils (PdC) à leur stratégie de communication[1166], et n'ont pas hésité à déclarer que des civils avaient été tués lors des attaques menées par des hélicoptères de l'ONU et ont menacé de riposter en cas d'une éventuelle attaque de la Brigade d'intervention de la MONUSCO[1167]. Les pays contributeurs des troupes, avaient exprimé des inquiétudes face à la menace que procurait cette résolution 2098 (2013) sur la sécurité de l'ensemble de la force de maintien de la paix et spécifiquement de leurs troupes. Cette attitude illustre bien les conséquences que le manque réel ou supposé d'impartialité des soldats de la paix pourrait

[1162]LABBE (J) et BOUTELLIS (A), « Les opérations de maintien de la paix par procuration : conséquences des partenariats de maintien de la paix de l'ONU avec les forces de sécurité non-onusiennes sur l'action humanitaire », *op.cit*., pp.58-60.
[1163]*Ibid*.
[1164] DI RAZZIA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op, cit*., p.444.
[1165]*Ibidem*
[1166]BOUTELLIS (A), «In the DRC communications war, rebels learn PoC language», in *Global Observatory,* 12 juillet 2012, disponible sur: http://theglobalobservatory.org/2012/07/in-the-drc-communications-war-rebels-learn-poc-language/.
[1167] Associated Press, «Congo's M23 rebels threaten new UN brigade», 30 avril 2013, disponible sur: http://news.yahoo.com/congos-m23-rebels-threaten-un-brigade-115736055.html.

avoir sur la sécurité des civils et du personnel onusien en cas d'usage de la force[1168]. La perception des acteurs humanitaires de l'ONU est influencée par la manière dont sont perçues ses composantes politiques et de maintien de la paix par les communautés locales et les parties au conflit. En 2011, une étude commandée par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU(OCHA) a conclu que :

« *Dans les environnements à haut risque, les agences humanitaires qui parvenaient le mieux à accomplir leur mission étaient celles qui faisaient en priorité le nécessaire pour être bien acceptées par toutes les parties concernées, y compris la population, et ce par le biais d'un dialogue nourri dans le strict respect des principes humanitaires d'impartialité, d'indépendance et de neutralité* »[1169].

Le soutien des soldats de la paix aux forces de sécurité non-onusiennes ne donne pas nécessairement une image négative de l'ONU. Lorsque l'appui est accordé à des forces perçues comme légitimes et bénéficiant du soutien d'une grande partie de la population comme l'Est de la RDC[1170], il est évident que l'organisation en tire un avantage précieux en termes de visibilité de son action sur le terrain et d'efficacité du mandat à condition qu'elle réponde aux attentes liées à la sécurité des populations, ce qui n'exclut pas l'exigence de neutralité et d'impartialité qui doit gouverner les acteurs humanitaires. Le Secrétaire général de l'ONU, dans le cadre de la protection des droits des personnes déplacées dans leur propre pays fait remarquer que :

« *Aussi, bien que des exemples concrets n'aient pas été portés à son attention, l'impartialité de l'action humanitaire peut, selon certains, être sujet à questionnement quand l'un des acteurs apporte son appui à l'un des belligérants. En outre, en cas de dégradation de la situation, certains acteurs humanitaires pourraient se retrouver victimes de cette confusion des genres »*[1171].

[1168]CAMMAERT(P) et BLYTH (F), The UN Intervention Brigade in the Democratic Republic of the Congo, *International Peace Institute*, Issue Brief, juillet 2003, disponible sur : http://reliefweb.int/sites/ reliefweb.int/files/resources/The UN Intervention Brigade in the Democratic Republic of the Congo.pdf.
[1169] EGELAND (J), HARMER (A) et Abby STODDARD, « Demeurer et accomplir : bonnes pratiques pour les acteurs humanitaires dans les environnements de sécurité complexes », *Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU,* 2011.
[1170]DONINI(A), « Entre marteau et enclume : intégration ou indépendance de l'action humanitaire ? », *in Revue internationale de la Croix-Roug*e, vol. 93. Sélection française 2011/1, mars 2011, p. 127-146.
[1171]A/HCR/8/6/Add.3 *op. cit*., p. 13

L'évolution du mandat des opérations de maintien de la paix en RDC a conduit la mission à agir selon différentes modalités. La pratique de l'assistance militaire de la MONUSCO aux FARDC place la mission directement au contact des populations. Pour limiter une possible mise en cause des Nations Unies dans la conduite des opérations militaires conjointes ou en appui de celles-ci, il est nécessaire que la pratique soit contrôlée.

### B.La nécessité d'assurer un contrôle au profit de l'Etat hôte

L'obligation de respecter les droits de l'homme dans les opérations militaires conjointes renvoie aux règles internationales, d'origine conventionnelle ou coutumières destinées à régler les problèmes humanitaires découlant des conflits armés internationaux ou non. Cette obligation tend à restreindre, pour des raisons humanitaires le droit des parties en conflit, le recours à des moyens et méthodes de guerre de leur choix[1172]. Ces règles protègent les personnes et biens affectés ou pouvant être affectés par le conflit[1173]. Des inquiétudes réelles au sujet de la responsabilité juridique potentielle de l'ONU pour des faits illicites commis par les forces de sécurité qu'elle soutient, sont apparues pour la première fois en RDC en 2009. Cela s'est produit lors de l'opération militaire conjointe Kimia II, opération menée par les FARDC avec le soutien logistique de la MONUC pour démanteler les groupes armés. Au lieu d'améliorer la sécurité des civils, cette opération a conduit à la dégradation des conditions humanitaires et à des violations massives des droits de l'homme commises à la fois par les rebelles et les FARDC[1174]. Les craintes liées aux risques juridiques pour les soldats de la paix de l'ONU d'être rendus complices de crimes perpétrés par les soldats congolais se sont rapidement exprimées et formalisées dans une série de notes juridiques émanant du Bureau des affaires juridiques de l'ONU dont l'une souligne :

«*Si les FARDC violent le droit international humanitaire, les droits de l'homme ou les droits des réfugiés au cours de l'opération, la MONUC doit immédiatement intercéder auprès*

[1172] LAUCCI (C), « La France adhère au protocole 1 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux », *R.G.D.I.P*, 2001, p. 682. ; DEYRA (M), *Droit international humanitaire*, *op.cit*., p.13.
[1173] PICTET (J), « Le droit international humanitaire : définition », *in* Institut Henri Dunant/UNESCO. *Les dimensions internationales du droit humanitaire,* Paris, Pedone, 1986, p.13 ;
[1174]Trentième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/623, §§2-41. ; ALSTON (P), ancien Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, a publiquement déclaré en octobre 2009, après une mission de dix jours en RDC, que l'opération Kimia II appuyée par la MONUC avait *« eu des conséquences catastrophiques* » du point de vue des droits de l'homme. Voir déclaration à la presse en date du 15 octobre 2009, disponible sur http://m.reliefweb.int/report/329917/dr-congo/press-statement-by-professor-philip-alston-un-special-rapporteur-on-extrajudicial-executions-mission-to-the-dr-congo-5-15-oct-2009.

*des FARDC (…) dans le but de dissuader les unités concernées de poursuivre de telles actions et si en dépit de ces efforts, les violations sérieuses et répétées devaient continuer, la MONUC doit interrompre sa participation à l'opération dans sa totalité »*[1175].

Pour éviter d'engager leur responsabilité potentielle au titre de l'assistance aux FARDC, les Nations Unies ont adopté une politique de soutien opérationnel conditionnel à l'État hôte (**1**) et mis en place un mécanisme de contrôle du respect des règles des conduites opérationnelles(**2**).

### *1. Le paradoxe des opérations conjointes et la difficile mise en œuvre de la politique de soutien opérationnel conditionnel à l'Etat hôte*

La pratique récente des Nations Unies et de la MONUSCO tend à soutenir le gouvernement congolais dont les forces de sécurité, fruit du regroupement d'anciennes milices, intégrées et réhabilitées dans l'armée nationale et dont une partie est accusée de graves abusa été largement critiquée par les ONG et les médias internationaux. Le fait que la MONUC/MONUSCO soit chargée de soutenir les opérations des FARDC contre les groupes armés met en exergue un paradoxe sensible vis-à-vis du mandat de protection des civils[1176]. Ce soutien pourrait miner la crédibilité des Nations Unies à pouvoir traiter efficacement les problèmes de protection des civils en toute impartialité. Ces opérations conjointes devront s'exécuter en accord avec le gouvernement congolais et en soutien de ses choix politiques, stratégiques et militaires. L'incidence juridique de ce soutien aux FARDC en termes d'attribution potentielle des dommages causés par ces violations du DIH reste insuffisamment analysée par les instances onusiennes[1177]. Les opérations conjointes MONUC/FARDC constituent pour le gouvernement congolais une aubaine et un gain politique inestimable. Pour les Nations Unies, c'est la garantie du consentement de l'Etat hôte envers la présence de la Mission de paix et l'assurance que l'opération agit en accord avec lui. Cet engagement de la MONUC/MONUSCO garantit un financement et un appui logistique des opérations décidées

[1175]Note confidentielle divulguée par le New York Time, adressée par le Bureau des affaires juridiques de l'ONU à M. Le Roy, chef du Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU le premier avril 2009, para. 10, disponible sur ; http://documents.nytimes.com/united-nations-corresponence-on-peacekeeping-in-thedemocratic-republic-of-the-congo-p=1.

[1176] DI RAZZA(N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p.406.

[1177]Mémorandum inter-bureau de l'Organisation des Nations Unies, Décision du Secrétaire général, réunion du 2 juin du Comité politique, 12 juin 2009, cité in « Vous serez punis », Attaques contre les civils dans l'est du Congo. ; Trentième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/623, *op.cit*., §9.

par le gouvernement, lui permettant aussi de gagner en légitimité aux yeux de la communauté internationale[1178].

L'État Congolais a réussi à convaincre les Nations Unies à accomplir ou à l'aider à remplir certaines tâches. Cependant, ces opérations militaires menées par les FARDC avec le soutien logistique de la MONUC (Kimia II et Amani Leo), n'ont pas été exemptes d'exactions de la part des FARDC. Elles ont eu pour effet le déplacement massif des populations civiles, des représailles des groupes armés qui accusent les civils de collaborer ou de complicité avec les FARDC ainsi que des viols massifs et des violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire[1179]. Certaines ONG dont l'Oxfam et Human Rights Watch, ont engagé de grandes campagnes de plaidoyer pour dénoncer ce soutien aux forces armées congolaises jugées non conciliable avec l'idéal de protection des civils[1180]. Cette situation a mis la MONUC devant un grand dilemme de protection des civils très politisée car d'une part, maintenir cet appui aux FARDC alors qu'elles commettent des violations des droits l'associe à ces violations, d'autre part, suspendre ce soutien conduit à perdre un levier de contrôle important que constitue les FARDC dans la conduite des opérations. Continuer à apporter ce soutien aux FARDC a permis à la MONUC d'avoir un regard sur les troupes congolaises lors des opérations. Pour les fonctionnaires de l'ONU impliqués dans la mise en œuvre de la politique conditionnelle d'appui, le but ultime de cette politique n'est pas de retirer le soutien, ce qui serait plutôt considéré comme un échec mais d'influencer positivement le comportement des FARDC pour un meilleur respect du droit international.

---

[1178]DI RAZZA(N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p.406.

[1179]Human Rights Watch, « Les soldats violents, les commandants ferment les yeux : violences sexuelles et refonte militaire en République Démocratique du Congo », juillet 2009.

[1180] Vingt-neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/ 472, 18 décembre 2009, §3.; Human Rights Watch, « *Vous serez punis » : Attaques contre les civils dans l'est du Congo »*, 13 décembre 2009, disponible sur : https://www.hrw.org/fr/report/2009/12/13/vous-serez-punis/attaques-contre-les-civils-dans-lest-du-congo, (consulté le 26 octobre 2013). ; Trentième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/623, 4 décembre 2009, §9 « Les ONG ont fait valoir que l'appui de la MONUC à Kimia II n'était pas conciliable avec le mandat de protection des civils qui était celui de la mission. Et que compte tenu du mandat qui lui a été confié par le Conseil de sécurité, la MONUC en apportant un soutien aux FARDC, se mettait dans une position délicate et s'exposerait potentiellement a des accusations d'association avec les graves violations du DIH commises par les éléments de FARDC. Certaines organisations des défenses des droits de l'homme ont demandé la suspension de l'opération militaire et que tout soutien fourni par la MONUC aux FARDC soit réexaminé alors même que d'autres acteurs nationaux et internationaux étaient d'avis que l'Opération Kimia II progressait normalement sur le front militaire et qu'elle doit continuer et se poursuivre jusqu' à neutraliser la menace que fait peser la présence des FDLR dans l'Est

S'agissant de la nature du soutien de la MONUC/MONUSCO aux unités des FARDC affectées aux opérations militaires, celles-ci ont bénéficié un soutien logistique et matériel de la MONUC. Pendant ces opérations militaires conjointes, certains agents humanitaires furent tués et plusieurs agressions furent perpétrées à leur égard[1181]**.** La MONUC n'a pas conduit ces opérations en soi mais les a simplement soutenues ; elle n'était pas en première ligne des combats mais en arrière. Dans la résolution 1856(2008), le Conseil de sécurité donne mandat à la MONUC de coordonner les opérations avec les brigades intégrées des FARDC déployées à l'Est et de les soutenir. Celles-ci doivent être conjointement planifiées avec ces brigades. Le Secrétaire général de l'ONU le rapporte en ces termes :

«*… L'aide apportée aux FARDC au niveau de la planification, ainsi que sur l'apport d'un appui logistique, y compris des transports tactiques par hélicoptère, des évacuations sanitaires, et des ravitaillements en carburant et en rations. À quelques occasions, la Mission a également ajouté sa puissance de feu à des opérations des FARDC, lorsque des commandants de la MONUC l'ont jugé essentiel* »[1182].Le Colonel Le Pichon, explique que :

*«L'appui pour cette opération était matériel et la programmation des opérations spontanées, requérant que la MONUC se greffe pendant les opérations. Les FARDC et les Casques bleus restaient séparés, les derniers couvrant les premiers en cas de complication »*[1183]. Sur le plan stratégique, ces opérations n'avaient rien de conjointes car elles n'ont pas bénéficié d'une planification conjointe régulière par un État-major conjoint. La planification a été largement gérée par les FARDC sans consultation extensive de la MONUC[1184].Bien que les Casques bleus de la MONUC ne soient pas engagés directement aux hostilités, ils sont devenus partie au conflit du fait de ce soutien logistique et soumis aux obligations découlant du droit international humanitaire. Alors que la MONUC soutenait matériellement les unités des FARDC accusées d'abus, elle s'est mise dans position délicate et se trouve en porte-à- faux avec son idéal de protection des civils. Dans cette configuration opérationnelle, la difficulté de protéger les civils contre les FARDC est devenue le principal défi de la MONUC. Le fait que les Casques bleus ne soient pas en première ligne des combats

[1181]Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils en période de conflit armé, S/2009/277, 29 mai 2009, § 34.
[1182]Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils en période de conflit armé, S/2009/277, 29 mai 2009, §5.
[1183] DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p.409.
[1184] Rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/757, 17 décembre 2013, §40.

pour observer directement le déroulement des opérations pourrait expliquer la permanence des abus de plus en plus graves contre les civils.

En 2012, dans certaines zones du Kivu, les civils confiaient se sentir menacés par les FARDC et préféraient leur absence que leur présence. Les responsables de la MONUC/MONUSCO reconnaissent les difficultés de protéger les civils des FARDC : d'abord, faire comprendre aux soldats qu'ils sont responsables de certains abus et qu'ils doivent participer à la résolution du problème et ensuite comment réprimer ces violations. Dans ce contexte, les Casques sont dans une position difficile, celle de devoir protéger les civils sous menace physique tout en collaborant avec les forces de sécurité de l'Etat hôte accusées de ces mêmes violations sans conduire à de défaut de protection.

### *1.1. La conditionnalité du soutien aux FARDC et le devoir de diligence de la MONUSCO entre politique et protection*

Dans le contexte où les Nations Unies cherchent à se prémunir de toute accusation de complicité de crimes de guerre, de nouvelles politiques ont été adoptées pour la conduite des opérations conjointes. Cela a abouti à la politique de conditionnalité de soutien pour faire le lien entre ces opérations et l'impératif de protection des civils et éviter toute contradiction entre les deux tâches de la Mission. Alors que les règles d'engagement permettent d'intervenir contre tout acteur menaçant l'intégrité physique immédiate des civils, intervenir contre les FARDC est une question politiquement sensible. D'ailleurs, la politique des Nations Unies en matière de maintien de la paix consiste à soutenir, à appuyer et à renforcer les forces de sécurité du pays hôte et non à s'attaquer à ses forces fussent-elles indisciplinées. Tous les intervenants auprès des populations civiles (personnels de la Mission et ONG) reconnaissent la difficulté de mettre en place un mécanisme permettant de protéger les civils contre les FARDC. Du point de vue opérationnel, cette probabilité est réduite lorsque les forces de la paix sont en soutien en deuxième ligne de front et pas à côté des soldats congolais, apprenant parfois après le passage de l'unité des FARDC qu'elle avait commis certaines violations[1185].

Ainsi, ce défaut de proximité MONUC/FARDC compromet la protection des civils et le respect du DIH. Cette proximité aurait permis de garder une certaine influence et un levier de contrôle sur les soldats lors de l'opération. On sait que plaider les droits de l'homme sans

[1185] DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit.*, p.410.

précaution peut fermer les portes des autorités congolaises, conduire à des expulsions des personnels dénonçant ces abus et remettre en cause le consentement de l'État hôte[1186]. Il existe semble-t-il à cet effet une contradiction entre le mandat de la MONUSCO et les objectifs de neutraliser les groupes armés irréguliers en collaboration avec l'armée Congolaise.

*«It is well documented, however, that the FARDC has an extremely poor human rights record.UN Security Council Resolution 1856 (2008) for example, condamns attacks against civilians, including by elements of the Armed Forces of the Democratic Republic of Congo »*[1187].L'évolution notable ainsi consacrée par le Conseil de sécurité à apporter un soutien opérationnel aux FARDC risque de soulever des questions pertinentes que l'ONU n'est pas préparée à assumer. Tout dérapage de ses forces dans ce genre de configuration, alimente des questions juridiques tendant à la responsabilisation des forces engagées aux côtés des forces congolaises surtout en matière de réparation des dommages causés par ces opérations[1188]. Tout en travaillant avec le gouvernement congolais sur les mesures de lutte contre l'impunité au sein des FARDC, en soutenant les enquêtes et en fournissant des rations alimentaires aux militaires pour éviter qu'ils ne harcèlent la population civile pour survivre, la MONUC, confrontée à des critiques croissantes, opta pour le choix du soutien conditionnel aux FARDC. S'agissant de l'indiscipline au sein des FARDC, la MONUC a établi en 2009 un document d'orientation qui expose les conditions dans lesquelles elle pourra apporter un appui aux unités des FARDC. Ce document spécifie que :

« *La MONUC ne participera pas aux opérations d'unités des FARDC, et n'apportera pas non plus son appui à ces opérations, s'il y a des raisons substantielles de penser que ces unités risquent réellement de violer le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme ou le droit international des réfugiés au cours de l'opération »*[1189].

[1186]En 2014, Scott Campbell, chef de la section Droits de l'homme de la MONUSCO a été déclaré persona non grata après la publication d'un rapport faisant état des abus commis par la Police Nationale Congolaise lors de l'opération Likofi menée contre les délinquants dans la ville de Kinshasa.

[1187] NATALYACLARK (J), « UN Peacekeeping in the Democratic Republic of Congo: Reflections on MONUSCO and Its Contradictory Mandate", Journal *of International Peacekeeping* 2011, p 373; S/RES/1856 (2008), 22 décembre 2008, §§3-13.

[1188] BODEAU-LIVINEC (P), « Responsabilité pour faits illicites commis au cours d'opérations autorisées par le Conseil de sécurité : remarques sur quelques problèmes d'attribution », *op.cit*., p.201.

[1189]Trentième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/623, 4 décembre 2009, §§12-13.

Dès la constatation des violations, la MONUC suspendra son appui si le commandant de l'unité concernée ne prenait pas des mesures contre les responsables ou les éléments en cause. Suite à l'adoption de cette politique de conditionnalité, la MONUC/MONUSCO est devenue plus attentive aux antécédents des unités des FARDC et des officiers chargés des opérations bénéficiant du soutien onusien. Le passage en revue des troupes et la certification des FARDC, dits « *screening* » et « *vetting* », se sont formalisés[1190]. Ce passage en revue des troupes est couplé à des activités de sensibilisation sur le respect des droits de l'homme, droits de l'enfant, l'interdiction de recruter en son sein les enfants et sur l'amalgame entre combattants et civils. Par ce travail, la section de protection de l'enfance de la MONUC à identifier et a sorti des rangs des FARDC quelques enfants soldats.

La MONUC s'est engagée à délivrer certaines formations et informations aux FARDC tendant à éviter des représailles ou l'obligation d'épargner l'ennemi hors de combat. Ces formations sur les droits de l'homme et le droit international humanitaire sont déterminantes dans la sélection des militaires qui seront chargés à participer aux opérations conjointes. Ainsi, les commandants dont les unités sont raisonnablement suspectées des violations graves des droits ne bénéficient pas du soutien de la MONUC et lorsque ce soutien est en cours, il leur sera retiré ou suspendu. Dans la résolution 1794(2007), le Conseil de sécurité insiste pour que les opérations menées par les FARDC avec le soutien de la MONUC soient planifiées conjointement dans le respect du droit international humanitaire, des normes internationales relatives aux droits de l'homme et du droit international des réfugiés et soient accompagnées de mesures appropriées visant à protéger les civils[1191].

Le Conseil prie le Secrétaire général d'inclure dans ses rapports une évaluation des mesures prises pour protéger les civils[1192]. En juin 2009, le Conseil juridique, appuyé par le Comité des politiques du Secrétaire général de l'ONU, a poussé les fonctionnaires de la MONUC à développer une politique conditionnant le soutien onusien aux FARDC au respect du droit international humanitaire. Cette politique fut approuvée par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1906(2009), priant le Secrétaire général de mettre en place le mécanisme

[1190] DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p.412.
[1191] L'action de la MONUC se matérialise essentiellement dans le cadre de ces opérations conjointes, par l'apport au soutien logistique et opérationnel, dans le cadre de la planification du travail de renseignement et des opérations par des tirs d'appui et des frappes aériennes, ainsi que le transport, les patrouilles conjointes et les évacuations médicales.
[1192] S/RES/1794(2007), 21 décembre 2007, §7.

qui permettra de vérifier régulièrement que cette politique est effectivement mise en œuvre[1193]. Human Rights Watch, a publié, le 13 décembre 2009, un rapport concernant la régularité de l'ensemble des opérations militaires menées depuis janvier 2009 par les forces congolaises contre les groupes armés[1194] avec le soutien logistique, matériel, stratégique et opérationnel de la MONUC/MONUSCO[1195]. Ce rapport établit que les FARDC se sont livrées à des exactions à l'encontre des populations civiles vivant en Ituri, Kivu et le Haut-Uélé[1196].Bien que la politique de conditionnalité soit critiquée par des observateurs comme un artifice commode pour masquer leur éventuelle responsabilité[1197], les conclusions des rapports ont convaincu l'ONU d'étendre cette politique de conditionnalité aux autres missions de maintien de la paix de l'ONU à l'échelle mondiale et à l'ensemble du système. En vertu des résolutions 1856 (2008) et 1906 (2009), la MONUC est entièrement disposée à continuer à apporter son soutien aux opérations militaires menées par les FARDC contre les groupes armés récalcitrants sous réserve d'une planification opérationnelle conjointe et que ces opérations soient menées par des bataillons des FARDC ayant bénéficié de la formation de la MONUC.

En clarifiant sa position par les résolutions du Conseil de sécurité, la MONUC devait appliquer de grandes précautions dans l'octroi de son appui opérationnel aux opérations militaires. La MONUC pouvait conditionner son appui se basant également sur l'évaluation

[1193]S/RES/ 1906(2009), 23 décembre 2009, §23.
[1194]Opération Umoja wetu conduite du 20 janvier au 25 février 2009 en coordination avec l'armée rwandaise sans participation de la MONUC, Kimia II, conduite en coordination avec la MONUC du 2 mars au 31 décembre 2009. Elle a été remplacée par l'Opération Amani Leo à compter du 01 janvier 2010.
[1195]Rapport final du Groupe d'expert sur la République Démocratique du Congo, S/2009/603 du 23 novembre 2009, §§ 357-370 ; Trentième rapport du Secrétaire général dur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/623, 4 décembre 2009, §2.
[1196]Human Rights Watch, « vous serez punis ». Attaques contre les civils dans l'est du Congo, Rapport du 13 décembre 2009 ; Human Rights Watch, Massacres à Kiwanja. « L'incapacité de l'Organisation des Nations Unies à protéger les civils », Rapport, décembre 2008 ; Human Rights Watch, « les soldats violent, les commandants ferment les yeux », Rapport, 16 juillet 2009, spécifiquement section 2 et 3 ; Human Rights Watch, Trail of death. LRA atrocities in northeastern congo, Report, mars 2010, pp. 54-56 ; Rapport consolidé sur les enquêtes par le bureau conjoint des Nations Unies des droits de l'homme sur les graves abus des droits de l'homme commis à Kiwanja, Nord-Kivu, en novembre 2008, MONUC-Bureau du Haut-commissariat aux droits de l'homme, rapport spécial, 7 septembre 2009 ; Rapport d'enquête consolidé du bureau conjoint des Nations -Unies pour les droits de l'homme suite aux vastes pillages et sérieuses violations des droits de l'homme commis par les FARDC à Goma et Kanyabayonga en octobre et novembre 2008, MONUC-Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, 7 septembre 2009.
[1197] VIRCOULON (T), « After MONUC, should MONUSCO continue to support Congolese military campaigns? », Bolg of *the International Crisis Group*, 19 juillet 2010, disponible sur:http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/central-africa/dr-congo/vircoulon-after-MONUC-should-monusco-continue-to-support-congolese-military-campaigns.aspx.; HOLLING (M) et BOOKEY (B), « Peacekeeping in name alone: Accountability for the United Nations in Haïti », *Hastings international and Comparative Law Review*, 2008, pp. 467-469

du passif même des officiers congolais en matière de droits de l'homme, voire suspendre l'opération. Cette pratique a eu l'avantage de permettre, grâce au déploiement des Brigades de la MONUC l'accès des organisations humanitaires dans les zones où les populations déplacées étaient menacées et de mettre à l'écart les commandants des groupes armés, voire les commandants de l'armée congolaise, responsables des violations de droits.

Depuis 2007, la MONUC et les FARDC œuvrent à la planification des opérations contre les FDLR, ce qui a abouti à l'élaboration d'une directive opérationnelle conjointe dont la stratégie est : « *nettoyer, tenir et construire* »[1198].

### *1.2. Les conseils, l'équilibre politique et la critique de la conditionnalité du soutien opérationnel*

Il convient de noter que la conditionnalité du soutien de la MONUC/MONUSCO aux FARDC et la certification sont des aspects politiquement sensibles. Pour les militaires congolais, cette politique est vexatoire et réputée trop bureaucratique. Un officier congolais interrogé sur la perception de cette politique déclare : « *Ces procédures longues ralentissent le lancement des opérations* »[1199]. F. Saudubray, responsable de la section réforme des services de sécurité, explique que « *les premiers mois novembre/décembre 2009, les contacts avaient disparu, le téléphone ne répondait plus, les portes se sont fermées bref, ils n'étaient pas disposés à travailler avec la force qui les critique* ». Dans ce contexte, la section chargée de la mise en œuvre de cette politique a dû prendre de précautions. Toute vérification d'un régiment est subordonnée à l'accord préalable de son commandant qui précise le lieu et le moment de procéder auxdites vérifications.

Un responsable de la MONUC déclare « *On a besoin de leur coopération, certains se braquent, d'autres sont coopératifs donc, il faut être diplomate. On n'est pas en terrain conquis avec eux, il faut y aller doucement car ils le prennent mal et ne veulent pas qu'on vienne leur apprendre comment faire* ».

Di Razzia constate que « *la question de gestion des opérations militaires touche une corde politique sensible, liée à la souveraineté de l'État hôte et à l'orgueil naturel de toute armée dans le monde. Recevoir les conseils, parfois interprété comme des ordres, de la part*

[1198] Trentième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/623, §11.
[1199] Entretien avec Jean Lohata, Kinshasa 2015.

*des Casques bleus peut être difficile* »[1200]. Ainsi, la coopération de militaire à militaire pourrait influencer le comportement des FARDC et permettre à la MONUC de continuer à les observer lors des opérations militaires, ce qui peut servir largement l'agenda des droits de l'homme. A. Grand, du CICR Goma, explique que « *par les opérations conjointes, la MONUSCO peut faire pression sur les FARDC et obtenir une réduction substantielle des abus sur le terrain* ». Cependant, cette politique de conditionnalité, du fait de la médiatisation qui l'accompagne, de sa lourdeur et de ses procédures pré-requises de vérification a exposé la MONUC/MONUSCO à perdre la confiance des FARDC dans la planification conjointe des opérations. Devenue trop bureaucratique, les FARDC décident de s'en passer, ce qui explique qu'aucune opération conjointe n'a pu être planifiée depuis la défaite du M23. Les FARDC ont décidé de mener des opérations de façon unilatérale, faute d'un soutien inconditionnel et rapide des Nations Unies.

Dans ce contexte, la Mission a perdu toute possibilité de suivre les FARDC dans les opérations et d'influencer au minimum les troupes congolaises à éviter des abus. Si la politique de la conditionnalité du soutien aux FARDC a permis de pallier les carences de protection des civils lors des opérations militaires conjointes, elle n'est pas à l'abri des critiques. La politique de conditionnalité a été conçue pour résoudre de graves défaillances de la Mission pour la protection des civils contre les FARDC.

Cependant, plus qu'un outil de protection des civils et de responsabilisation des FARDC, elle est apparue comme le fruit d'un compromis politique sensible entre la pérennisation du soutien des Casques bleus aux forces congolaises et la crédibilité de la Mission[1201]. Pour Di Razzia, elle « *semble a priori avoir été pensée comme répondant au besoin de protéger l'ONU de toute critique, plus que de protéger les civils* »[1202]. En juillet 2010, un expert de l'ONU en RDC a constaté que « *la politique imparfaite qui a finalement été convenue, loin de faire diminuer significativement la fréquence des crimes commis par les FARDC, a un objectif bien plus limité, consistant à défendre la mission de l'ONU contre les accusations de complicité dans les crimes de guerre* ». Si cette politique vise la mise en œuvre du mandat de protection, il convient d'admettre qu'elle assure une protection passive consistant à prévenir les FARDC de son éventuel retrait des opérations conjointes si celles-ci

[1200] DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix, op.cit*., p.498.
[1201] *Ibid*.
[1202] *Ibidem*

sont menées par des commandants accusés de violations des droits de l'homme[1203].Dans ce contexte, la Mission ne solutionne pas le problème des violations et n'encadre pas les mécanismes d'interposition pour exclure les FARDC reconnues pour cette entreprise de prédation des droits humains. Par cette stratégie, la Mission exprime clairement sa dépendance au gouvernement congolais pour trier, certifier ses troupes et lancer des procédures judiciaires contre les soldats soupçonnés d'abus[1204].

Pour la MONUSCO, il s'agit d'une obligation qui permet de s'assurer qu'elle n'apporte aucun soutien à des individus ou unités soupçonnées de crimes graves. Cependant, cette appréciation subjective, unilatérale et partisane a généré des interprétations diverses. Pour le Gouvernement congolais, cette pratique de la MONUSCO de choisir le commandant avec qui collaborer pour la conduite des opérations militaires est inacceptable parce qu'elle touche au domaine réservé de l'État. Procéder comme elle l'entend porterait une atteinte grave à la souveraineté du pays[1205]. L'applicabilité de la politique conditionnelle d'appui aux FARDC a provoqué des malentendus entre les deux partenaires : la MONUSCO et le Gouvernement de la RDC au sujet de la volonté exprimée par la MONUSCO de contrôler même le comportement antérieur des soldats avant tout soutien militaire opérationnel et d'en écarter d'autorité ceux qu'elle juge être impliqués dans les violations des droits de l'homme et de DIH.

Conçue comme une opération de transparence et respectueuse du droit, elle a fini par bloquer toute coopération entre les deux parties jusqu'à conduire le Gouvernement congolais à refuser officiellement cet appui qu'il qualifie de chantage et d'une immixtion intolérable dans le domaine de sa souveraineté. Cette situation a miné, à une période donnée, les relations entre la MONUSCO et le gouvernement congolais dans la lutte contre les groupes armés. Malgré les demandes du Conseil de sécurité au gouvernement congolais de reconsidérer sa position, celui-ci ne transige pas et demande en revanche à la MONUSCO de changer la lecture de son appréciation concernant les FARDC. Le Secrétaire général des Nations Unies affirme que cette consigne est observée dans un échange de lettres qu'il a eu, le 11 janvier 2010, entre le commandant de la force de la MONUC et le chef d'état-major des FARDC et qu'il a été confirmé que la Mission n'apporterait son soutien qu'aux activités des FARDC qui ont été préparées ensemble et qui sont commandées par un officier qui n'a pas été impliqué

[1203]Di RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit*. p.414.
[1204]*Ibid*
[1205]Décision n°2011/18 du Secrétaire général de l'ONU annexée au document de l'ONU A/67/775-S/2013/110, §1.

dans de graves violations des droits de l'homme. La réalité qui transparaît est que le dialogue est bel et bien rompu entre les deux partenaires.

Le gouvernement congolais a accepté difficilement cette politique. Ne pouvant engager seule les opérations contre les FDLR, la MONUSCO s'en remet au Conseil de sécurité pour tenter d'infléchir la position du gouvernement congolais. Dans le registre des critiques, il faut noter encore que la politique de conditionnalité est apparue comme concurrente à d'autres tâches du mandat liées à la protection des civils. Elle a fait entamer la réforme de service de sécurité en faisant de la MONUC/MONUSCO à la fois « *le soutien et le censeur des FARDC, partagée entre les tâches de confiance aux FARDC et de dénonciation de ces mêmes FARDC* »[1206].Ce soutien n'implique pas que les Nations Unies assistent, permettent ou favorisent volontairement et sciemment la commission de ces violations mais qu'il est aussi indéniable que l'aide logistique et militaire octroyée par les forces de maintien de paix, dans le cadre de la lutte contre les groupes armés irréguliers en RDC produit des effets collatéraux contribuant à la perpétration des violations graves du DIH et du DIDH[1207]. En février2015, la MONUSCO lance un ultimatum très médiatisé de deux semaines au gouvernement congolais pour écarter deux généraux, Sikabwe Fall et Bruno Mandele, accusés de graves violations des droits de l'homme. H. Ladsous prévient du retrait du soutien aux opérations militaires contre les FDLR si ces deux généraux sont maintenus[1208].

Faisant fi des protestations du gouvernement congolais qui précise qu'ils sont présumés innocents car aucune procédure judiciaire n'a établi à leur encontre la responsabilité de ces abus, la MONUSCO a suspendu l'appui opérationnel confirmant la montée en puissance de la Mission comme force de protection des civils face aux résistances politiques nationales. Cependant, ce courage politique de la MONUSCO ne fût que de courte durée.

En juillet 2015, le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU(RSSGNU), M. Kobler décide d'abandonner cette requête visant le retrait de ces deux généraux et de poursuivre la collaboration avec les FARDC contre les FDLR traduisant par-là les limites et la

[1206] DI RAZZIA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*. 415.
[1207] THIELEN (O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op.cit*. ; p.229
[1208]RFI, « RDC : la MONUSCO conditionne son soutien au départ de deux généraux », 6 février 2015 ; AFP, « Offensive contre les rebelles rwandais en RDC : l'ONU fait une pause », 11 février 2015, Disponible sur : http://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/offensive-contre-les-rebelles-rwandais-en -rdc-lonu-fait-une-pause (consulté le 3 juillet 2015).

vulnérabilité de cette politique de conditionnalité face aux exigences du gouvernement congolais[1209]. Sensible aux pressions politiques et peu tenace, la politique de conditionnalité exprime la vulnérabilité de l'action de protection des civils et de sa dépendance politique. La continuité des opérations conjointes contre les FDLR emporte sur toutes les considérations de droits de l'homme et de protections des civils, conduisant la Mission à trahir ses propres principes[1210]. La pratique actuelle ayant présenté ses limites, des dispositions nouvelles s'imposent non seulement pour la crédibilité de l'ONU mais aussi et surtout pour les victimes de ces violations. Signalons toutefois, que la conditionnalité posée par la MONUC aux forces armées congolaises en fonction de leur respect des droits de l'homme et de l'absence des enfants dans les rangs des brigades intégrées vise à diminuer les risques d'exactions tout en responsabilisant les officiers sur la conduite de leurs troupes lors des opérations[1211].Dans la résolution 1906(2009), le Conseil de sécurité prie le Secrétaire général à :

« *Lui fournir des rapports sur ce soutien[1212]. Une mission inter organisation s'est même rendue en RDC à ce sujet et a conclu que la MONUC a fait des efforts importants pour intégrer la politique du soutien conditionnel dans ses efforts généraux de protection, et a noté par ailleurs qu'il n'est pas possible pour l'instant de montrer si la politique du soutien conditionnel avait ou non une influence sur le comportement des FARDC, ce qui est un objectif essentiel* ».

Les FARDC, tout en se félicitant de l'appui fourni par la MONUC dans ce domaine, estiment que les procédures à suivre s'avèrent lourdes et entravent les progrès des opérations militaires[1213].Ces opérations conjointes FARDC/MONUSCO ont eu aussi des incidences sur les activités humanitaires. Du fait des risques de représailles contre les ONG, il a été envisagé de les escorter militairement. Cette pratique d'escorte a contribué à ouvrir et à maintenir l'accès des humanitaires aux populations affectées par le conflit. Toutefois, la participation de

[1209] DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p.416.
[1210] NICHOLAS (M) « UN drops demand for Congo to replace generals accused of abuses », Reuters Africa, 14 juillet 2015. Disponible sur : http://af.reuters.com/article/drcNews/idAFL2NOZU1SF20150714?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0(consulté le 29 juillet 2015).
[1211] Rapport du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés en République Démocratique du Congo, S/2010/369 du 9 juillet 2010, §49.
[1212] S/RES/1906(2009), 23 décembre 2009, §§23-41 b).
[1213]LABBE (J) et BOUTELLIS (A), « Les opérations de maintien de la paix par procuration : conséquences des partenariats de maintien de la paix de l'ONU avec les forces de sécurité non-onusiennes sur l'action humanitaire », *op.cit*., p. 60 ; Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2010/512 du 8 octobre 2010, §§48-50.

la MONUC/ MONUSCO aux opérations militaires contre les groupes armés, fait craindre que les humanitaires deviennent la cible des attaques armées et aient du mal à négocier un accès, les groupes armés les percevant désormais comme ayant des objectifs politiques complices du couple FARDC/MONUSCO[1214]. De plus en plus, la nécessité d'atteindre toutes les populations vulnérables pousse les acteurs humanitaires à garder leurs distances avec les soldats de la paix et dans les cas extrêmes avec le système onusien de coordination humanitaire lui-même. Hormis le CICR et Médecins Sans Frontières qui ont décidé de rester en dehors du système de coordination de l'ONU, tous les autres acteurs n'en ont pas la possibilité ou le désir notamment parce que les sources existantes de financement humanitaire sont intimement liées à cette architecture de coordination onusienne.

Ces évolutions peuvent requérir de l'ONU qu'elle repense différemment la question de l'intégration et même qu'elle envisage de se désengager de la coordination humanitaire opérationnelle dès lors que son impartialité est compromise. Il convient de souligner que ces standards de conditionnalité du soutien aux FARDC, ont par la suite fait l'objet d'une politique générale à l'ONU, applicable dans toutes les opérations adoptée depuis 2013[1215]. Ces mécanismes de contrôle permettent de garantir la mise en évidence des irrégularités commises dans la conduite des opérations de maintien de la paix tant par les Casques bleus que par les forces régulières en soutien desquelles ils interviennent. Cette politique rendrait les Nations Unies comptables de leurs opérations militaires et respectueuses des règles et principes encadrant leur régularité.

### *2. Les mécanismes de contrôle du respect de la régularité de la force et de la contrainte par la MONUC/MONUSCO*

La consécration du DIH par les Nations Unies implique la soumission des Casques bleus au DIH dans la conduite de leurs activités. Toute violation avérée de ce droit devra s'accompagner de sanctions et de réparations au profit des victimes. Elle implique un renforcement de la coopération judiciaire entre les instances onusiennes et les Etats Contributeurs des Troupes (ECT). Les garanties offertes par la politique de conditionnalité du soutien aux Etats hôtes de la Mission et celles de la diligence voulue en matière des droits de l'homme constituent des perspectives encourageantes. Elles doivent être complétées par des

[1214] *Ibid*, §57.
[1215] Lettres identiques datées du 25 février 2013 adressées par le Secrétaire général au Président de l'Assemblée générale et au Président du Conseil de sécurité, doc. ONU, A/67/775, S/2013/110, 5 mars 2013.

tribunaux *ad hoc* créés par les Nations Unies pour juger les Casques bleus responsables de délits graves. La mise en place des mécanismes de contrôle de la régularité de la conduite opérationnelle militaire confiée aux instances indépendantes permettra de mettre fin au soupçon de partialité de l'ONU et à l'impunité supposée dont jouissent les Casques bleus**.** Cependant**,** il n'existe pas à ce jour de mécanisme, ni d'organe spécialisé pour contrôler la régularité de la force et de la contrainte armées mises en œuvre par les Nations Unies. Ce vide institutionnel a pu être comblé par des mécanismes d'enquête *ad hoc* mais il en résulte des résultats mitigés et variables. Les rares enquêtes menées dans le cadre de la MONUC/MONUSCO n'ont pas eu pour objet ni pour effet de procéder à un contrôle global et systématique de la régularité des opérations militaires conduites par les Casques bleus.

Le bureau des services de contrôle interne des Nations Unies ne procède qu'à des enquêtes ponctuelles et ciblées dès lorsqu'il est saisi d'allégations d'infraction ou de mauvaise conduite de la part des membres du personnel du maintien de la paix[1216]. Le contenu de ces rapports n'est pas toujours divulgué. Les rapports produits par le Secrétariat des Nations Unies en la matière conduisent souvent à des conclusions selon lesquelles, ils reconnaissent les abus sexuels ou que les Casques bleus ont utilisé la force de manière excessive au cours des opérations. Cependant, aucune conclusion n'est jamais tirée en termes de responsabilité des Casques bleus, des Etats contributeurs ou éventuellement des Nations Unies au profit des victimes. Dans ce cadre, le Secrétaire général recommande dans son rapport de 1999 que :

« *Soit affecté à chaque opération de maintien de la paix un médiateur chargé d'examiner les plaintes des particuliers au sujet du comportement général des forces de maintien de la paix. Son indépendance serait garantie et renforcée. Il sera soumis au Représentant spécial du Secrétaire général, lequel peut le relever de ses fonctions. Le Secrétaire suggère que soit créée une commission d'enquête ad hoc dès lors que sont reçues des plaintes ou déclarations relatives aux violations du DIH et DIDH par les Casques bleus* »[1217].

Le Mémorandum of Understanding signé le 5 novembre 1999 et renouvelé en 2002 entre le Bureau du Haut-commissariat aux droits de l'homme et le DOMP prévoit le

[1216]THIELEN (O), *le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op.cit*., pp.186-187.
[1217]Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur la protection des civils en période de conflits armés, S/1999/957, 8 septembre 1999, §61, Recommandation n°31.

déploiement au sein de chaque opération de maintien de la paix d'une composante spécialisée dans les droits de l'homme[1218].Cette structure est actuellement associée à la planification et à la mise en œuvre des missions de consolidation de la paix, de même qu'à des missions d'évaluation technique de certaines opérations dont la MONUC-MONUSCO. En 2007, s'agissant de ce mécanisme, il a été relevé qu'il n'existait pas encore de mécanisme adéquat de contrôle systématique du respect des droits de l'homme par les Casques bleus et les forces de police onusiennes[1219]. Toutefois, des consultations sont en cours concernant la mise en place des mécanismes de rapports réguliers avec des programmes de formations à la protection des droits de l'homme ainsi qu'une sorte de code de conduite sur le rôle de la responsabilité des Casques bleus en matière du respect de leur comportement pendant les opérations militaires. Cette évolution, progressive mais tangible, traduit le rôle des Nations Unies dans la promotion des droits de l'homme tant dans les Etats que dans ses propres opérations de maintien de la paix. Tout ceci implique le développement des mécanismes de contrôle, de sanction et leur respect qui demeurent à ce jour encore très insatisfaisants.

La mise en place d'une procédure de contrôle et de régularité de la conduite des opérations de maintien de la paix robuste s'avère nécessaire pour garantir le droit à réparation des victimes et la poursuite des sanctions pénales des soldats coupables d'infractions résultant de leur conduite pendant les opérations. Ce contrôle devra être confié à une autorité indépendante (médiateur), chargée de vérifier la conformité des dispositions générales et individuelles aux standards internationaux des droits de l'homme ou du droit international humanitaire. Il devra imposer le cas échéant, une annulation ou une reformulation en cas d'illicéité. Outre, la généralisation et la systématisation de l'institution du médiateur et des commissions d'enquête *ad hoc*, il convient que soit créé, un groupe spécial de travail au sein par exemple des Comité des droits de l'homme et /ou du Conseil des droits de l'homme, capable de connaître, examiner et contrôler, de manière générale et systématique, la régularité de la conduite des opérations militaires et de l'ensemble des actions des forces de maintien de la paix au regard des règles et principes du code militaire unifié et à défaut du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme.

[1218] MCCLEAN (E), « The responsibility to protect: The role of international human right law », *JCSL*, 2008, pp. 146-147.
[1219]. Report of the United Nations Commissioner for human rights, General Assembly, official records, supplement n°36, A/62/36, 2007, §29.

Ces institutions seraient chargées de mener des enquêtes directement sur le terrain. Ce qui pourra constituer une sorte de répertoire de l'ensemble des plaintes relatives au comportement des Casques bleus, recensant les violations alléguées, constatées ainsi qu'avérées après instruction. Il s'agit d'un mécanisme d'établissement des faits, indépendant des comités d'indemnisation et de réclamation. Une évolution à noter certainement, car la conduite des enquêtes n'étant plus dépendante de la seule diligence des États d'envoi, elle peut aussi être menée par des entités indépendantes[1220]. La systématisation de contrôle et la régularité de la conduite des opérations militaires des forces de maintien de la paix ainsi que la médiatisation des irrégularités, ponctuelles ou systématiques y compris les carences persistantes dans la formation des Casques bleus concernant la question spécifique des droits de l'homme et du droit international humanitaire, pourront constituer un moyen efficace susceptible d'amener l'Organisation à se préoccuper de cette question plus qu'elle ne le fait actuellement[1221].

Dans cet ordre d'idée, un processus interne inter-agence dirigé par le DOMP et le Haut-commissariat aux droits de l'homme et chargé de développer une nouvelle politique pourrait être envisagée. En juillet 2011, la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme(PDVDH) dans le contexte de la fourniture de l'appui par l'ONU à des forces de sécurité nationale a été officiellement adoptée et rendue publique en mars 2013 comme politique interne applicable à l'ensemble des missions[1222]. Le but poursuivi par la PDVDH est de s'assurer que les erreurs du passé liées à l'appui aux forces de sécurité responsables des violations des droits de l'homme ou du DIH ne se reproduisent plus jamais. Elle comprend trois éléments essentiels: « *1) une évaluation des risques quant à la probabilité pour les forces de sécurité concernées de violer le droit international, pour guider la décision de fournir un appui et la rédaction des mandats ; 2)une communication transparente avec les autorités concernées le plus tôt possible, y compris de la part des plus hauts fonctionnaires de l'ONU sur place; 3)Un cadre de mise en œuvre efficace établissant les procédures et les*

[1220]THIELEN (O*), recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, *op.cit*., pp.188-189

[1221]*Ibid*

[1222]LABBE (J) et BOUTELLIS (A), « Les opérations de maintien de la paix par procuration : conséquences des partenariats de maintien de la paix de l'ONU avec les forces de sécurité non-onusiennes sur l'action humanitaire », *op.cit*., pp.63-65.

*mécanismes destinés à contrôler l'entité recevant l'appui, présenter des rapports et intervenir auprès des autorités compétentes lorsque cela est nécessaire* »[1223].

Il convient de rappeler que la politique de la conditionnalité et celle de la diligence voulue ont pour objectif principal la protection des populations civiles et secondairement de dégager l'ONU de toutes les responsabilités juridiques potentielles qu'elle pourrait avoir à endosser suite au comportement des forces de sécurité qu'elle appuie. Elle rappelle l'importance de préserver la légitimité, la crédibilité et l'image de l'ONU et elle justifie le retrait de son appui si l'Organisation risque d'être impliquée dans des violations massives des droits. L'importance croissante de mandat incluant la stabilisation et la protection des civils crée des défis supplémentaires dans la relation déjà complexe qu'entretient le maintien de la paix robuste et l'action humanitaire. Cette pratique aux potentielles conséquences juridiques et politiques pour la force de maintien de la paix dicte aux acteurs humanitaires une approche pragmatique plutôt que rigide. Les risques de cette alliance FARDC/MONUSCO peuvent être limités grâce à la politique de diligence voulue en matière de droit de l'homme de l'ONU, à la politique de conditionnalité du soutien et à la mise en place d'une procédure de contrôle de la régularité de la conduite opérationnelle assurée par une instance indépendante susceptible de sanctionner toute inconduite des Casques bleus. Tout ce développement garantit aux Nations Unies une chance réelle de s'engager de manière proactive aux cotés de l'Etat hôte pour protéger les civils et le mandat[1224].Le nouveau partenariat du maintien de la paix de l'ONU en RDC recourant aux forces non onusiennes en appui aux FARDC pour un désarmement forcé des groupes armés et la stabilisation représente une tendance grandissante résultant des évolutions et des limites de l'outil de maintien de la paix actuel et la nature changeante des conflits et des menaces qui pèsent sur la sécurité et la paix internationales exposant les Casques bleus à une possible qualification des combattants.

[1223] LABBE (J) et BOUTELLIS (A), « Les opérations de maintien de la paix par procuration : conséquences des partenariats de maintien de la paix de l'ONU avec les forces de sécurité non-onusiennes sur l'action humanitaire », *op.cit*., p.65. Voir aussi, Décision n°2011/18 du Secrétaire général de l'ONU annexée au document de l'ONU A/67/775-S/2013/110, §§20-22.
[1224] *Ibid*

### *Conclusion de la Section 2*

Alors que l'usage offensif de la force armée par la Brigade d'intervention de la MONUSCO constitue une immixtion dans le conflit congolais et une circonstance dans laquelle les Casques bleus se comporteraient comme des combattants, les textes encadrant les OMP ne retranchent pas toujours l'épineuse question du statut des Casques bleus lors qu'ils participent activement aux hostilités. L'appui militaire de l'ONU aux forces nationales de sécurité constitue un nouveau partenariat pour le mandat robuste en RDC mais soulève des défis supplémentaires d'ordre juridiques et politiques pour les soldats de la paix et les acteurs humanitaires nécessitant des mesures d'encadrement à l'instar des opportunités qu'offrent la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme, la politique de conditionnalité du soutien et la mise en place d'une procédure de contrôle et de la régularité de la conduite militaire opérationnelle assurée par une instance indépendante.

## CONCLUSION DU CHAPITRE IV

Si le droit international humanitaire est applicable dans les opérations robustes de maintien de la paix, la pratique contemporaine soulève encore quelques difficultés s'agissant de la clarification du statut de combattants des Casques bleus et du droit applicable. Les Nations Unies demeurent toujours réticentes à tirer les conséquences directes de cette évolution dans laquelle, les Casques bleus participent activement aux hostilités. Cette position des Nations Unies empêche toute réflexion qui tend à conférer un cadre juridique déterminé et uniformisé pour les Casques bleus qui participent aux opérations militaires sous commandement onusien à l'exemple de la Brigade d'intervention de la MONUSCO. La consécration de l'applicabilité du droit des conflits armés aux opérations de maintien de la paix résulte de la Circulaire du Secrétaire général des Nations Unies de 1999. Cette circulaire impose des interdictions et des obligations aux Casques bleus dans la conduite opérationnelle indépendamment de la qualification juridique de la situation. Cependant, elle ne constitue pas un corpus juridique complet et suffisant pour déterminer les règles encadrant la mise en œuvre de la force et de la contrainte. La Convention de 1994 qui protège le personnel onusien et le personnel associé ne règle pas non plus la question du droit applicable. Elle se limite au droit de légitime défense sans déterminer exactement les conditions matérielles justifiant son exercice. L'exemple de la MONUC/MONUSCO montre en suffisance que l'effectivité du maintien de la paix prévaut sur une déclaration formelle de l'application du DIH.Cette réalité affecte la conduite optimale des opérations, leur régularité et leur légitimité. La question du statut des Casques bleus n'est pas clairement établie à ce jour, les circonstances d'intervention des Casques bleus en vertu de la résolution 2098(2013) offrent une possibilité de qualification des combattants. Il convient donc de s'interroger sur la nature de ce corps des règles de droit qui pourrait être établi par les Nations Unies susceptible de conférer un cadre normatif pour l'emploi de la force et de la contrainte armée dans la conduite des opérations robustes. Ce corpus juridique se situerait entre le droit des conflits armés et le droit interne encadrant les opérations sur le sol national[1225]. Ce corps des règles constituerait un code militaire unifié qui se substituerait aux diverses législations et règlementations nationales, auxquelles les contingents continuent à se référer comme palliatif au vide juridique persistant en la matière.

[1225] THIELEN(O), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines, op.cit*., p.137.

## CONCLUSION DU TITRE II

Dans la conduite contemporaine des opérations robustes de maintien de la paix, il devient urgent que les Nations Unies clarifient et harmonisent le droit applicable au regard de la nouvelle configuration du mandat offensif donné à la brigade d'intervention de la MONUSCO. Le retour d'expérience montre que le vide juridique concernant la qualification des Casques bleus présente des risques, à la fois sur la régularité des opérations militaires menées par ces derniers, ainsi que sur leur efficacité optimale. Les Nations Unies semblent considérer la question réglée par la reconnaissance explicite du DIH incarnée par la Circulaire du Secrétaire général de 1999 hormis quelques lacunes et limites inhérents au texte précité. La question relative au statut des Casques bleus au regard du droit international humanitaire moderne n'est toujours pas résolue. Les ambiguïtés de la Circulaire du Secrétaire général de l'ONU de 1999 et la Convention sur la protection du personnel des Nations Unies de 1994 illustrent une fois de plus, la réticence de l'Organisation des Nations Unies à trancher définitivement cette question.

La pratique actuelle des opérations de maintien de la paix est marquée par une potentielle immixtion militaire des Casques bleus dans la résolution des conflits armés dans lesquels, ils sont déployés pour désarmer par la force offensive les groupes armés irréguliers en appui aux forces gouvernementales de l'Etat hôte de la mission. Cette configuration de la mission de paix qui participe activement aux hostilités n'est pas mise en perspective avec la question relative au statut de combattant et de partie belligérante des forces de maintien de la paix. Le nouveau partenariat entre Casques bleus/ et forces non onusiennes en développement, loin de trancher la question du statut, soulève des défis supplémentaires en termes de responsabilité, de conséquences politiques et juridiques des partenaires de la paix.Sur le plan juridique, cette réticence risque de porter préjudice à la légitimité des opérations militaires sous la conduite onusienne. Pour lever toute ambiguïté, les Nations Unies devront déterminer le seuil d'hostilité ou les circonstances dans lesquelles, les Casques bleus sont juridiquement combattants et peuvent être traités comme tels lorsqu'ils prennent des initiatives offensives contre les groupes armés hostiles à la paix et menaçant le processus politique. Ce critère permettra de considérer la spécificité des forces de maintien de la paix au regard du principe d'égalité des belligérants consacré en droit international humanitaire.

## CONCLUSION DE LA PARTIE I

La qualification des conflits armés repose sur des critères descriptifs, objectifs mais non exhaustifs résultant de la doctrine, de la pratique et de la jurisprudence. Elle peut résulter de l'intervention des Etats tiers dans le conflit sans le consentement de l'Etat hôte. Celle-ci constitue une violation du principe de non intervention consacrée par l'article2§7 de la Charte des Nations et peut donner lieu à la légitime défense de l'Etat victime ou à la légitime défense collective prévue par l'article 51 de la Charte de l'ONU. Cependant, toute intervention extérieure n'internationalise pas le conflit sauf si elle a pour objet de déstabiliser ou de renverser le régime en place. Le principe de prohibition de toute intervention dans les affaires internes de l'Etat qui préserve celui-ci des activités hostiles des tiers ne s'oppose pas aux interventions justifiées par des impératifs sécuritaires et humanitaires fondés sur le chapitre VII de la Charte de l'ONU. Si ce principe dispose d'une assise solide en droit international, il ne vise pas à pérenniser l'Etat quel que soit sa nature, ni d'empêcher celui-ci de répondre de ses obligations juridiques.

Dans le cadre de la MONUSCO, le Conseil de sécurité a élevé la protection des civils au rang de priorité absolue de son mandat. A ce sujet, la Mission a développé des mécanismes, des outils, des tactiques et des postures civile et militaire pour davantage de protection. Les incontestables améliorations dans la gestion des crises de protection et le processus d'engagement des Nations Unies ont permis de rationaliser la pratique. A ce titre, la protection des civils devenue institutionnalisée, bureaucratisée et normalisée. En traversant toutes les sections de la Mission de paix, elle est devenue un concept fédérateur, paradigme fécond légitimant toutes les activités de la MONUSCO. Dans le cadre de l'exécution du mandat, la Mission a exploré la voie étroite de l'usage de la force en tant que moyen d'action dissuasive. L'analyse de ce mandat robuste et des règles d'engagement démontrent que les activités des Casques bleus s'opèrent dans un cadre juridique satisfaisant. Il relève du droit international humanitaire, des droits de l'homme et de la Conventions de l'ONU de 1994 relative à la protection du personnel onusien et du personnel associé. Cependant, il persiste une certaine ambiguïté liée au statut des Casques bleus participant aux hostilités actives à l'instar de la Brigade d'intervention de la MONUSCO créée par la résolution 2098(2013) chargée de neutraliser les groupes armés. Si par principes, les Casques bleus ne sont pas autorisés à imposer la paix, ni participer aux hostilités mais à créer par la force des conditions d'une solution politique, certaines circonstances d'interventions peuvent laisser évoluer son

statut comme combattants. Cette évolution résulte de l'approche robuste du mandat qui traduit le nouveau repositionnement des Nations Unies pour la gestion des conflits et l'adaptation des principes de maintien de la paix aux conflits contemporains. En limitant le recours à la force à la protection des civils et du mandat, le Conseil de sécurité voulait rendre difficilement atteignable le recours à la force afin de privilégier la prise en compte interne par l'Etat lui-même des enjeux sécuritaires sur son territoire. Pour les Nations Unies, le recours à la force est un moyen d'action parmi tant d'autres. Il n'est pas automatique et constitue le dernier recourt justifié lorsque les perspectives raisonnables des succès sont évidentes.

Quant au statut des Casques bleus engagés dans les opérations militaires actives en RDC, les Nations Unies continuent à les considérer comme des forces non combattantes. Leur participation aux hostilités consiste à contraindre les parties en conflit à respecter leurs engagements. De ce point de vue, les activités de la Brigade d'intervention de la MONUSCO ne sont pas des actions belligérantes. Les Casques bleus ne poursuivent pas un objectif stratégique pour renverser le régime ou conquérir un territoire. Ils sont engagés pour maintenir la paix. Cette position occulte toute réflexion tendant à compléter la circulaire de 1999 en termes des règles matériellement applicables à la conduite des opérations militaires et renvoie à l'approche empirique du système de maintien de paix des Nations Unies. L'organisation hésite à tirer les conséquences juridiques des évolutions des OMP robustes autorisant les Casques bleus à faire usage de la force en tant que moyen dissuasif d'exécution du mandat.

Tout cela traduit les ambiguïtés, les vides juridiques naissants ou avérés et le caractère insatisfaisant de la pratique des Nations Unies dans le domaine du maintien de la paix robuste. L'élaboration d'un code militaire unifié et le développement des mécanismes internes de contrôle de ses activités permettront aux Nations Unies de se préoccuper davantage de la question de la régularité de la conduite des opérations menées sous son commandement et dont dépend la légitimité de son action.

# PARTIE II - EXERCICE DU MANDAT DE LA MISSION DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LA CONSOLIDATIONET LA STABILISATIONDE LA PAIX EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Si la décision de créer une Mission de paix et de la déployer répond à certains critères liés à la Charte des Nations Unies et à l'opportunité politique, ces conditions ne semblent pas réunies pour ce qui est des opérations de consolidations de la paix. Il est facile de trouver un consensus pour le mandat de l'opération que sur les modalités de mise en œuvre qui sera fortement décentralisée ou déconcentrée au profit des organes subsidiaires, des organisations régionales ou des contingents sur le terrain. Ainsi, il est difficile de déterminer un texte consacrant le passage du rétablissement de la paix à sa consolidation. Cette décision formelle relève du pouvoir d'appréciation discrétionnaire du Conseil de sécurité qu'aucun autre organe ne peut en canaliser l'exercice[1226]. Même dans les opérations de consolidation, il apparait difficile de distinguer la participation des Nations Unies dans la phase d'apaisement du conflit et de stabilisation qui nécessite encore la protection militaire pour les agents déployés sur le terrain même si la disparition de l'adversaire ou l'absence des coups de feu pendant un moment peuvent constituer des indices du début de la phase de consolidation[1227].

Cette étape du conflit favorise la transition entre les hostilités armées, l'occupation militaire, la mise en place des autorités civiles provisoires, puis l'établissement des institutions représentatives définitives[1228]. Dans les Etats post-conflit, la consolidation de la paix implique des progrès dans différents domaines : la sécurité et l'ordre public, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme, la création des institutions publiques légitimes par la mise en place de processus participatif légitime, le redressement de l'économique et le retour des personnes déplacées et des réfugiés[1229]. Dans ce cadre, les Nations Unies renforcent le processus du rétablissement de la paix par des opérations de consolidation et de stabilisation. Celles-ci orientent leurs activités sur le renforcement de la sécurité intérieure et extérieure et

[1226] DAILLIER (P), « Les opérations en vue du rétablissement de la paix », *op.cit*., pp.325-326.
[1227] *Ibid*
[1228] *Ibidem*
[1229] Opérations de maintien de la paix des Nations Unies, principes et orientations, Nations Unies, Départements des opérations de maintien de la paix, 2008, §§2et 4.

sur les institutions publiques de gouvernance politique et économique[1230]. L'objectif de ces opérations est de remédier à la défaillance de l'Etat congolais dans l'exercice de ses prérogatives régaliennes en lui offrant un cadre normatif favorable à l'internationalisation de son système politique. Bien que le Conseil de sécurité ne mentionne pas explicitement la défaillance de l'Etat congolais dans ses résolutions, cette notion transparait des préambules de ses résolutions, des rapports des Nations Unies relatifs aux violations massives des droits de l'homme, des crimes de guerre, crimes contre l'humanité, de l'exploitation illégale des ressources naturelles et de l'insécurité préoccupante[1231].

La notion d'Etat défaillant[1232], renvoie au dysfonctionnement d'un Etat dans l'accomplissement des tâches principales au profit de sa population. Sans porter atteinte au principe de non-ingérence ou à la souveraineté de l'Etat, toute intervention extérieure dans un Etat tiers ne peut se justifier que par la défaillance de celui-ci. Le motif d'intervention internationale est d'autant plus justifié que l'Etat congolais n'arrive pas à exercer seul ses prérogatives sur toute l'étendue du territoire national au rang desquelles la protection, la sécurité de la population et du territoire national. Même si les résolutions du Conseil de sécurité ne la mentionnent pas, l'intervention des Nations Unies au Congo s'apparente à l'application du principe de la responsabilité de protéger[1233]. Celle-ci pourrait être déduite de l'expression « Autorise la MONUC à utiliser tous les moyens nécessaires pour s'acquitter de la tâche qui lui incombe de protéger les civils menacés de violence physique imminente dans la limite de ses capacités et dans les zones de son déploiement (…) »[1234]. Ainsi, protéger sa population est une obligation permanente qu'incombe à l'Etat à tout temps[1235]. L'Etat congolais n'ayant plus le monopole de la contrainte physique légitime sur une partie de son territoire, les Nations Unies en vertu de la responsabilité internationale subsidiaire

[1230] Rapport du Secrétaire général de l'ONU, pas de sortie sans stratégie : la prise de décision au Conseil de sécurité et la clôture ou la transformation d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies, S/2001/394, 20 avril 2001, §20.
[1231] Rapport du projet Mapping concernant les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre 1993 et juin 2003 sur le territoire de la République Démocratique du Congo, chapitre V, août 2010, voir aussi S/RES/2098 (2013), S/RES/1925 (2010), S/RES/1906 (2009), préambule.
[1232] OUSSENI ILLY, « L'Etat en faillite en droit international », *op.cit*. pp.55-60.
[1233] Responsabilité de protéger, Rapport de la Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des Etats, *CRDI*, 2001, pp.1-10. ; GRYNFOGEL (C), « Le concept de crime contre l'humanité, hier, aujourd'hui et demain », *Revue de droit pénal et de criminologie,* 1994, pp.28-29.
[1234] S/RES/1493 (2003), 28 juillet 2003, §§25-26.
[1235] S/RES/2098 (2013), 28 mars 2013, avant dernier paragraphe du préambule et §21.

s'impliquent dans la reconstruction et le rétablissement des structures étatiques, activité relevant principalement de la compétence nationale[1236].

La communauté internationale intervient dans les affaires internes de l'Etat parce que ce dernier est dans l'incapacité de protéger sa propre population, et que la situation menace la paix et la sécurité internationales. Elle répond à deux conditions : d'une part, la situation des personnes à protéger (violation massive des droits de l'homme) et d'autre part, la situation de l'Etat dans lequel lesdites violations se commettent ou risquent de se commettre (c'est la défaillance de l'Etat)[1237]. La justification de l'action onusienne en RDC ne s'explique pas seulement par des violations massives des droits de l'homme mais aussi du fait que le non-respect de ces droits entraîne des violations que l'Etat congolais ne peut pas éradiquer ou endiguer tout seul. Dès lors que la majorité des normes applicables par les organisations internationales ont pour destinataire l'Etat exclusivement, les activités onusiennes tiennent compte du rôle prépondérant du Gouvernement Congolais en étroite coopération avec d'autres partenaires internationaux. Les Nations Unies notent que le rétablissement de la paix demeure fragile sans apporter une réponse aux racines du conflit qui se trouvent dans la misère, l'oppression du peuple, la faiblesse économique, la mauvaise répartition des deniers publics, les inégalités sociales. Boutros Boutros Ghali déclare à ce sujet :

*« Le maintien de la paix est une opération qui se produit quand un accord de paix est conclu par les parties belligérantes alors que la consolidation de la paix est un processus visant à aider une société à se remettre de la guerre et à éviter la résurgence du conflit* »[1238].

Les opérations de consolidation proposent d'asseoir la paix sur la restauration des institutions politiques, autrement dit, le rétablissement de l'Etat congolais passe par l'institutionnalisation de la paix en son sein. Cette approche rejoint l'affirmation contenue dans l'Agenda pour la paix selon laquelle «*la pierre angulaire de l'édifice est et doit demeurer l'État, dont le respect de la souveraineté et de l'intégrité constitue des conditions de tout*

[1236] *La responsabilité de protéger*, Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, Centre de recherche pour le développement international, Ottawa (Canada), décembre 2001, 99p.
[1237] MVE ELLA (L), « *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques* », *op.cit*., p.157. ; Nations Unies, Assemblée générale : *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger,* Rapport du Secrétaire général, doc. A/63/677 du 19 janvier 2009, p.5, §§ 5 et 6.
[1238] BOUTROS BOUTROS -GHALI, « Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix », Rapport A/47/277 -S/24111, 17 juin 1992.

*progrès international »*[1239]. L'existence de l'Etat constitue le seul rempart contre l'insécurité, l'anarchie et le chaos. Aucun progrès n'est possible lorsque ses structures sont affectées ou ses institutions effondrées. A ce sujet, Boutros-Boutros Ghali, rappelle, que « *ces opérations de consolidation de la paix sont une nouvelle modalité d'assistance technique des Nations Unies, consistant à soutenir la transformation des structures, à renforcer les capacités nationales déficientes et à mettre en place de nouvelles institutions démocratiques* »[1240].

Cette partie de la thèse permet de vérifier, d'une part, s'il est réellement du ressort des Nations Unies de reconstruire des Etats défaillants ou en post conflit et d'autre part, d'évaluer la portée des activités des opérations de consolidation compte tenu de la finalité des moyens mis en œuvre. La reprise ou non des hostilités constitue le principal paramètre de mesure de la réussite ou de l'échec des mécanismes et des stratégies engagées par le Conseil de sécurité en vue de la consolidation de la paix. Pour une paix durable, les Nations Unies proposent des opérations ambitieuses reposant sur la reconstruction et la démocratisation de l'Etat. Cependant, cette approche révèle que ces opérations de consolidation sont aussi dépendantes de l'équilibre politique national et régional. Elles sont sujettes aux turbulences et présentent des ambiguïtés, des faiblesses et des fragilités nécessitant la relecture permanente du mandat [1241] . Cette deuxième partie permet d'analyser l'émergence d'un modèle de Gouvernance de l'Etat appliqué à la RDC (**TITRE III**) et le réengagement politique du Conseil de sécurité pour stimuler les opérations de consolidation et de stabilisation (**TITRE IV).**

[1239] CAHIN(G), « Les Nations Unies et la construction d'une paix durable en Afrique », *in* R. MEDHI (dir), *La contribution des Nations Unies à la démocratisation de l'État*, Colloque des 14 et 15 décembre 2001, A. Pedone, Paris, 2002, p.140.
[1240]A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, *op. cit*., §59.
[1241] VIRCOULON (T), « Ambiguïtés de l'intervention internationale en République Démocratique du Congo », *op.cit*., p.2.

# TITRE III - L'EMERGENCE D'UN MODELE DE GOUVERNANCE DE L'ETAT EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Les opérations de consolidation et de stabilisation de la paix menées par la MONUC/MONUSCO placent l'État congolais au centre de leur activité et grâce à elles, tout commence et tout finit par l'État. L'État pour se rétablir a autant besoin de la paix, que la paix a besoin de l'État pour se consolider. Si le droit international se préoccupe des Etats défaillants, c'est par ce que la défaillance de l'Etat entraîne des implications juridiques à l'égard de l'Etat concerné et de la communauté internationale. Les obligations de l'Etat défaillant portent sur la personnalité juridique de l'Etat et sur l'exercice de sa souveraineté. Pour la communauté internationale, ces obligations résultent des engagements internationaux de l'Etat d'une part, et de sa responsabilité internationale d'autre part [1242] .Ainsi, c'est l'évaluation du système politique qui permet de déterminer sa défaillance[1243]. Dans ce cas, c'est un Etat en proie à des contestations internes, un Etat qui vit une crise de légitimité et d'efficacité avec un appareil sécuritaire défaillant pour maintenir l'ordre et la sécurité publique. Dans les cas les plus extrêmes, on peut assister à une désintégration politique, une vacance du pouvoir et le démantèlement de toutes les structures de gouvernance[1244].

Le rapport du Secrétaire général de l'ONU sur la MONUSCO parle plutôt d'Etat fragile, celui-ci, acquiert un statut plus officiel tant auprès des Etats que des institutions économiques et financières internationales. Elle renvoie à une double préoccupation à la fois économique et sécuritaire de l'Etat. Pour S. Sur, « *Est Etat défaillant, celui qui ne peut résoudre seul ses problèmes, qui a besoin, même s'il n'en est pas demandeur, d'une intervention extérieure* »[1245].

Dans ce contexte, s'ajoute l'incapacité de l'Etat à se reconstruire et à réorganiser lui-même sans soutien extérieur son système politique[1246]. Intégrer cette dimension politique dans le cadre de la situation en RDC conduit à admettre que le système politique de l'Etat a des

[1242] OUSSENI ILLY « L'Etat en faillite en droit international », *op.cit.*, p.71.
[1243] MVE ELLA (L), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques, op.cit*., pp.158-161.
[1244] MOUTON (J-D), « Retour sur l'Etat souverain à l'aube du XXIe siècle », *in Etat, société et pouvoir à l'aube du XXIe, Mélanges en l'honneur de F. Borella,* PUN, 1999, pp.320-321.
[1245] SUR (S), « Sur les Etats défaillants », *Commentaire*, n°112, hiver 2005-2006, p. 895.
[1246] CAHIN (G), « L'Etat défaillant en droit international – Quel régime pour quelle notion ? », *in Droit du pouvoir –Pouvoir du droit, Mélanges offerts à Jean Salmon,* Bruyant, 2007, pp.182-183.

conséquences sur les capacités sécuritaires de celui-ci. Autrement dit, l'incapacité de l'Etat à protéger sa population peut trouver sa source dans le caractère non démocratique de son système politique. Les violations des droits de l'homme justifiant l'intervention des Nations Unies sont davantage susceptibles d'avoir lieu dans les Etats non-démocratiques que dans les Etats démocratiques. Ainsi, soutenir les Etats défaillants pour leur permettre de résoudre seul leurs problèmes participent à la promotion de la démocratie et de l'Etat de droit dont ils constituent des standards de reconstruction et de stabilisation. L'efficacité du remède démocratique proposé aux Etats défaillants permet leur transformation en des sociétés modernes, respectueuses des valeurs et des normes des Nations Unies. Pour remédier à cette défaillance, les Nations Unies proposent un cadre, un modèle normatif construit autour de la gouvernance.

Cette gouvernance est à la fois politique (démocratie politique) et économique(la transparence, la certification des minerais, la lutte contre la corruption). Ce terme de gouvernance comprend une appréciation qualitative de la gestion des affaires publiques qui permet de donner une perspective optimiste sur le développement économique et social de la société. Il apparait désormais comme le fil conducteur des politiques et des réformes en faveur de la réduction de la pauvreté, de la démocratisation et de la sécurité au niveau des Etats mais également au niveau mondial. Loin d'être un phénomène de mode, la gouvernance exprime une mutation en profondeur des modes de gestion des biens d'une collectivité publique ou privée donnée, ainsi que de la régulation des rapports entre les gouvernants et les gouvernés[1247]. Dans le cadre de cette thèse, la gouvernance va explorer les conditions de la gestion des affaires publiques en RDC, ce qui relève tant du domaine politique qu'économique. Le droit international de la gouvernance est centré sur le comportement des acteurs ou la conduite des sujets dans leurs rapports entre eux (relations interpersonnelles entre agent public et un prestataire public ou privé) dans le cadre des prestations de service de l'Etat et avec les autres (relations des dirigeants de l'Etat avec leurs populations dans le cadre de l'action publique)[1248]. Ces deux aspects ont la même finalité : assurer la qualité de la gestion des affaires publiques constituant le socle commun entre deux univers : le politique et l'économique. Il s'agit de favoriser l'émergence d'une gouvernance politique et économique en RDC.

[1247] KAMTO (M), *Droit international de la gouvernance*, *op.cit*., p.8.
[1248] *Ibid*

Comme l'affirme M. Kamto, « *cette gouvernance renvoie à l'idée d'une légitimité négociée et non instituée, en ce sens qu'elle met l'Etat en devoir de contractualiser ses relations avec d'autres acteurs pour s'assurer, sur le plan interne, de la légitimité et de l'effectivité des actes qu'il pose, et sur le plan international, de leur acceptation par la communauté internationale qui s'institue dorénavant le garant de la légitimité démocratique, de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme* »[1249].

La pratique de la consolidation et de la stabilisation du pays se base sur un ensemble des réformes tendant à renforcer les capacités de l'Etat, à garantir la pérennité de la paix et la promotion d'une gouvernance démocratique fondée sur le respect de l'Etat de droit. Autrement dit, à améliorer la gouvernance de l'Etat et à obtenir un bon gouvernement. Dans ce cadre, la Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des Etats(CIISE) a dégagé trois obligations particulières qui s'attachent à la responsabilité de protéger à savoir : « *une responsabilité de prévenir, une responsabilité de réagir et une responsabilité de reconstruire* ». C'est dans son troisième volet de la reconstruction que s'inscrivent les opérations de consolidation et de stabilisation du pays par l'assistance internationale.

Dans ce titre, deux chapitres seront traités :

**Chapitre V**- La reconstruction de l'Etat, un moyen pour consolider la paix interne

**Chapitre VI**- L'instauration de l'Etat de droit au service de la consolidation de la paix

.

[1249] *Ibidem*

## CHAPITRE V - LA RECONSTRUCTION DE L'ETAT, UN MOYEN POUR CONSOLIDER LA PAIX INTERNE

Les moyens mis en œuvre par l'ONU pour consolider et stabiliser la paix en RDC relèvent des principes de gouvernance touchant aux questions de sécurité, de transparence, d'efficacité de l'action publique ou encore de l'encadrement du pouvoir politique. Dans les Etats post-conflit, les Nations Unies promeuvent un modèle de gouvernance reposant sur un constitutionnalisme libéral[1250]. R.J. Dupuy fait remarquer à ce sujet : « *On assiste à un renversement des tendances au sein des Nations Unies. L'émergence au premier plan du Conseil de sécurité se double du rejet de la règle du libre choix par l'État de son régime politique, économique et social au profit de la démocratie libérale fondée sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales. (...). Le Conseil se veut restaurateur, voire constructeur d'un État défaillant. Attitude surprenante de la part d'un organe conçu essentiellement comme gendarme chargé de rétablir l'ordre public et qui, dépassant ce rôle, entend consolider la paix en aidant à l'établissement de la stabilité politique par la démocratie* »[1251].

Dans le cadre du processus de reconstruction de l'Etat par les Nations Unies, on assiste à un dépassement relatif du principe de l'autodétermination interne au profit d'une idéologie libérale et des motifs classiques de légalité d'intervention internationale. Les Nations Unies n'interviennent plus uniquement pour le maintien de la paix *stricto sensu,* elles étendent leurs activités à la reconstruction même des domaines relevant de la compétence nationale. L'ampleur de la dimension humanitaire et la défaillance de l'Etat marquée par le massacre, les déplacements massifs des populations civiles, l'insécurité endémique dans certaines provinces du Kivu, Béni, Katanga[1252] offrent un cadre favorable à l'intervention conjointe des Nations Unies et d'autres partenaires y compris dans les domaines réservés de l'Etat. Cet appui de la communauté internationale passe par la réforme des institutions publiques et des services de sécurité existants de l'Etat que les Nations Unies tendent à faire évoluer aux standards internationaux de gouvernance[1253]. Le processus de reconstruction porte

[1250] SALCEDO (C), *La transition démocratique sud-africaine,* Fondation de Varenne, 2010, p.33.
[1251]DUPUY (R-J), « Concept de démocratie et action des Nations Unies », *Bulletin du Centre d'Information des Nations Unies,* décembre 1993, n°7-8, pp. 59-61. ; NTUMBA (P.E), *La pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix, op.cit*. pp.334-335.
[1252] VIRCOULON (T), « La guerre sans fin des Kivu, les limites de la diplomatie de la paix », *AFRI*, 2009, pp. 807-823.
[1253] VIRCOULON (T), « Ambiguïtés de l'intervention internationale en République Démocratique du Congo »,

autant sur les aspects institutionnels qu'économiques. Sur le plan sécuritaire, l'action onusienne en RDC vise à appuyer la réforme des services de sécurité. Au plan politique, le soutien aux institutions publiques, à la promotion de la démocratie et de l'Etat de droit. Sur le plan du développement économique, l'action onusienne repose sur la réhabilitation des infrastructures et des réformes économiques.

En droit international, l'Etat est entendu traditionnellement comme une communauté naturelle composée d'une population, d'un territoire et d'un gouvernement[1254]. Il constitue la structure juridique et humaine la plus solide qui existe en vue de sa reconstruction en situation de post-conflit. Tout se fait en coopération avec l'Etat et pour son compte. L'Etat demeure le seul rempart contre l'insécurité et le meilleur garant du bien-être des populations. Pour J.J Roche, l'Etat constitue « *le mode optimal de gestion de l'espace mondial et de stabilisation des relations internationales* »[1255]. Devant certaines situations, son existence pourrait être menacée par des contestations, à la fois internes et externes dont il fait l'objet sans qu'il disparaisse systématiquement [1256] . L'Etat reste la figure indépassable dans les ordonnancements juridiques, y compris dans les cas où l'exercice de sa souveraineté est contesté et qu'il ne doit sa survie qu'à la seule présence de la communauté internationale, l'Etat reste l'entité la plus enviée. Ainsi, même dans le cas où ses capacités sont altérées et que son existence est menacée, l'Etat défaillant en reconstruction reste l'Etat. Le maintien de sa qualité d'Etat n'est pas conditionnée à sa viabilité mais à l'existence de trois conditions cumulatives précitées.

Sur le plan interne, la contestation émane des entités non étatiques (groupes armés) qui revendiquent sa qualité sans avoir ses attributs. Sur le plan international, l'Etat peut faire l'objet d'interventions extérieures hostiles pour le déstabiliser dans l'exercice de ses fonctions régaliennes[1257]. Ainsi, la permanence de l'Etat se justifie par le fait qu'il est la seule entité capable de remplir les fonctions liées à sa souveraineté. J. Salmon remarque « *que les revendications de souveraineté en période de crise politique et humanitaire, loin d'affaiblir*

---

*op.cit*., p.7.
[1254] MOUTON (J.D), « La notion d'Etat et le droit international public », art. cité, pp.45-58.
[1255] OUSSENI ILLY, « L'Etat en faillite en droit international », *op.cit*., p.77.
[1256] MVE ELLA (L), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques, op.cit*., p.393.
[1257] *Ibid*

*formellement l'Etat, ne font en réalité que révéler l'attractivité de cette forme d'organisation politique auprès des entités à qui, cette qualité n'a pas encore été reconnue* »[1258].

Pour F. Fukuyama, l'Etat est :« *le seul en mesure d'accumuler de la puissance légitime afin de pouvoir la déployer légitimement, une puissance indispensable pour imposer intérieurement le respect de la loi et préserver internationalement l'ordre du monde* »[1259].

Le fait de revendiquer l'autodétermination, de contester l'autorité établie, de vouloir renverser le régime de l'Etat indique que l'Etat existe et qu'il reste le seul cadre au sein duquel s'opère toute revendication. Dans le cadre, l'action onusienne inscrit la consolidation des institutions publiques dans une trajectoire évolutive de reconstruction de l'Etat. Elle explore les perspectives devant permettre aux entités publiques d'influencer positivement la vie des populations après le conflit. Toutefois, l'interaction des activités onusiennes à travers la MONUC puis la MONUSCO avec les populations civiles conduit à s'interroger sur l'encadrement de cette Mission en droit international. En principe, toute intervention dans le système politique d'un Etat souverain implique préalablement le consentement de l'Etat concerné.

Les moyens à mettre en œuvre ne doivent être définis que par leurs conditions d'emploi sur le terrain et par une appréciation éclairée des possibles conséquences. La menace contre le système politique se traduit par le fait que la défaillance de l'Etat pose le problème de la répartition des compétences entre les institutions publiques et parapubliques. Leur faiblesse et leur illégalité se manifestent dans leur fonctionnement à l'instar des groupes armés qui profitent de cette léthargie pour prospérer et se construire une assise susceptible de concurrencer l'Etat dans l'exercice de ses fonctions traditionnelles[1260]. Plutôt que d'assister à l'effondrement complet du système politique et institutionnel congolais, la communauté internationale s'engage dans la voie de sa reconstruction et de sa réhabilitation. Cette reconstruction comporte deux aspects essentiels : l'aspect institutionnel et l'aspect socio-économique. L'aspect institutionnel vise à rétablir l'organisation politique de l'Etat sur des standards internationaux de bonne gouvernance (Section 1) et l'aspect socio-économique vise

[1258] SALMON (J), « Quelle place pour l'Etat dans le droit international d'aujourd'Hui? »,*in Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, The Hague Academy of International Law. Consulted online on 17 January 2019 <http://dx.doi.org/10.1163/1875-8096_pplrdc_ej.9789004185166.009_078> p.74.
[1259] FUKUYAMA (F), « State Building : gouvernance et ordre du monde au XXI siècle », Paris, *Table ronde*, 2005, p.183.
[1260] MVE ELLA(L), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques*, *op.cit*., p.188.

à assurer le relèvement du tissu économique et social déchiré par les années du conflit conduisant à la remise en cause de la légitimité interne des gouvernants (Section 2).

### *Section 1. Vers la standardisation internationale des institutions publiques de l'Etat*

La restauration de l'Etat est devenue l'une des fonctions des Nations Unies dans le cadre des opérations de consolidation de la paix[1261]. Fondés sur le chapitre VII et VIII de la Charte des Nations Unies, le processus de consolidation repose d'abord sur l'Etat victime ou auteur de sa défaillance et par la suite sur l'intervention des acteurs internationaux. Pour devenir effective, cette internationalisation s'appuie sur les structures existantes de l'Etat qu'elle tend à moderniser au regard des standards internationaux et en collaboration avec l'Etat pour leur consolidation. La portée de la défaillance de l'Etat permet de modifier les modalités et les moyens d'actions envisagés par les acteurs tiers en réponse à la gravité de la crise. Si la nature de l'Etat en conflit permet d'ajuster le seuil d'aide et d'intervention dont il a besoin, la défaillance, loin de stigmatiser l'Etat en cause participe à son redressement dans différents domaines notamment, le maintien de l'ordre, la justice, la défense, la sécurité et le développement économique et social du pays. Et c'est en raison de la gravité de la défaillance que les Nations Unies et les partenaires décident de l'ampleur des moyens à mobiliser pour que la réponse soit proportionnelle à la gravité de la crise à résoudre[1262].

Qu'elles se passent dans le cadre du recours au Chapitre VII ou qu'elles interviennent dans le cadre de la stabilisation des Etats post conflit, la consolidation conduit à la reconstruction des fonctions régaliennes de l'Etat : la justice et la sécurité. Cette reconstruction de l'Etat fait intervenir des organes internationaux en appui aux institutions étatiques existantes pour définir les modalités et les acteurs de ce processus. G. Cahin souligne :

« *L'affirmation d'une responsabilité principale ou prioritaire de l'Etat dans sa reconstruction et celle, moins subsidiaire qu'auxiliaire, de l'ONU et des autres acteurs internationaux, est par ailleurs récurrente dans les résolutions qui décident in concreto d'une opération de paix chargée d'apporter une assistance aux autorités nationales, autorisant à y*

[1261] DAUDET (Y), *Les Nations Unies et la restauration de l'Etat,* Paris Pedone 1995, p.35.
[1262] Rapport du Secrétaire général : Responsabilité de protéger : réagir de manière prompte et décisive, A/66/874-S/2012/578, 25 juillet 2012

*voir l'expression d'un principe directeur de l'action internationale de (re)construction des Etats défaillants* »[1263].

Au regard du principe de souveraineté des Etats, l'intervention des acteurs internationaux dans le conflit interne semble parfois problématique. Tout conflit armé interne comporte une dimension internationale liée tant à ses causes qu'à ses conséquences[1264]. Les justifications de cette internationalisation dans le système politique de l'Etat sont à la fois morales et politiques. Dans un conflit où les positions des belligérants sont figées et où s'entremêlent massacre, déplacement massif des populations, défaillance des institutions publiques, comment penser remédier sans intervention extérieure dans ce genre de conflit qui n'est plus tout à fait civil, ni tout à fait militaire, mais un véritable massacre collectif ? Dans ce contexte, « *qui peut alors contester aux Nations Unies non seulement le droit mais l'obligation d'intervenir ?* »[1265].

L'action onusienne en RDC vise à protéger les populations civiles et à renforcer le système politique de l'Etat par la mise en place d'institutions publiques internationalement viables et légitimes. Cependant, la question est de savoir sur quel modèle international une telle internationalisation apparaît possible. Eriger les institutions publiques aux standards internationaux revient d'abord à admettre que celles qui existent sont défaillantes et ensuite à promouvoir un nouveau modèle de gouvernance fondé sur l'idéologie libérale traduit par le remplacement du régime précédent. Dans la pratique, cette internationalisation est porteuse de progrès pour l'efficacité du droit international[1266] et du maintien de la paix mais elle génère aussi des conséquences liées à l'émergence de ce nouveau modèle de gouvernance internationale. Cette gouvernance démocratique va devoir affecter le système politique des Etats défaillants au secours desquels elle s'applique. En général, l'établissement effectif du régime démocratique dans ces Etats en crise ne s'opère qu'après l'installation des institutions transitoires représentant l'Etat dans ses compétences régaliennes. En RDC, l'installation des institutions publiques légitimes ont été précédées de la mise en place des institutions

[1263] CAHIN (G), « Le droit international face aux Etats défaillants », *inSFDI*, *L'Etat dans la mondialisation*, Pedone, 2012, p.81.
[1264] TEIXEIRA(P), « Un nouveau défi pour le Conseil de sécurité : comment traiter les Etats déliquescents ou déchirés par des conflits internes », *AFRI*, 2005, p.104.
[1265] CONAC (G), « L'insertion des processus constitutionnels dans les stratégies de paix, cinq exemples de constitutions post-conflictuelles », *in* Etudes en l'honneur de G. Timisti, Bruylant, 2004, p.28.
[1266] SZUREK(S), « La responsabilité de protéger : mauvaises querelles et vraies questions », *Anuario Colombiano de Derecho International,* 2011, p.68.

temporaires, il faut citer le gouvernement de transition, la réhabilitation de l'appareil judiciaire (justice transitionnelle), les services de sécurité etc. Ces institutions de crise traduisent l'existence d'une situation exceptionnelle dans l'Etat qui l'ont empêché de mettre en place des institutions stables. Dès lors que les Etats en situation de post conflit se caractérisent par l'effondrement de leur système politique et institutionnel, l'action des Nations Unies pour la reconstruction de l'Etat par ses institutions apparaît comme un remède pour la consolidation et la stabilisation. Ces interventions se limitent à la reconstruction structurelle de l'appareil de l'Etat mais au fil du temps, elles s'étendent vers des perspectives politiques. L'objectif poursuivi est d'accroitre l'efficacité des mesures visant à maintenir et à consolider la paix dans la durée[1267].

L'action onusienne apparaît comme un moyen efficace et utile pour reconstruire l'Etat sans trop restreindre ses fonctions politiques et juridiques. Dans ce cadre, l'intervention internationale en RDC vise principalement à la protection des populations en tant qu'éléments constitutifs de l'Etat. Ce qui implique la construction d'une structure sociale dans laquelle règne la paix, la sécurité et le développement sans forcément aboutir à l'internationalisation complète du système politique de l'Etat ou de sa constitution. La démocratisation de l'Etat en crise comme conséquence de toute intervention des Nations Unies n'est plus suffisante à elle - seule pour consolider la paix. D'autres aspects liés à la crise doivent être pris en compte par la communauté internationale pour reconstruire l'Etat, notamment, l'assistance électorale, la justice transitionnelle en tant qu'outils, instruments et vecteurs de ce processus de démocratisation[1268].

L'effondrement du système politique et institutionnel de l'Etat congolais par les années de conflit, conduit les Nations Unies à s'appuyer, d'abord, sur la mise en place d'un gouvernement consensuel, provisoire représentant l'Etat existant,avant de le remplacer par des institutions permanentes de gouvernement à travers un processus démocratique. Dans la majorité des cas, ce processus de reconstruction a fait intervenir d'abord l'Etat par le biais d'un gouvernement de transition, en tant qu'élément constitutif de l'Etat[1269], sur lequel seront

[1267] Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, A/55/305-S/2000/809 du 21 août 2000, §42
[1268]MVE LELLA (L), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques, op.cit.,* p.379.
[1269] BODEAU-LIVINEC (P), *Le Gouvernement de l'Etat du point de vue du droit international, op.cit*., p.18.

édifiées les institutions permanentes (§1) et des réformes institutionnelles susceptibles de consolider la paix, notamment les services de sécurité (§2).

## §1. LE GOUVERNEMENT DE TRANSITION, INSTRUMENTDE REGLEMENT PACIFIQUE DU CONFLIT

L'installation d'un gouvernement, fût- il de transition, dans un Etat en crise « défaillant » marque l'existence de l'Etat y compris les dysfonctionnements qui résultent de sa crise politique et institutionnelle[1270]. Il montre que la crise ne fait pas disparaitre l'Etat, elle traduit sa pérennité quoi que de façon atypique. Le gouvernement de transition est un gouvernement de l'Etat qui vise à répondre sur le plan national et international au dysfonctionnement institutionnel de l'Etat. Il remplit les fonctions dévolues à une telle institution dans un cadre normal de fonctionnement. Il permet de maintenir la continuité de l'Etat au sein de la communauté internationale. En tant qu'élément constitutif de l'Etat, le gouvernement traduit la preuve de son existence. Même si l'Etat peut exister sans gouvernement, la mise en place d'un gouvernement est une condition politique de l'existence de l'Etat, qui est le cadre juridique et politique de l'effectivité du gouvernement. A l'époque de la crise congolaise, le gouvernement de transition rêvait une dimension symbolique car ses compétences étaient concurrencées par des entités non étatiques et des institutions internationales *ad hoc* comme le comité international d'accompagnement de la transition (CIAT)[1271] créée officiellement pour surveiller la transition et offrir ses bons offices pour trancher les différends et malentendus entre les acteurs du gouvernement de transition.

Malgré cela, le gouvernement de transition reste le réceptacle de toute politique engagée en faveur de l'Etat. C'est à ce titre qu'il consent à des déploiements additionnels des forces de maintien de la paix, à des processus d'assistance électorale, à de missions d'enquêtes internationales sur les violations de droits. Parce qu'il assure la continuité de l'Etat que le Conseil de sécurité continue de lui reconnaitre son droit à la souveraineté, à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique dans les préambules de ses résolutions adoptées en vue de la consolidation de la paix[1272]. Il est qualifié de transition parce qu'il est créé dans un but précis : mener la transition d'un ordre juridique arbitraire préexistant à l'établissement

[1270] OUSSENI ILLY, « L'Etat en faillite en droit international », *op.cit*., p. 77.
[1271] CIAT est une structure internationale *ad hoc* créé en application de l'annexe IV de l'Accord global et inclusif qui détermine la période transition. Il est composé des représentants de cinq membres permanents du Conseil de sécurité, de la Belgique, Canada, Gabon, Zambie, Union africaine, Union européenne et de la MONUC
[1272] S/RES/2098, S/RES/1925 (2010), S/RES/1906(2009), préambule.

d'un régime démocratique, d'un Etat de droit[1273]. En RDC, le gouvernement de transition issu de l'accord global et inclusif de Sun City de 2002 sous médiation internationale et mis en place le 30 juin 2003 avait pour mission d'instaurer un cadre national légal et institutionnel jusqu'à l'organisation des élections démocratiques censées mettre fin à la crise de légitimité dans le pays. C'était un gouvernement provisoire mais qui exerçait le pouvoir au nom de l'Etat qu'il entendait représenter.

Ainsi, qui dit transition traduit une crise du système politique de l'Etat. Par principe, ce gouvernement de transition était avant tout limité dans le temps et voué à disparaitre à l'atteinte de sa mission. Au vu du contexte de sa création et de sa mission, c'est un gouvernement d'exception créé dans le cadre d'un accord de paix et qui s'achève à la mise en place d'un gouvernement permanent. La fin du gouvernement de transition est constatée par l'élection d'un nouveau chef de l'Etat qui forme son propre gouvernement. Ce qui se traduit par un fonctionnement normal des institutions ; il ne présage pas de la fin de la crise mais que celle-ci n'affecte plus considérablement le fonctionnement régulier des institutions. Ainsi, le gouvernement de transition de la RDC mis en place le 30 juin 2003 avait pris fin à l'investiture le 6 décembre 2006 du Président Joseph Kabila élu et de la formation de son gouvernement[1274].

Par définition, un gouvernement de transition est : « *une institution étatique provisoire, fruit d'un compromis politique entre les acteurs d'une crise intra étatique, mis en place dans un Etat qui n'arrive plus à assurer –seul- ses prérogatives régaliennes, dans le but de reconstruire le système politique de l'Etat (souvent avec l'appui de la société internationale) et, de le conduire vers un modèle démocratique plus abouti* »[1275].

Composé d'une coalition des dirigeants issus des groupes armés, de la société civile, des leaders des partis politiques, cette institution révèle l'impossibilité des acteurs en présence de coexister mais ils doivent collaborer pour la reconstruction de l'Etat vers un nouveau modèle de gouvernance. Par sa composition, le gouvernement de transition de la RDC rejoint la définition proposée par L.Sindjoun, selon laquelle :

[1273] MVE LELLA (L), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques, op.cit.,* p.381.
[1274] Accord global et inclusif signé en Afrique du Sud entre les protagonistes du conflit armé en République Démocratique du Congo, 17 décembre 2002.
[1275] MVE LELLA(L*), La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques, op.cit.,* pp.381-382..

« *Gouvernement issu de la coalition des dirigeants et / ou des représentants des mouvements armés, des parties politiques ou des organisations de la société civile influençant la dynamique politique de leur Etat* »[1276].

Fondé sur un schéma inédit de 1+4 c'est-à-dire un Président avec quatre vice-présidents dont chacun représentait son groupe armé, ce gouvernement traduit l'impossibilité de cohabiter entre les adversaires d'hier mais qui sont obligés de collaborer dans le but de rétablir et de consolider la paix. Critiqué pour son immobilisme, il a contribué au règlement pacifique de la crise par le partage consensuel et accepté du pouvoir entre les belligérants. Toutefois, son caractère atypique n'est que le « cache-sexe qui dissimule la nudité du Léviathan » en ce sens qu'il incarne, à la fois la faiblesse et la pérennité de l'Etat[1277]. Du fait de ses missions dans une période exceptionnelle (crise), le gouvernement de transition occupe une place importante dans ce processus de résolution de la crise caractérisée par la défaillance de l'Etat. A ce titre, il incarne le lieu d'expression politique et institutionnelle de l'Etat (**A**) et un cadre national de reconstruction de l'appareil judiciaire de l'Etat (**B**)

## A. Gouvernement de transition, expression politique et institutionnelle de l'Etat défaillant

Dans un Etat en conflit, certaines de ses compétences échappent de plus en plus à l'Etat pouvant conduire à l'atrophie de son domaine réservé[1278]**.** Dans ce contexte, l'Etat est dans l'impossibilité, à la fois sur le plan sécuritaire et sur le plan institutionnel d'endiguer la crise. Ce qui se traduit par la désintégration de son pouvoir désormais concurrencé par diverses entités entre elles et avec l'Etat lui-même. Ainsi, l'Etat perd sa puissance publique exclusive (monopole légitime). Cette défaillance justifie une prise en compte internationale. Celle-ci n'est pas sans conséquence sur le système politique des Etats assistés. Ceci permet d'établir une corrélation entre la défaillance de l'Etat et l'intervention des Nations Unies. Si elle vise à démocratiser le régime, elle ne pourra se réaliser qu'après installation dans cet Etat des institutions de crise, parmi lesquelles le gouvernement de transition.

[1276] SINDJOUN (L), « Le gouvernement de transition : éléments pour une théorie politicoconstitutionnelle de l'État en crise ou en reconstruction », *in* Mélanges S. Milacic, Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation, Bruylant, 2008, p. 973.
[1277] MVE LELLA (L), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques, op.cit*.382.
[1278] SALMON(J), « Quelle place pour l'Etat dans le droit international d'aujourd'hui ? », *op.cit*., pp.32 et suiv.

En tant qu'institution de crise, le gouvernement de transition a vocation à stabiliser le système politique de l'Etat, à apaiser les tensions entre les partenaires du gouvernement au profit de l'intérêt collectif. Ce gouvernement va prendre fin que lorsque l'Etat aura retrouvé sa capacité à exercer seul ses prérogatives régaliennes. Sa disparition signe l'avènement d'un nouvel ordre constitutionnel caractérisé par la stabilité de l'Etat et surtout sa capacité à pouvoir s'assumer seul indépendamment de l'assistance internationale. S'il traduit l'état des forces en présence, le gouvernement de transition neutralise les rapports de ces forces belligérantes et canalise leur violence dans les arrangements hétéroclites qui visent à rapprocher les divergences.

Ce retour à la stabilité politique et institutionnelle pourra être évalué par la cessation de la violence, l'organisation des élections démocratiques, la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle, la rédaction d'une nouvelle constitution et la mise en place d'un nouveau gouvernement par le Chef de l'Etat élu selon les dispositions prévues par la constitution du pays. Dès lors que les organes nationaux sont encore dans l'incapacité de mettre fin à la défaillance, la prise en compte internationale s'avère nécessaire. Si le droit international vise les rapports interétatiques, il semble se désintéresser de certaines questions relatives aux institutions de transition de l'Etat, et pourtant, le gouvernement de transition reste un organe incontournable dans le rétablissement de la paix, la gestion des crises au niveau interne et la consolidation du passage d'une situation transitoire à une situation permanente et définitive.

Cette prise en compte insuffisante du gouvernement de transition par le droit international peut s'expliquer par son caractère provisoire et du fait que les questions portant sur l'organisation politique de l'Etat relèvent du droit constitutionnel et peuvent échapper à l'exclusivité du droit international dans le cadre d'une opération de paix qui suppose le croisement de plusieurs branches de droit[1279].L'ampleur du conflit dans lequel se trouve plongé l'Etat congolais est telle que ses domaines de compétences régaliennes sont concurrencés par des entités non étatiques, autrement dit, l'Etat perd l'exclusivité de la force publique. En perdant le monopole de la violence légitime, l'Etat défaillant abandonne provisoirement ses prérogatives régaliennes au profit des entités en concurrence effective entre elles et avec l'Etat lui-même. Ces entités n'ont aucune existence légale et leur légitimité

[1279] MOUTON (J. D), « La paix entre l'internationalisation du droit constitutionnel et la constitutionnalisation du droit international », *in* J .Merhantar, R. Porteilla (dir), *Paix et Constitutions*, Exka,2014, pp.715-725.

demeure fortement contestée. Dans le cas de la RDC, le conflit armé a conduit à la partition du pays à trois entités quasi-autonomes (MLC contrôlant le nord du pays, le RCD, la partie orientale et le gouvernement central, l'ouest du pays)[1280]. Elles sont devenues des forces quasi équivalentes et l'organe de régulation interne qui est l'Etat se trouve progressivement affaibli pour contrôler et contenir les divergences de plus en plus fortes. Devant cette situation, le gouvernement de transition apparait comme la solution dont la mission consiste à raffermir ce monopole perdu de l'Etat et dont l'absence traduit son incapacité à se maintenir effectivement dans le concert des Nations.

Pendant la période de transition, le droit des peuples à choisir ses représentants est en réserve. Le retour à l'ordre constitutionnel se fait donc, en violation de la constitution par la dépossession momentanée du peuple de son droit à l'autodétermination interne et au libre choix de ses dirigeants, dans le but de rétablir cette même légalité constitutionnelle entravée par les années du conflit[1281]. Du fait de sa composition intégrant presque toutes les forces belligérantes, cette institution de crise contribue à apaiser les tensions et à canaliser la violence résultant des contradictions des parties[1282]. Dès lors que les rapports de forces entre les parties au conflit sont neutralisés, le gouvernement de transition, faute de monopole et de l'équilibre des forces en présence, devra intégrer toutes les parties dans un cadre de discussion conduisant à atteindre son objectif : organiser les élections pluralistes et doter l'Etat des institutions stables, légitimes et représentatives de la société congolaise.

On peut dire que le gouvernement de transition est celui belligérants par mis en place par un Accord politique de paix signé par les acteurs du Gouvernement. Il traduit souvent l'état des forces en présence et se révèle dans bien des cas instable et non homogène quelle que soit la nature de l'accord de paix signé par les belligérants. Tout gouvernement de transition fait suite à la défaillance de l'Etat mais toute défaillance ne conduit pas au Gouvernement de transition. Il existe une certaine corrélation mais pas de causalité entre le gouvernement de transition et la situation de la défaillance de l'Etat justifiant l'intervention internationale. En tant qu'institution de crise, crise qu'il est chargé de régler pacifiquement et qui devra être analysée comme la conséquence et non la cause de la crise de l'Etat, le gouvernement de transition ne met pas fin à l'assistance internationale. La mise en place d'un

[1280] Mouvement de libération du Congo (MLC) et le Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD)
[1281] MVE LELLA (L), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques, op.cit* p.384
[1282] *Ibid.*

gouvernement de transition reste avant tout une décision politique correspondant aux conjectures politiques. Il ne faut pas non plus déduire que tout Etat défaillant recourt toujours à un gouvernement de transition. On peut donc penser qu'il existerait une certaine convergence entre l'intervention internationale et le gouvernement de transition dans la mesure où sa mise en place intervient dans un contexte d'affaiblissement de l'Etat et de remise en cause de son contrôle territorial, de la perte de son monopole de la violence légitime. Et c'est en raison de cette remise en cause de l'ordre établi que le gouvernement de transition est mis en place pour le substituer un autre, plus protecteur et respectueux de droits des populations.

La défaillance de l'Etat ne prive pas l'Etat de sa qualité, autrement dit, un Etat défaillant reste un Etat. Sa qualité ne repose pas sur ses critères de viabilité mais sur l'existence de ses conditions traditionnelles (territoire, population et gouvernement)[1283]. Un Etat même défaillant dispose d'un gouvernement qui symbolise sa pérennité. Le gouvernement de transition assure sa continuité et dessine l'existence de l'Etat. Autrement dit, il n'existe pas de gouvernement sans Etat. Cependant, il peut y avoir un Etat sans gouvernement. Il devient intéressant de remarquer une corrélation Etat/gouvernement. Le gouvernement même de transition est la condition politique de l'existence de l'Etat mais en tant qu'Etat, il reste le cadre juridique et politique de l'effectivité du gouvernement. Ce gouvernement peut-être de coalition, de cohabitation, de large union nationale etc. Le gouvernement de transition mis en place en 2003 en RDC était un agrégat de rivalités, une sorte de gratification accordée aux belligérants pour le service rendu dans et pendant les années du conflit. Il devient la traduction du déplacement des enjeux entre belligérants. D'un cadre déstructuré, anarchique et illégal, le gouvernement de transition déplace la résolution du conflit sur un plan légal et institutionnel car tout se déroule au sein d'une institution reconnue et légitime qui est le gouvernement.

La défaillance de l'Etat ne prive pas l'Etat d'exister. Si le gouvernement de transition prolonge l'existence de l'Etat, il reconnait sa déliquescence et identifie les lacunes qui compromettent l'exercice de sa souveraineté dont il préfigure les solutions. C'est dans ce cadre que les acteurs internationaux interviennent pour réguler la vie sociale et politique de l'Etat. S'il existe une synchronisation entre gouvernement de transition et continuité de l'Etat,

[1283] MOUTON (J.D), « La notion d'Etat et le droit international public », *Droits*, 1992/2, pp.45-58.

il est difficile d'établir cette connexion entre la défaillance de l'Etat et l'intervention des Nations Unies. L'internationalisation de l'intervention est justifiée par la défaillance de l'Etat mais que chaque défaillance de l'Etat ne détermine l'intervention des Nations Unies. A ce titre, le gouvernement de transition apparait comme la clef de voûte de la pérennité de l'Etat, de sa souveraineté nationale et internationale. En tant qu'Etat souverain, il peut décider de mettre en place des mécanismes de justice transitionnelle.

## B. Gouvernement, cadre idéal de la reconstruction de l'appareil judiciaire de l'Etat

L'intervention des Nations Unies dans la modernisation de l'institution judiciaire est une étape importante de ce processus de reconstruction. Elle traduit la limite consentie mais nécessaire à la souveraineté de l'Etat dans la libre détermination de son système judiciaire[1284]. L'Etat défaillant est conforté à choisir, voire à constitutionnaliser un modèle de gouvernance susceptible de prévenir et d'arrêter des violations des droits. L'assistance constitutionnelle permet de promouvoir un standard libéral dans les constitutions des Etats post conflit qui pourrait entraîner sur le plan normatif une véritable internationalisation de la constitution de l'Etat assisté[1285].

### *1. La modélisation du constitutionalisme libéral dans les Etats post conflit*

Dans l'élaboration des constitutions des Etats défaillants assistés, l'intervention internationale tend à standardiser le modèle libéral. Ce libéralisme permet de réduire la concentration des pouvoirs entre les mains des dirigeants et d'assurer la promotion des droits de l'homme auprès des dirigeants. Ce modèle libéral véhicule une certaine idéologie dans les constitutions des Etats en crise. Dans sa dimension juridique, il vise à promouvoir les droits de l'individu et fait de la démocratie le moyen le moins contesté par la communauté internationale. Si le processus de reconstruction des institutions nationales a pour but de prévenir la survenance des facteurs ayant justifié l'intervention onusienne, il empêche aussi le changement antidémocratique de gouvernement[1286]. L'enjeu est d'évaluer comment ce modèle libéral intègre les nouvelles constitutions des Etats en crise dans lesquels intervient l'assistance internationale et d'observer comment ces valeurs démocratiques sont transcrites

[1284]MVE ELLA (L), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques, op.cit*., p.331.
[1285]*Ibid.*
[1286] A/67/929-S/2013/399 (2013), §27.

dans les textes constitutionnels des Etats défaillants[1287]. En principe, la reconstruction d'un Etat post-conflit est formalisée par la rédaction d'une constitution censée jeter les bases d'un nouvel ordre juridique sans totalement se débarrasser de toute lacune du régime précédent.

Dans bien des cas, la rupture constitutionnelle est fonction de l'ampleur de la crise et de la capacité des parties constituantes à s'accorder pour élaborer un texte fondamental qui inclue toutes les contingences. Par nature, l'Etat en crise (défaillant) est concurrencé momentanément dans l'exercice de certains attributs de sa souveraineté. Dans le contexte de conflit armé, certaines compétences de l'Etat notamment celle de gouverner seul sont partagées bien que, de manière temporaire avec les groupes armés qui lui sont hostiles. Ainsi, l'Etat est assisté dans sa fonction constituante dans le but d'intégrer toutes les contingences des parties. Sans pouvoir se substituer à l'Etat, les acteurs internationaux notamment les Nations Unies participent au processus constituant même si cette fonction ne relève pas des dispositions de la Charte des Nations Unies[1288].

Pour J.Y Morin, *« La pensée libérale est axée sur la liberté individuelle et [qu']à ce titre, tout système démocratique prévoit des mécanismes pour contenir les pouvoirs des dirigeants afin que cette liberté individuelle soit préservée* »[1289]. Le modèle libéral implique le triptyque : droits de l'homme, démocratie et Etat de droit qui constitue « *le trépied sur lequel devrait reposer l'exercice du pouvoir étatique* »[1290]. Dans le contexte des Etats défaillants, il convient de noter la prégnance des droits de l'homme en droit international. Eu égard à l'intérêt qu'elle procure au processus de démocratisation des Etats post conflit, l'action onusienne en RDC participe à la promotion de ces normes qui marquent le renforcement du système judiciaire de l'Etat assisté.

### *2. La justice, instrument de consolidation de la paix et de reconstruction de la nation*

Au-delà de la reconstruction politique de l'Etat, la dimension institutionnelle et juridique de la reconstruction de l'Etat constitue une étape importante dans le cadre de la consolidation de la paix. Un système judiciaire défaillant est celui qui condamne les innocents

[1287] OUSSENI ILLY, « L'Etat en faillite en droit international », *op.cit.*, p.71.
[1288] HAUPAIS (N), « Les techniques de participation des Nations Unies à l'élaboration des constitutions », *in* P.F. LAVAL, R. PROUVEZE (dir), *L'ONU, entre internationalisation et constitutionnalisation*, Pedone, 2015, p.15.
[1289] MORIN (J.Y), « L'Etat de droit : émergence d'un principe du droit international », *RCADI*, vol.254, 1995, pp.27-31
[1290] *Ibid.,* p.36.

et les faibles et libère les coupables et les puissants. Ainsi, la reconstruction de l'appareil judiciaire de l'Etat demeure une étape décisive.Elle constitue un rempart contre l'impunité et la garantie de la sortie définitive du cycle des violations massives des droits humains. Aucune paix véritable ne peut se réaliser sans un système judiciaire efficace, garant de la protection des droits de l'homme et d'un Etat de droit. Cependant, les Etats post-conflit sont confrontés à un dilemme, à savoir, s'il faut juger tous les délinquants et criminels ou s'en abstenir au nom de la réconciliation nationale[1291]. Ainsi, l'intervention des Nations Unies permet de faire congruer certaines normes du droit international dans le système judiciaire congolais pour garantir la paix, la sécurité et le respect des droits humains. Dans ce cadre, deux types de justice sont devenus opérants : la justice transitionnelle et la justice sanctionnatrice. Contrairement à une certaine opinion tendant à considérer qu'il ne peut y avoir de justice véritable que lorsqu'elle conduit inévitablement à la sanction des personnes suspectées, la justice transitionnelle, en tant qu'élément de reconstruction post crise, s'intéresse à la façon dont le nouveau régime va pouvoir résoudre les problèmes posés ou provoqués parle régime précédent. B. Oppetit souligne à ce propos : « *La juridicité ne peut être subordonnée à l'existence d'une sanction coercitive sous peine de se confondre avec la force : il est des règles non sanctionnées ou ineffectives, en droit international (...) qui restent néanmoins des règles de droit* »[1292]. Malgré l'adjectif transitionnel qui pourrait altérer sa portée, la justice transitionnelle précise le moment et non pas le type de justice à rendre[1293]. Pour F. Hourquebie :

« *La justice transitionnelle repose sur une pluralité de mécanismes qui ne disent pas seulement le droit mais cherchent la vérité ; qui n'ont pas forcément pour but de condamner mais de déterminer les responsabilités et de traiter les exactions commises par le régime passé* »[1294].

Pour le Secrétaire général des Nations Unies, « *la justice de transition englobe un éventail complet de divers mécanismes et processus mis en œuvre par une société pour tenter de faire face à des exactions massives commises dans le passé, en vue d'établir les*

[1291] GARAPON (A), *Des crimes qu'on ne peut ni punir, ni pardonner. Pour une justice internationale*, Odile Jacob, 2002.
[1292] OPPETIT (B), « Le droit hors de la loi », *Droits*, n°10, 1989, pp.47-49.
[1293]MVE ELLA (L), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques, op.cit*. p.357.
[1294] HOURQUEBIE (F), « La notion de justice transitionnelle a-t-elle un sens ? », publié sur le site de l'Association Française du droit constitutionnel, p.7. http://www.afdc.fr/congresParis/comC5/HourquebieTXT.pdf.

*responsabilités, de rendre la justice et de permettre la réconciliation* »[1295]. Partant des objectifs poursuivis par la justice transitionnelle, on peut cependant noter une convergence avec l'intervention internationale liée à la prévention et au traitement des crimes en droit international. Dans le cadre de cette analyse, nous tenterons de démontrer que la justice transitionnelle porte aussi bien sur des mécanismes judiciaires (2.2) que non judiciaires (2.1)

### *2.1. Mécanismes non judiciaires : un moyen pour la réconciliation et la réparation*

Il existe un certain nombre de mécanismes qui permettent de compléter le pouvoir de l'Etat de juger sans s'y substituer. De nature extrajudiciaire, ils ont pour but, plutôt que de sanctionner les individus, de réparer le tissu social déchiré par les années de crise en vue de la réconciliation nationale. L'objectif est d'établir la vérité de l'histoire et non celle de la justice pour favoriser sans contrainte la réconciliation nationale et renforcer la cohésion sociale entre toutes les communautés nationales. Ces mécanismes de justice transitionnelle « *ne visent pas à juger les individus mais seulement à(re) donner à l'Etat ses lettres de noblesse en le renforçant- in fine dans son pouvoir juridictionnel de juger* »[1296]. De ce point de vue, ils complètent le pouvoir de juger de l'Etat et ne s'opposent pas au modèle traditionnel de justice.

La nouvelle approche tribunitienne de la justice montre que la justice réconciliatrice dépasse désormais le seul cadre de sa fonction essentiellement distributive (partage des biens, des statuts, des honneurs) ou redistributive (rendre à chacun ce qui lui est dû)[1297]. Actuellement, elle ajoute une nouvelle fonction, réparatrice, par le biais de Commission Vérité et Réconciliation(CVR)[1298].En RDC, l'Accord global et inclusif du 17 décembre 2002 avait également prévu la mise en place de la Commission Vérité et Réconciliation, qui,à la fonction réconciliatrice ajoute une fonction réparatrice. A la justice pénale présentée comme rancunière, polarisante, interminable et politiquement biaisée, la justice réparatrice de la CVR favorise la cohésion nationale et propose une vision globale de la justice qui s'apparente à une

[1295] Rapport du Secrétaire général, sur le rétablissement de l'Etat de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, S/2004/616, 23 août 2004, §8.
[1296]MVE ELLA (L), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques, op.cit*. p.359.
[1297]*Ibid*
[1298] LEMAN-LANGLOIS (S), « Le modèle "Vérité et réconciliation": Victimes, bourreaux et institutionnalisation du pardon », *Informations sociales*, 2005 , vol .127, n°7, pp. 3-4. https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2005-7-page-112.htm.

thérapie de groupe[1299].. Si le droit vise à établir la vérité judiciaire par la matérialité des faits, les CVR[1300]cherchent à réconcilier les individus par leur vérité narrative.

Dans la pratique, les CVR prônent le pardon, la repentance alors que la justice pénale attribue une peine à la place de la repentance. La Commission Vérité et Réconciliation poursuit une triple ambition : « *juridique (notion de responsabilité des acteurs), théologique et morale (repentance, pardon, expiation etc.) et politique (car leur création est toujours le fruit d'une volonté politique dont l'objectif poursuivi est la réconciliation de la nation)* ». Ainsi, les CVR reposent sur « un droit de savoir » résultant du fait qu'au regard des crimes commis, on ne peut pas, pour toutes les victimes, réparer individuellement les dommages qu'elles ont subis et font, par conséquent le pari de rétablir le tissu social, non seulement par la peine et le pardon mais aussi par la volonté politique. Loin d'obtenir un large consensus, cette approche constitue une étape importante dans le processus de réconciliation nationale et de la consolidation de la paix dans la mesure où elle place l'individu au centre de ce processus de reconstruction post conflit. Pour ramener la paix et la réconciliation, les CVR doivent fonctionner dans un dépassement des rivalités et dans la recherche du mieux vivre ensemble. Cela suppose un environnement débarrassé de vengeance et au sein duquel, les populations autrefois ennemies pourront se faire confiance et cohabitées.

Dans le cadre de la RDC, si la réconciliation nationale ne s'est pas appuyée sur le modèle de la CVR comme institution d'appui à la démocratie, tel qu'il a été prévu par l'accord global et inclusif de 2002 à son chapitre V[1301] , elle transparait à travers une loi d'amnistie et des concertations nationales organisées en 2013 pour renforcer la cohésion nationale et permettre au pays de faire face aux différentes et interminables rebellions de l'Est du pays. Ce forum, mis en place en tant qu'instrument de sortie de crise interne et de renforcement de la cohésion nationale, a regroupé les décideurs politiques et la société civile avec un double objectif de réparation et d'identification des facteurs des tensions récurrentes, sans pour autant que la qualité de juridiction ne lui soit reconnue. Comme toute justice

[1299]MVE ELLA (L), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques, op.cit*. p.359.
[1300] GARANPON (A), « La justice comme reconnaissance », *Revue Le Genre humain*, « dossier : vérité, Réconciliation, Réparation », vol.43, 2004, p.181. ; KAMTO (M), « Réflexions sur la notion de justice transitionnelle » , *in* C.MOTTET, C. POUT (éd), *La justice transitionnelle :une voie vers la réconciliation et la construction d'une paix durable*, Conférence Paper 1/2011 Dealing with the Past, Series 2009, p.33. Sur https://www.ohchr.org/Documents/Countries/Africa/ActesConf2JusticeTransit.pdf, consulté 11/1/2019.
[1301] Accord global et inclusif sur la transition en République Démocratique du Congo, 17 décembre 2002, chapitre V.

transitionnelle, les concertations nationales n'ont pas échappé à cette double tendance punitive et réparatrice.

La nécessité de réconciliation n'exclut pas les exigences d'une sanction. Certaines recommandations issues des concertations ont conduit à l'amnistie pour certains crimes et délits mais les crimes les plus graves furent exclus de son champ. Ce forum a fait de la reconstruction nationale un facteur déterminant pour la résilience de l'Etat en situation post conflit, de la consolidation de la cohésion nationale, de la pérennité des institutions et du développement durable[1302]. Toutefois, l'amnistie proposée par les « *concertateurs* » a échaudé certaines victimes qui se sont senties exclues du processus de réparation, considérant parfois cette justice comme laxiste et inadaptée à une véritable réconciliation. Si la justice réparatrice est nationalisée, elle n'est pas constitutionnalisée pour autant, dans la mesure où les opérations de la justice transitionnelle se font dans un cadre extraconstitutionnel[1303]. Ce qui sous-tend que les mécanismes mis en place ne sont pas élevés par les constituants au rang des règles à valeur constitutionnelle.

Si les mécanismes de justice transitionnelle ne figurent pas dans la Loi fondamentale, c'est parce que les constituants intérimaires considèrent que de tels mécanismes sont des procédés *ad hoc* qui n'ont pas vocation à se pérenniser. La prudence des constituants intérimaires repose sur la crainte qu'en intégrant ces mécanismes dans la constitution, ils laissent une porte ouverte à la survenance d'une nouvelle crise[1304]. S'agissant du défaut de constitutionnalisation de la justice réparatrice, elle s'analyse dans une volonté de marquer la césure entre les opérations de reconstruction politique et sociale de la nation dont font partie les CVR, les concertations nationales et celles relatives à la reconstruction juridique de l'Etat[1305].

Dans les Etats post-conflit dans lesquels la rédaction de la constitution a abouti grâce à l'assistance internationale, il est intéressant de remarquer qu'aucun de ces textes ne se réfère ni aux organes, ni au contenu de la justice transitionnelle (recommandation, résolution,

[1302] République Démocratique du Congo, Rapport général des travaux des concertations nationales, 5 octobre 2013, p.4.
[1303] GUTIERREZ RAMIREZ (L.M), « La constitutionnalisation de la justice transitionnelle », *Revista Derecho del Estado*, n°34, enero-junio, 2015, p.106.
[1304] MVE ELLA (L), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques, op.cit*. p.355.
[1305] ESMEIN (A), « L'Etat est la personnification juridique de la Nation » : *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, éd. Panthéon-Assas, 2001, p.1.

sanctions)[1306]. Si cette dernière échappe à l'internationalisation, la justification pourrait en être recherchée dans le cadre de sa mise en place qui relève des autorités nationales. Quant à l'absence de sa constitutionnalisation, elle découle de la souveraineté de l'Etat dont l'exercice ne saurait être limité ni par sa défaillance, ni par la continuité du conflit.

Les mécanismes non judiciaires de la justice transitionnelle participent à la résilience de la nation pour la paix établie sur la vérité alors que les mécanismes judiciaires contribuent à consolider la paix par la promotion de la démocratie et la reconstruction d'un Etat de droit.

### *2.2.Les mécanismes judiciaires : la justice transitionnelle pénale, instrument de consolidation de la paix, de la promotion de la démocratie et de la reconstruction de l'Etat de droit*

Pour consolider la paix et promouvoir la démocratie, il est fondamental de lutter contre l'impunité. Dans cette approche tendant à démontrer l'incompatibilité entre l'installation de la démocratie et la mise en place des mécanismes nationaux et internationaux de justice transitionnelle, la justice transitionnelle pénale a pour but de rendre compte et de faire émerger une société dans laquelle règne la justice en tant que garantie du droit. Il a pour but de sanctionner les crimes les plus graves pour assurer à l'Etat une transition démocratique.

Au-delà de certaines controverses doctrinales, il existe une complémentarité autour de certaines valeurs entre la justice transitionnelle et la démocratie libérale notamment : la justice en tant que règne et garantie des droits nécessaires dans toute démocratie, l'égalité en tant que condition de la démocratie et du droit, la responsabilité en tant que moyen de répondre de ses actes et de raffermir la justice et la démocratie. C'est parce que la justice est un moyen de reconstruction de l'Etat de droit, de la démocratie et de la consolidation de la paix que les auteurs des crimes les plus graves sont exclus du champ de l'amnistie. La justice pénale transitionnelle est celle qui a pour but de sanctionner la perpétuation des crimes les plus graves afin d'assurer à l'Etat une transition démocratique. N. Turgis soutient que le but de la justice transitionnelle est d'assurer une transformation du système politique. Cette justice se déploie dans le cadre de l'intervention de la communauté internationale intégrant à la fois les problématiques de démocratisation, d'Etat de droit et de lutte contre l'impunité[1307]. Dans la

[1306] PHILIPPE (X), « Commission Vérité et Réconciliation et droit constitutionnel », *Revue Le Genre Humain*, « dossier Vérité, Réconciliation, Réparation » Seuil, avril 2004, p.219. ; MVE ELLA (L), *Responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques, op.cit*., pp.365-366 ;
[1307] TURGIS (N), *La justice transitionnelle en droit international*, éd. Bruylant 2014, pp.43-86.

résolution 2277(2016), le Conseil de sécurité rappelle : « *clairement l'importance d'assister le gouvernement de la RDC en vue de l'application de toutes les recommandations applicables à la réforme des secteurs de la justice et de la sécurité figurant dans le rapport final des États généraux de la justice, y compris en ce qui concerne la lutte contre l'impunité des auteurs d'actes de génocide, de crimes de guerre et de crime contre l'humanité, en vue d'établir des institutions chargées de la justice et de la sécurité qui soient indépendantes, responsables et qui fonctionnent* »[1308].

Il n'existe plus de doute sur la place que le secteur de la justice occupe dans le processus de consolidation et de reconstruction du pays. L'objectif principal est de lutter contre l'impunité et de restaurer un Etat de droit par l'établissement d'institutions judiciaires indépendantes et responsables. Autrement dit, un Etat dans lequel règnent le droit et la justice. De tout ce qui précède, on peut noter que la justice transitionnelle s'intéresse à l'individu à la fois comme victime et acteur. C'est dans ce cadre que le Conseil de sécurité autorise la MONUC :

« *A appuyer les efforts du Gouvernement congolais pour la promotion et la défense des droits de l'homme, d'enquêter sur les violations des droits de l'homme et de coopérer aux efforts tendant à veiller à ce que les personnes responsables de violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire soient traduites en justice* »[1309].

Ainsi, l'intervention internationale de la MONUSCO offre la possibilité aux victimes des violations des droits de traduire devant les tribunaux nationaux et internationaux les personnes suspectées d'être à l'origine des crimes graves qu'elles ont subis. A la lumière de cette résolution du Conseil de sécurité, l'exécution de tels crimes graves ouvre même la possibilité de la saisine de la Cour pénale internationale. A ce titre, on remarque d'ailleurs une adéquation entre les quatre crimes (crime de guerre, crime contre l'humanité, crime de génocide et celui de nettoyage ethnique), qui conditionnent la mise en application de la responsabilité de protéger et les matières qui relèvent de la compétence de la CPI au sens de l'article 5 du Traité de Rome. Pour la CPI, le nettoyage ethnique est constitutif du crime de génocide[1310].L'enjeu de la responsabilité de la communauté internationale repose sur la

[1308] RES/2277(2016), 30 mars 2016, §§35-50.
[1309] S/RES/1565(2004).
[1310] A/RES/47/121 du 7 avril 1993, cette résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies considère « le nettoyage ethnique comme une sorte de génocide ».

prévention de la commission des crimes graves, la justice internationale porte sur la capacité à juger les délinquants surtout dans les situations où l'Etat aurait manqué à sa responsabilité de protéger sa population. Il ressort que ces deux mécanismes s'avèrent complémentaires mais assujettis au principe de subsidiarité, c'est-à-dire qu'ils n'interviennent qu'à la défaillance du droit national. La défaillance de l'Etat dans la protection de sa population et sa non–intervention pour arrêter et juger les personnes suspectées d'avoir commis des crimes graves constituent des justifications pour des interventions internationales fondées sur le principe de la responsabilité de protéger et sur le principe de complémentarité s'agissant de la saisine de la justice pénale internationale.

Dans le cadre du conflit congolais, les acteurs internationaux ont admis que la RDC a fait l'objet sur son territoire de crimes graves relevant de la compétence matérielle de la CPI et qu'en tant qu'Etat partie au statut de Rome conformément à l'article 12 al.2 et 3, la Cour était compétente pour connaître de ces crimes. Ainsi, certains citoyens congolais notamment G. Katanga et T. Lubanga ont été transférés, jugés et condamnés par la CPI pour des crimes graves qu'ils ont commis[1311]. Les résolutions du Conseil de sécurité rappellent régulièrement la responsabilité première qui incombe au premier chef à la RDC de protéger sa population. Ce rappel du Conseil de sécurité traduit le lien évident qui existe entre la responsabilité de protéger sa population et la justice pénale internationale. « *Qu'elle soit réparatrice ou sanctionnatrice, nationale ou internationale, la justice est consubstantielle à l'instauration de la démocratie dans un Etat en crise. Elle doit guider le bien -être de la société car elle constitue pour l'Etat un rempart contre l'arbitraire des régimes autoritaires. La justice transitionnelle crée les conditions de tolérance et d'accession à la démocratie en favorisant le pluralisme politique, la tolérance, la transparence et surtout une répugnance aux crimes, indispensables dans toute société démocratique. Elle rappelle qu'aucune activité humaine, qu'aucun pouvoir, fût-il exercé même en temps de guerre, ne doit échapper à l'emprise de la justice et du droit* »[1312].

[1311] CPI, *Lubanga Dyilo, chambre préliminaire 1,* décision sur la confirmation des charges, 29 janvier 2007, §§ 229-237. ; CPI, Affaire ICC-01/04-01/07, G. Katanga, 5 novembre 2007.

[1312]ANDRIEU (K), LAUVAU (G), « La justice transitionnelle à l'épreuve de la philosophie politique appliquée », *in* K. ANDRIEU, G. LAUVAU, *Quelle justice pour les peuples en transition* ? PUPS, 2014, pp.10-11 ; MVE ELLA (L), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques, op.cit*., pp.374-375.

Cette perception de la justice est fondée sur la croyance dans les vertus du droit[1313]. Le respect des droits de l'homme constitue un des moyens pour la RDC de s'aligner sur les normes des Nations Unies. Pérenniser la paix, la stabilité ainsi que la réforme du système pénitentiaire et de la justice devient au centre des préoccupations de l'ONU. Cette nécessité se trouve relayée dans la résolution 1896(2009) du Conseil de sécurité, qui souligne la nécessité de la lutte contre l'impunité comme partie intégrante de l'indispensable réforme d'ensemble du secteur de sécurité. Le Conseil encourage le Gouvernement de la République Démocratique du Congo à appliquer au sein des forces armées sa politique de tolérance zéro à l'égard des actes criminels ou des manquements de leur part[1314].

Dans la résolution 1952(2010), le Conseil de sécurité invite la communauté internationale à fournir une assistance et un soutien technique afin de renforcer les institutions de la République Démocratique du Congo. Constatant les lacunes du système judiciaire congolais, l'action onusienne renvoie dans ce cadre à la nécessaire mise en œuvre par le gouvernement congolais, avec le soutien international, d'un ordre juridique garantissant la sécurité juridique des populations avec lesquelles il est en relation. Le pouvoir exercé devra alors se rendre acceptable par sa rationalisation qui permettra de compenser les carences de la relation Etat/individus longtemps écornée par les années de conflit. Dans le même ordre, le Conseil demande aux autorités congolaises de poursuivre la lutte contre l'impunité, contre les auteurs de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, y compris les violences sexuelles, notamment celles commises par des groupes armés illégaux ou des éléments des FARDC[1315]. Par cette résolution, le Conseil de sécurité admet le caractère subsidiaire de son intervention et rappelle au gouvernement congolais son rôle principal dans la protection de sa population. Ainsi, l'intervention internationale ne s'oppose pas à l'exercice de la souveraineté de l'Etat. Malgré sa défaillance, l'Etat existe et exerce ses prérogatives avec ou sans le soutien international[1316]. La mise en place des mécanismes judiciaires et la réhabilitation des tribunaux en termes d'équipements et de moyens ont participé à la diminution des cas de violence. Les mécanismes d'aide aux victimes des violences sexuelles mis en place ont permis de soigner les victimes et de libérer leur parole pour dénoncer leurs criminels et engager des poursuites à leur égard. Sans vouloir porter atteinte à la souveraineté

[1313] GARAPON (A), *Des crimes qu'on ne peut ni punir, ni pardonner, op.cit*., p.106.
[1314]S/RES/1896(2009) du 7 décembre 2009, préambule 10.
[1315]S/RES/1952(2010) du 29 novembre 2010, §§12-15 et 16
[1316] OUSSENI ILLY, « L'Etat en faillite en droit international », *op.cit.,* pp.77-78.

de l'Etat, le Conseil de sécurité qui tend à préserver l'indépendance politique, la sécurité et l'intégrité territoriale de la RDC, demande à la MONUSCO de continuer d'appuyer les efforts que les autorités congolaises déploient pour renforcer le système de justice. Cette demande d'appui indique que le système judiciaire congolais demeure défaillant et qu'il nécessite un soutien international pour son raffermissement[1317].

L'établissement d'un gouvernement de transition est symptomatique de la crise de l'Etat. Cependant, la continuité du conflit et la défaillance de l'Etat n'entravent pas son existence. La restauration de l'Etat passe aussi par la reconstruction des services de sécurité[1318].

## § 2- LA RECONSTRUCTION DES SERVICES DE SECURITE DE L'ETAT

La consolidation de la paix implique pour l'Etat des services de sécurité efficaces, professionnels et républicains. Dans un pays où plusieurs groupes armés se sont affrontés, les services de sécurité se sont aussi désintégrés au point de servir leur groupe d'appartenance. Ce qui explique la nécessité de réformer ces services pour les homogénéiser et les rendre opérationnels au profit de l'Etat et de la population. La réforme du secteur de sécurité représente un enjeu capital pour la paix en RDC. Elle concerne l'ensemble des politiques, plans, programmes et activités pour améliorer la sûreté, la sécurité et la justice. Elle inclut tant la réforme des forces armées, que la gestion civile des forces, la police, l'administration pénitentiaire, le renseignement et la gestion des frontières. Au regard de son importance pour la consolidation de la paix, le Conseil de sécurité rappelle dans sa résolution 2053(2012) la nécessité d'une telle réforme[1319].

Si la forme de l'Etat peut s'exporter, sa substance ne peut pas faire l'objet d'imitation[1320]. Dès lors que le processus de reconstruction porte aussi sur les domaines réservés de l'Etat comme la sécurité, le système politique et les élections, l'intervention dans les Etats, fussent-ils défaillants, doit être limitée et doit bénéficier du consentement de l'Etat assisté. L'intervention de l'ONU dans ces matières essentielles se justifie en ce qu'elle est

[1317] S/RES/1906(2009), 23 décembre 2009, §39.
[1318] SEBAHARA (P), « La réforme du secteur de la sécurité en RD Congo », Note d'Analyse *du GRIP*, 13 mars 2006.
[1319] S/RES/2053(2012), 27 juin 2012, préambule et §6.

[1320] SUR (S), « Sur quelques tribulations de l'Etat dans la société internationale », *RGDIP*, 1993, p.892.

fondée sur le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies etsila situation menace la paix et la sécurité internationales[1321]. Ce constat constitue le motif de la légalité de l'intervention internationale dans les affaires internes d'un Etat. La violation des droits de l'homme n'étant pas la cause du recours au chapitre VII mais une conséquence de la dégradation de la situation sécuritaire dans le pays et constitue de ce fait, un indicateur de la défaillance de l'Etat. Cette situation caractérisée par l'incapacité du gouvernement congolais à assumer seul ses prérogatives devra être appréhendée comme motif subsidiaire ou simplement par ricochet d'intervention internationale. La consolidation et la stabilisation de la paix en RDC sont subordonnées à la réussite de la réforme des services de sécurité, dont pourrait dépendre même le retrait de la force des Nations Unies.

Du fait de la défaillance de l'Etat congolais, la prise en compte internationale du secteur de sécurité s'avère nécessaire. L'objectif des Nations Unies est de promouvoir un service public effectif, légitime, transparent et responsable devant l'autorité civile et réactif aux besoins des populations. Ces services devront respecter les droits de l'homme et le droit international humanitaire dans l'exercice de leur fonction. Rendre les forces de sécurité plus professionnelles, responsables et respectueuses des droits de l'homme améliore naturellement la capacité du gouvernement à protéger les civils et à assurer la sécurité de son territoire. L'étendue de la mission explique la coopération et l'interdépendance entre plusieurs organisations internationales et plusieurs partenaires de la RDC. Dans une perspective de complémentarité, les Nations Unies, l'Union européenne et d'autres partenaires continuent à appuyer la RSS pour redonner à l'État congolais les moyens institutionnels lui permettant de reconquérir l'effectivité de l'exercice de la compétence nationale longtemps dégradée par les années du conflit. Cette dimension d'intervention des Nations Unies dépasse le seul cadre du maintien de la paix et marque que celles-ci interviennent même dans les domaines réservés de l'Etat en raison de menace à la paix et à la sécurité internationales. La nouvelle stratégie des Nations Unies de recourir à la Brigade d'intervention de la MONUSCO au mandat offensif adopté par le Conseil de sécurité en vertu de la résolution 2098 (2013), a permis d'accélérer le processus de DDR/DDRRR en vue de préparer le terrain pour les activités de stabilisation[1322]. Cette tendance est concomitante à l'engagement de l'ONU dans les opérations de stabilisation

[1321] Les préambules de la quasi-totalité des résolutions du Conseil de sécurité concernant la RDC constatent les violations des droits de l'homme et l'insécurité dans les régions où sévissent les groupes armés locaux et étrangers.
[1322] RES 2098 (2009), 28 mars 2013, §9.

qui visent à assurer aux civils une protection physique immédiate et à construire un environnement pacifié et respectueux des droits des citoyens au moyen d'une meilleure gouvernance[1323]. Le secteur de la sécurité concerne l'ensemble des institutions et des domaines qui contribuent à l'édification de la sécurité des biens et des personnes mais aussi des institutions et du territoire national. Il implique les questions de l'armée, de la Police, des groupes paramilitaires, des services de renseignement, des douanes, la justice, le système pénitentiaire et la gestion des ressources de l'État. Autrement dit, la RSS s'inscrit dans le cadre général de la réforme des institutions de l'État.

Dans la résolution 2151(2014), le Conseil de sécurité considère la RSS comme un élément essentiel des processus politiques des États sortant de conflits et du renforcement des institutions chargées de faire respecter l'État de droit[1324]. La mise en œuvre de la RSS réserve un accent très particulier à la dimension militaire et policière, ce qui en limite la portée et l'impact[1325]. Dans le cadre de la consolidation de la paix, la réforme des services de sécurité constitue une étape importante pour la sortie du conflit et représente un défi immense pour la République Démocratique du Congo et la MONUSCO. Elle implique un soutien croissant de la communauté internationale et des acteurs internationaux dans la mise en place des programmes de DDR/DDRRR. Ce processus de DDR se fait traditionnellement en trois étapes complémentaires et indissociables : désarmer, démobiliser et réintégrer les ex-combattants. La reconstruction des services de sécurité dont dépend la consolidation de la paix s'opère principalement dans un cadre national (A) et subsidiairement dans un cadre international (B)

## A. La reconstruction des forces de sécurité dans le cadre national

Les défis sécuritaires auxquels sont confrontées les sociétés post conflit en vue de la consolidation de la paix imposent la remise sur pied et le renforcement des structures et institutions chargées d'assurer la sécurité et le maintien de l'ordre public. Pour créer un environnement propice à la paix et à la sécurité, la mise en place au sein d'un État des services

[1323] MONUSCO, République Démocratique du Congo : Stratégie du système des Nations Unies pour la protection des civils, janvier 2010, §13 et 21.
[1324] S/RES/2151 (2014) du 28 avril 2014, Maintien de la paix et de la sécurité internationale, Réforme de secteur de la sécurité : obstacles et possibilités, préambule
[1325] GRAMIZZI (C) et SEBAHARA (P), « La réforme du secteur de la sécurité en RDC. Enjeu de la consolidation de la paix », *in* E. REMACLE, V. ROSOUX et L. SAUR (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Des conflits à la PAIX* ? Éditions Scientifiques internationales, Bruxelles, 2007, p.144.

de sécurité professionnels, républicains, apolitiques et efficaces constitue une condition préalable. Ces services ont pour fonction de renforcer les capacités de l'État à assurer le règne de la légalité et de l'ordre public, ce qui implique des moyens adéquats et une formation adaptée[1326]. En tant que domaine relevant de la compétence nationale, la réforme des services de sécurité (RSS) s'opère dans un cadre national par un processus DDR et la mise en place des structures de commandement de l'armée répondant aux standards internationaux[1327].

Le désarmement est un processus qui vise à mettre hors d'état de nuire les combattants. Il porte sur la gestion et l'élimination progressive des armes. Il pourrait constituer la première étape de pacification de l'Etat et le début de la reconstruction de la nation. Ce processus permet d'enquêter sur les armes, en faire inventaire, les collecter, les stocker, les détruire et les redistribuer à la nouvelle autorité détentrice du pouvoir légal de police[1328]. La démobilisation, quant à elle, semble liée à la première et consiste à mettre en place des camps et des zones dans lesquels, les anciens combattants pourront remettre leurs armes en échange d'une formation professionnelle notamment dans l'agriculture, la pêche, la couture et la menuiserie. Trois facteurs ont été à la base de ce processus : la contrainte, la motivation matérielle et la possibilité de réinsertion grâce à la contribution financière et technique des partenaires internationaux et de la MONUSCO[1329]. Ce processus conduit à ramener l'ex-combattant à la vie civile. La réinsertion/réintégration est un programme à court, moyen et long terme qui vise à fournir des conditions socio-économiques aux anciens combattants, aux déplacés et réfugiés dans leur commune d'origine. Il s'agit de la dimension la plus politique des DDR dans la mesure où elle donne aux anciens combattants un motif souvent économique d'abandonner les armes. A ce titre, le gouvernement congolais met en place de véritables programmes de réinsertion comprenant la formulation d'une politique

[1326]En République Démocratique du Congo, le renforcement des capacités opérationnelles suppose la nécessité d'intégrer les différentes forces de police éparpillées sur le territoire national et longtemps restée à la merci des factions militaires : « *chaque mouvement insurrectionnel , se considérant gouvernement légitime du pays et s'est fixé comme objectif final la conquête de la totalité du territoire national et à ce titre a établi une administration d'État, dont une structure de police dite nationale* ». Voir M. BERETHE, « La problématique de la réforme de la police en situation post conflit : le cas de la RDC »,*in* Y. CONOIR et G. VERNA (sous la direction de) *Faire la paix, concepts et pratiques de la consolidation de la paix*, Québec, Les Presses de l'Université de Laval, 2005, p. 167. ; Vingt-troisième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2007/156 du 20mars 2007, §34.

[1327]ZEEBROECK (X), MEMIER (M), SEBAHARA (P), « La mission des Nations Unies en RD Congo, Bilan d'une décennie de maintien de la paix et perspectives »,*op.cit*., p.20.

[1328] POULIGNY (B), *Les anciens combattants aujourd'hui. Désarmement, démobilisation et réinsertion, op.cit*., p.34.

[1329] Secrétaire général, *Aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, A/C.5/59/31, 24 mai 2005

nationale, la fourniture des aides locales en matière de transport, le paiement des anciens combattants avant le retour à la vie civile, la remise de kit avant leur départ et la fourniture des formations professionnelles [1330]. En tant que domaine relevant de la souveraineté nationale, la restructuration des forces armées nationales congolaises est envisagée dans la continuité du processus du DDR dont la phase de démobilisation constitue l'un des aboutissements.

*« La démobilisation désigne le processus par lequel les parties à un conflit commencent à démanteler leurs structures militaires et les combattants à intégrer la vie civile (...). Elle peut être suivie du recrutement dans une nouvelle force militaire unifiée»*[1331].

Ce processus DDR a été engagé dans le cadre de la signature d'un accord de paix et constitue un enjeu important pour la consolidation de la paix et la stabilité dans un pays où six armées étrangères et groupes armés locaux et étrangers se sont affrontés[1332]. La RDC était un État territorialement éclaté au profit d'une pluralité de groupes armés dont le nombre est allé bien au-delà des groupes armés signataires de l'Accord de cessez-le-feu de Lusaka du 30 juillet 1999[1333]. Ces derniers dont la légitimité vis-à-vis du peuple était contestable ont longtemps concurrencé l'exercice des pouvoirs souverains de l'Etat. Devenue une obligation pour la consolidation de la paix, la restructuration des forces armées est apparue comme l'une des missions du gouvernement de transition à travers l'accord global et inclusif du 17 décembre 2002. Cet accord signé sous médiation internationale constitue le cadre consensuel pour les actions de DDR des forces armées et des ex- combattants congolais[1334]. Sur le plan juridique interne, la RSS congolais s'appuie sur trois documents qui lui donnent toute sa légitimité : le premier est l'accord global et inclusif, signé le 17 décembre 2002 à Pretoria par la plupart des ex-belligérants congolais et qui consacre un chapitre à l'armée[1335]. Il prévoit la création d'un Conseil supérieur de la défense, dirigé par le Président de la République et

[1330] Nations Unies, Secrétaire général, *Aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies : note du Secrétaire général*, (A/C.5/59/39) du 24 mai 2005).
[1331] S/2000/101 du 11 février 2000, le rôle des opérations de maintien de la paix des Nations Unies dans le désarmement, la démobilisation et la réinsertion, §6, b)
[1332] S/RES/ 1493 (2003) du 28 juillet 2003, §17. Voir aussi, S/RES/1565 (2004) du 1er octobre 2004, §§ 4 et 5, e)
[1333] MUZYAMBO MAKENGO KISALA (A), « La participation de l'Organisation des Nations Unies au processus de démocratisation de la République Démocratique du Congo : rôle particulier de la MONUC », *in* G. BAKANDEJA et alii (sous la direction de), *Participation et responsabilité des acteurs dans un contexte d'émergence démocratique en République Démocratique du Congo*, Actes des journées scientifiques de la faculté de droit de l'Université de Kinshasa, 18-19 juin 2007, Kinshasa, P.U.K, 2007, p. 171.
[1334] AYOUB (K), *l'ONU face à l'irrationnel en RDC*, éd. L'Harmattan, 2011, pp. 153-173
[1335] Dialogue inter congolais, Accord global et inclusif sur la transition en République Démocratique du Congo, Pretoria (Afrique du Sud), 17 décembre 2002, chapitre I : De la cessation des hostilités, §3.

chargé entre autres, de donner un avis sur la formation d'une armée intégrée et sur la politique de la défense. Le deuxième document est la Constitution de la période de transition, ratifiée le 2 avril 2003[1336]. Le troisième est l'acte d'engagement de Dar es-Salaam signé par les groupes armés non-signataires de l'accord de Pretoria de 2002. C'est dans ce cadre que le gouvernement congolais a adopté, en mai 2005, un plan stratégique de réforme de l'armée. Ce plan poursuit les objectifs suivants : constituer un embryon des forces armées congolaises sur base des éléments éligibles issus des composantes et des entités membres du gouvernement de transition et évaluer les moyens à mobiliser pour sa mise en œuvre.

Ce plan prévoit trois étapes dans le processus de brassage : à savoir la formation de brigades d'infanterie pour le maintien de la sécurité pendant les élections ; la formation d'une unité de réaction rapide et enfin, l'établissement d'une force de défense forte[1337]. Aux termes de l'accord de Pretoria, la question de la formation des forces armées nationales congolaises restructurées et intégrées était confiée au Conseil Suprême de la Défense[1338]. Toutefois, la dégradation du système sécuritaire congolais confronté à une grande insécurité, résultat de la multitude de groupes armés, était telle que l'intervention internationale s'est révélée nécessaire pour appuyer la RSS en vue de consolider la paix. Les efforts de la MONUC et autres partenaires internationaux, pour pallier la défaillance de l'Etat, ont permis de rationaliser les effectifs de l'armée et assurer une paie mensuelle des soldats pouvant dissuader ces derniers de prélever sur la population ce dont ils ont besoin pour vivre[1339]. L'effectif des FARDC était estimé à l'époque à 150000 soldats jusqu'à ce que les calculs fassent constater sous la conduite internationale que ces chiffres, sont soit pléthoriques, soit insignifiants et le plus souvent déstructurés par des années d'incurie incluant de faux soldats et des doublons[1340]. Les erreurs ont été repérées grâce aux empreintes digitales, la distribution

[1336] Journal officiel de la RDC, 4 avril 2003 : http:// www. Grandslacs.net/doc/2811.pdf.

[1337] Les forces ci-après sont concernées par l'intégration pour former les FARDC : les ex-forces armées congolaises (FAC), de MLC, de RCD, le RCD-ML et le RCD-N basé au Nord de l'Ituri, les Maï-Maï

[1338] Le Conseil suprême de la défense est un organe créé par l'Accord global et inclusif du 17 décembre 2002, composé de 12 membres suivants : le Président, les quatre vice-présidents, les ministres de la défense, de l'intérieur et des affaires étrangères, le chef d'état-major des FARDC et les chefs d'état-major de l'armée de terre, de l'armée de l'air et de la marine. Cet organe est chargé de la formation des FARDC restructurées et intégrées y compris le désarmement des groupes armés. ; NTUMBA KAPITA (P.E), *La pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix : Analyse, bilan et perspectives, op.cit.,* p.137.

[1339] Un soldat était payé 10 dollars américain par mois en 2005, et de 60 dollars par mois en 2011. Les soldats en opération bénéficient de 30 dollars contre 6 dollars pour ceux n'étant pas en opération. Un policier recevait 40 dollars par mois alors qu'un enseignant autour de 20 à 30 dollars

[1340] NTUMBA KAPITA (P.E), *La pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix : Analyse, bilan et perspectives, op.cit.,*p.136. ; La rationalisation des effectifs de l'armée peut s'opérer tantôt par l'augmentation, tantôt par l'épuration des effectifs militaires sur une modalité d'intégration ou de brassage des éléments provenant

des cartes d'identité à puce, contenant des informations du soldat, était ainsi devenue l'un des grands projets essentiels de la RSS sous assistance internationale.

Cet effort de rationalisation a été complété par des mesures visant au renforcement des capacités opérationnelles et professionnelles des forces armées au moyen de déploiements conjoints et de modules de formation relatifs au respect des droits humains [1341]. Un programme de formation portant sur la justice militaire, le droit pénal international et le droit international sur les droits de l'homme ainsi que sur les questions relatives à la responsabilité du supérieur hiérarchique et aux violences sexuelles a été dispensé par la MONUC en collaboration avec les États-Unis dans le cadre de l'appui au renforcement de l'État de droit en RDC[1342].

A ce sujet, le rapport Brahimi souligne que « *le rôle de la police civile des Nations Unies se doit d'aller au-delà de la simple constatation des abus et autres comportements inacceptables ou de simples mesures de prévention pour revêtir la responsabilité de réformer, d'instruire et de réorganiser les forces de police locales afin qu'elles observent les normes internationales en matière de respect des droits de l'homme, tout en ayant la capacité d'intervenir efficacement en cas de troubles civils et de se défendre* »[1343].

Il y a désormais un changement de perspective dans l'intervention des Nations Unies passant du simple constat des abus à une intervention visant à transformer la pratique des forces de police par l'observance des normes internationales des droits de l'homme. Grâce à ses compétences normatives, l'action onusienne cherche à amorcer, influencer ou établir une pratique des Etats ou de ses représentants dans les aspirations et valeurs qu'elles véhiculent. On peut déduire que la RSS est aussi encadrée par le respect des droits de l'homme. Toutes ces analyses démontrent que la sécurité relève du domaine des compétences essentielles de l'Etat dans lequel toute intervention extérieure devra être mesurée et au départ, obtenir le

---

des différents groupes armés signataires de l'accord de paix. S'agissant de modèle de formation de l'armée nationale, deux hypothèses peuvent être retenues : l'une serait que l'armée gouvernementale intègre les éléments nouveaux et l'autre serait que l'intégration se fasse sur même pied d'égalité entre toutes les parties selon la logique de la fusion. L'accord de cessez-le-feu de Lusaka sur la RDC conforte cette première hypothèse (S/1999/815 du 23 juillet 1999).

[1341] Chaque opération de consolidation de la paix dispose d'une composante de droit de l'homme ayant pour mission de veiller au respect des droits humains dans les différents secteurs ou matières composant le mandat global de l'opération

[1342] *Ibid*, §§9 et 61.

[1343] Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, A/55/305-S/2000/809 du 21 août 2000, §39.

consentement du pays qu'elle soutient[1344]. Dans la résolution 1565(2004), le Conseil de sécurité donne mandat à la MONUC d'apporter conseil et assistance au Gouvernement de transition, conformément aux engagements de l'accord global et inclusif pour contribuer à leurs efforts tendant à mener à bien :

*«La réforme du secteur de sécurité nationale, y compris l'intégration des forces de défense nationale et de sécurité intérieure ainsi que le désarmement, la démobilisation et la réinsertion et en particulier, la formation et la supervision de la police, en s'assurant de leur caractère démocratique et pleinement respectueux des droits de l'homme et des libertés fondamentales »*[1345].

Le Conseil de sécurité, tout en s'assurant des valeurs démocratiques et respectueuses des droits par les forces de sécurité, n'entend pas exclure la réforme des services de sécurité du cadre national, conforme à l'article 2§7 de la Charte des Nations Unies. Depuis longtemps, l'armée congolaise n'avait pas bonne réputation en matière de droits de l'homme. Connue plus pour les violations des droits et de prédation sur les populations civiles que pour des victoires militaires sur le terrain, cette armée composée de hauts-gradés, d'unités spéciales et de para-commandos bien fournis en armes mais moins en solde s'est caractérisée par sa propension à se nourrir au détriment des civils. Cette culture de prédation a perduré et s'est aggravée à la suite des vagues d'intégration des différents groupes armés sans aucune formation militaire appropriée dans les FARDC. L'une des stratégies de pacification et de négociation de Joseph Kabila pour obtenir l'arrêt des hostilités a consisté à offrir l'intégration des miliciens au sein des FARDC en tant que soldats et en maintenant parfois les grades des officiers autoproclamés qu'ils ont acquis pendant la rébellion. Cette situation pérennisait l'insécurité et la commission de crimes graves justifiant l'intervention des Nations Unies dans ce domaine. Ainsi, l'intervention internationale vise à promouvoir des forces de sécurité républicaines, formées sur le respect des standards internationaux[1346]. Le brassage des combattants soutenu par la communauté internationale a consisté à relocaliser les soldats

[1344] Vingt-huitième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/335 du 30 juin 2009, p.3, §8.
[1345] S/RES/1565 (2004) du 1er octobre 2004, §7, b). Voir également le rôle de la composante militaire de la MONUC, S/2004/1034 du 31 décembre 2004, Seizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, §31.
[1346] L'accord global et inclusif de 2002 fixe la mise en place d'une armée nationale intégrée, incluant toutes les forces hostiles loyales aux candidats politiques. Ce processus d'intégration baptisé brassage, prévoit la formation des soldats pendant 45 jours et leur déploiement dans une zone différente.

formés dans différents régiments pour un meilleur mélange des unités et faire reculer l'emprise de certains groupes armés dans leur zone d'origine. Toutefois, cette intégration de l'armée par le brassage a connu des fortunes diverses car certains groupes armés hostiles au brassage ont conservé leur chaine de commandement propre. Cette double chaîne de commandement traduit une défaillance de l'Etat qui a justifié l'intervention internationale pour doter le pays d'un commandement unique.

Si l'accord de paix de Lusaka signé sous assistance internationale détermine les modalités de retrait des troupes étrangères du Congo, il implique pour les groupes armés congolais un processus de DDR et l'intégration de certains ex-combattants dans l'armée nationale et la police. C'est dans ce cadre où les structures étatiques se sont effondrées, et justifiant un appui international, que s'inscrit la RSS, prélude à la fin du conflit. Dans le contexte où cohabitent illégalité, économies souterraines, représentants étatiques et interlocuteurs des groupes armés, la restructuration du secteur de la sécurité apparaît comme la clef de voûte de la paix, du développement durable et de la stabilité. Elle contribue à la prévention des conflits par des services de sécurité efficaces, professionnels et responsables, fonctionnant sans discrimination et dans le respect des droits de l'homme et de l'état de droit. En tant que tâche principale de la mission, la RSS devra s'opérer dans un cadre juridique et politique bien déterminé. Du point de vue de la consolidation et de la stabilité, la RSS permet d'améliorer les conditions de sécurité dans le pays, réduire la pauvreté, assurer la promotion de l'état de droit et de la bonne gouvernance, favoriser l'extension de l'autorité légitime de l'État en limitant les risques de reprise des hostilités. A ce titre, le Conseil de sécurité souligne que:

« *Des institutions de sécurité devront être professionnelles, efficaces et responsables. Elles doivent faire respecter la loi et rendre la justice qui soit accessible et impartiale* »[1347].

Ainsi, l'intervention des Nations Unies dans la réforme des services de sécurité, loin de porter atteinte à la souveraineté de l'Etat défaillant, permet au Gouvernement congolais d'inculquer à ses services de sécurité les valeurs normatives du droit international. Ce qui implique de bien les former et d'assainir les rangs d'éléments potentiellement dangereux, indisciplinés et corrompus. De nos jours, les DDR ont pris une importance particulière aussi bien au niveau institutionnel que dans le cadre de la reconstruction technique des Etats en

[1347] RES 2151(2014), 28 avril 2014, préambule.

crise. Sur le plan international, le DDR se caractérise par la création d'un sous-secrétariat général des Nations Unies chargé d'encadrer et de contrôler les opérations DDR et la création des autorités politiques dans les Etats en crise, chargées de mener ces missions de DDR[1348]. Sur le plan interne, le gouvernement congolais a mis en place la Commission nationale de désarmement et de réinsertion (CONADER). En coopération avec la Banque mondiale, cette Commission nationale de désarmement est devenue l'unité chargée du programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion (UPNDDR) au moyen d'un fonds multi-donateurs[1349].

En tant qu'activité protectrice des populations, la RSS doit permettre non seulement la restructuration des services de sécurité mais d'orienter ceux-ci vers la limitation de leur rôle dans le maintien de la paix intérieure et surtout la subordination de toutes les forces de sécurité, y compris les autorités policières, à l'autorité civile, dans le respect des règles en matière de responsabilité, de transparence et de droits de l'homme[1350]. Cette perspective découle de la volonté d'inscrire les forces de sécurité congolaises dans une conjonction des droits et obligations relevant des standards internationaux de bonne gouvernance. L'ampleur de la tâche liée à la dégradation du système politique congolais a internationalisé le secteur de sécurité, en partenariat avec d'autres acteurs aussi bien des agences de l'ONU comme le PNUD, Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés(HCR), l'UNICEF que des agences multinationales comme la Banque mondiale et les partenaires bilatéraux de la RDC. Cette internationalisation montre que l'Etat congolais est en crise institutionnelle évidente et cherche à exister à travers la modernisation de ses services de sécurité.

Touchant au domaine réservé de l'Etat, l'intervention des Nations Unies dans le secteur de sécurité devra être marquée du sceau de légalité et légitimité[1351]. Elle constitue une réponse complémentaire aux initiatives nationales de transformation des services de sécurité et leur adaptation aux règles internationales de bonne gouvernance. Dans le cadre du principe de coopération des organisations internationales, l'Union européenne avait déployé au Congo

[1348] NOVOSSELOFF (A), « Dix ans après le Rapport Brahimi sur les opérations de paix des Nations Unies. Quel bilan d'une décennie de réformes ? », *AFRI*, 2010, pp.225-243.
[1349]Vingt-sixième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2008/433 du 3 juillet 2008, §43. ;NTUMBA KAPITA (P.E), *La pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix : Analyse, bilan et perspectives, op.cit*., p.135.
[1350]Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, A/62/1 du 31 août 2007, §57.
[1351] CAHIN (G), « Le droit international face aux « Etats défaillants », *in SFDI*, *L'Etat dans la mondialisation*, Pedone, 2012, p.82.

« *l'EUSEC-R. D. CONGO* »[1352] pour soutenir et faire progresser la réforme du secteur de sécurité[1353]. L'appui des Nations Unies dans l'unification des FARDC consiste à encadrer la capacité à agir des FARDC dans l'exercice de leur mission qui implique l'application des normes des droits de l'homme. Ce soutien international va aussi dans l'intérêt de la communauté internationale dans la mesure où l'Etat congolais raffermi dans ses prérogatives régaliennes, assure aux acteurs tiers la continuité de la satisfaction de ses engagements nationaux et internationaux envers elle[1354]. Le retour de la sécurité par des forces de sécurité bien formées constitue une garantie à la fois pour sa population et dans ses rapports avec ses voisins à l'international.

Sans vouloir porter atteinte à la souveraineté de l'Etat, le Conseil de sécurité : « *réaffirme que le Gouvernement de la RDC est responsable au premier chef de la sécurité, de la réconciliation nationale, de la consolidation de la paix et du développement dans le pays (...) et devra se doter des forces de sécurité professionnelles, responsables et durables appelées à reprendre progressivement les fonctions de la MONUSCO en matière de sécurité*[1355] ».

Une façon pour le Conseil de sécurité de souligner que son intervention ne constitue qu'un appui au processus et qu'il ne se substituera pas au gouvernement congolais dans l'exercice de sa souveraineté. Ainsi, se trouve affirmé le principe de subsidiarité de l'intervention internationale en droit international. Il revient toujours à l'Etat en crise de se reconstruire et de savoir que la responsabilité de la société internationale n'est qu'une responsabilité d'appui. Même dans les cas où l'Etat s'est montré incapable par manque de volonté de reconstruire son territoire par des services de sécurité professionnels et respectueux des droits, la responsabilité des Nations Unies n'a pas pour vocation d'exclure définitivement l'Etat concerné de ses obligations nationales et internationales. L'idée prédominante est que la légitimité de toute intervention extérieure ne puisse s'obtenir que par l'appropriation locale de celle-ci. Le maintien de l'Etat dans son processus de reconstruction nationale se justifie par des motifs de légitimité de l'intervention. Cette nécessité est traduite par le Secrétaire général de l'ONU en ces termes :

[1352]Mission de l'union européenne pour la réforme du secteur de la sécurité en République Démocratique du Congo.
[1353] S/RES/ 1693(2006) du 30 juin 2006, §5.
[1354] OUSSENI ILLY, « L'Etat en faillite en droit international », *op.cit*. pp. 77 -80.
[1355]S/RES/2053(2012) du 27 juin 2012, §§ 3 et 4, b) ; S/RES/2076 (2012) du 20 novembre 2012, §17.

« *Aucune réforme des institutions garantes de l'Etat de droit, aucune reconstruction de l'appareil judiciaire, ni aucune initiative en matière d'administration de la justice pendant une période de transition n'a de chance durablement si elle est imposée de l'extérieur. Le rôle de l'ONU et de la communauté internationale devrait être de se montrer solidaires des initiatives locales, et non de se substituer à elles* »[1356].

Le Conseil de sécurité place l'Etat au centre de la politique de réforme des services de sécurité et l'intervention internationale ne vise qu'à soutenir les initiatives nationales. Dans la résolution 2053(2012), le Conseil de sécurité prie « *la MONUSCO de soutenir efficacement la coordination, la transparence et l'harmonisation des activités (...) entre tous les partenaires internationaux qui apportent leur concours à la réforme du secteur de sécurité* »[1357]. Du fait de cette incapacité du gouvernement Congolais à restructurer son armée, l'intervention onusienne pour appuyer la RSS se justifie au titre de la responsabilité des Nations Unies de protéger un Etat fragile pour lui permettre de disposer des services de sécurité viables, respectueuses des règles de droit, capables d'assurer la relève de la MONUSCO et défendre le pays. Le processus de reconstruction des services de sécurité relève des accords de paix signés par les parties en conflit. Il marque la nationalisation du processus et constitue des actes du droit interne. Ces accords de paix sont régis matériellement et formellement à la fois par le droit interne et le droit international mais ils n'ont pas vocation à produire des effets de droit pour les acteurs internationaux qui ne servent qu'en qualité de facilitateurs. Bien que ce processus de reconstruction de l'Etat par la réforme des services de sécurité soit national, les acteurs internationaux ne demeurent pas pour autant des spectateurs indifférents[1358].

### B. Le cadre international de la reconstruction des services de sécurité de l'Etat

L'intervention des acteurs internationaux dans le processus de réforme des services de sécurité, tout en traduisant la défaillance de l'Etat congolais, ne contrevient pas à l'article 2 §7 de la Charte des Nations Unies qui prohibe toute immixtion d'Etat tiers dans les affaires intérieures d'un Etat dans la mesure où cette intervention s'inscrit dans un processus de

[1356] S/2004/616 (2004), §17.
[1357] S/RES/2053(2012) du 27 juin 2012, §§9-10.
[1358] CHRISTAKIS (T), BANNELIER (K), « Acteur vigilant ou spectateur impuissant ? Le contrôle exercé par le Conseil de sécurité sur les Etats autorisés à recourir à la force », *RBDI*, 2004/2, p.504.

coopération avec l'Etat hôte et donc, de son consentement préalable. Dans la résolution 1925(2010), le Conseil de sécurité décide :

« *D'aider le Gouvernement congolais de concert avec les partenaires internationaux et bilatéraux, à renforcer ses capacités militaires, y compris la justice militaire et la police militaire, notamment en harmonisant les activités menées et en facilitant l'échange d'informations et de données d'expérience et, si le Gouvernement en fait la demande, aider à former les bataillons des FARDC et de la police militaire, soutenir les institutions de justice militaire et mobiliser les donateurs afin qu'ils fournissent le matériel et les autres ressources nécessaires* »[1359].

D'après cette résolution, le consentement de l'Etat est au centre de tout soutien international dans le renforcement de ses capacités. La réforme des services de sécurité évolue dans un cadre multilatéral dans lequel, la MONUSCO joue le rôle de coordination et d'identification des lacunes observées au soutien international. Dans ce contexte, le Secrétaire général considère que la signature de l'accord sur les modalités de mise en œuvre d'un projet Belgo- Sud-africain de formation des FARDC, conclu à Kinshasa le 13 décembre 2004 entre la République Démocratique du Congo, la Belgique et l'Afrique du Sud constitue un grand pas dans la coordination des efforts visant à la réforme des forces armées congolaises[1360]. La responsabilité d'un Etat de protéger est aussi une responsabilité de reconstruire les services de sécurité obéissant aux exigences de garantie des droits et des libertés.

L'internationalisation des services de sécurité invite l'Etat défaillant à fournir une réflexion plus structurée sur le contenu réel des règles de droits que ses forces de sécurité doivent observer dans l'accomplissement de leur mission. Les domaines d'intervention des Nations Unies dans le cadre du processus de reconstruction des Etats sont assimilables aux domaines rencontrés dans l'exercice des compétences souveraines des Etats qu'elles permettent de promouvoir. C'est en raison de cette similitude des domaines d'intervention, mais également d'actes et actions entre les Nations Unies et les Etats que la nécessité du consentement de l'Etat bénéficiaire de l'appui international trouve son fondement juridique.

---

[1359] S/RES/1925(2010), 28 mai 2010, §12(m).

[1360]Seizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2004/1034 du 31 décembre 2004, §§26-28.

Bien que relevant de la souveraineté de l'Etat congolais, l'intervention des acteurs internationaux dans le processus national de reconstruction est justifiée par le fait que le Conseil de sécurité continue à considérer que la situation en RDC est une menace pour la paix et la sécurité internationales[1361]. L'évidence de la défaillance politique et institutionnelle de l'Etat congolais est marquée par des violations des droits, de l'insécurité permanente dans certains territoires du pays justifiant l'intervention des partenaires internationaux. A ce titre, la RSS pouvant doter le pays de forces de sécurité professionnelles, efficaces et républicaines bénéficie du soutien des partenaires internationaux à la fois à la demande du gouvernement congolais, ou dans le cadre d'opération de maintien de la paix des Nations Unies. Dans la résolution 1565(2004), le Conseil de sécurité demande à la MONUC :

« *D'établir une commission conjointe chargée de la réforme du secteur de sécurité, composée en plus d'elle-même, des représentants de l'Afrique du sud, de l'Angola, de la Belgique, des États-Unis d'Amérique, de la France, des Pays-Bas, du Royaume Uni et d'Irlande du Nord, de l'Union européenne. Cette Commission mixte dispose d'une sous-commission technique de l'armée qui a pour responsabilité de coordonner l'assistance internationale à la restructuration et à l'intégration des forces armées* »[1362].

Cette diversité des partenaires a eu le mérite de renforcer le processus par la formation de brigades intégrées pouvant constituer une véritable armée républicaine et remédier à l'absence de la légalité dans la réorganisation des forces de sécurité congolaises. Cependant, les différentes pratiques et coutumes militaires d'horizons divers ont pu introduire une forme de concurrence entre les troupes congolaises menaçant la cohésion des unités chargées de garantir la paix et de sécuriser le territoire national. La nécessité de coordonner l'assistance internationale permet d'homogénéiser les pratiques et de vaincre les frustrations concurrentielles des troupes lors de la conduite opérationnelle. Elle permet d'assurer la cohésion nationale des militaires lors des opérations. La formation et l'accompagnement des FARDC à l'appui de la RSS visent à faire des forces de sécurité congolaises non pas une source supplémentaire d'insécurité, un instrument de déstabilisation et de désordre mais un

[1361] S/RES/ 2098 (2013), 28 mars 2098, préambule.
[1362] Seizième rapport du secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2004/1034 du 31 décembre 2004, §§35-37. Voir aussi Troisième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2004/650 du 16 août 2004, §63.

facteur garantissant la paix et la stabilité dans le pays[1363]. Dans ce cadre, la MONUC exerce des fonctions à caractère public répondant à des intérêts de la collectivité. Si la personnalité juridique des organisations internationales est différente des Etats, les activités exercées par la MONUC/MONUSCO dans le domaine de la sécurité permettent d'établir une certaine similitude fonctionnelle car relevant traditionnellement des Etats. Le Secrétaire général de l'ONU rapporte à ce sujet :

« *Les FARDC ont accepté de confier à la MONUC, la formation militaire de certaines unités sur les procédures judiciaires spécialisées relatives à la violence sexuelle entre septembre 2009 et fin 2010* »[1364].

Il ne s'agit pas d'aliéner les compétences de la RDC en la matière mais de constater que la défaillance que connaît le pays dans beaucoup de domaines l'autorise souverainement à confier cette responsabilité aux acteurs internationaux. Dans le cadre des actions menées par la communauté internationale pour soutenir la réforme du secteur de la sécurité et permettre aux services de sécurité de la RDC d'intégrer les standards internationaux, le Conseil de sécurité en vertu de la résolution 1856(2008) demande à la MONUC « *de dispenser une formation militaire, y compris dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire, de la protection de l'enfance et de la prévention de la violence contre les femmes, à divers membres et unités des brigades intégrées des FARDC déployées dans l'est de la RDC*»[1365]. Au regard des tâches confiées à la MONUC ci-dessus et, sans faire de l'organisation des Nations Unies, une entité similaire aux Etats, les activités qu'elle exécute relèvent de la compétence nationale de l'Etat congolais dans lequel l'individu occupe une place centrale mais dont la défaillance ne permet pas d'assurer l'effectivité de ses prérogatives. L'intervention onusienne intègre les normes des droits dans la pratique des agents de l'ordre et tend aussi à imposer des obligations juridiques aux forces de sécurité congolaises. Dans cet ordre, la MONUC a vu également son rôle orienté vers le renforcement des capacités administratives de l'armée nationale en décidant de la normalisation des soldes

[1363]S/RES/1856(2008) du 22 décembre 2008, §3, k).
[1364] Quatrième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2008/728, 21 novembre 2008, §31.
[1365] S/RES/1856(2008) du 22 décembre 2008, §3, k), Voir aussi Bulletin de la MONUC, n°169 du 17 juillet 2007, p.4 ;Trentième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/623, du 4 décembre 2009, p.17, §71.

des militaires et de l'évaluation de l'entraînement nécessaire aux différents grades[1366]. A ce titre, la MONUC accomplit les compétences dévolues à l'Etat et par conséquent, elle devient même susceptible d'opposer l'applicabilité des normes des droits de l'homme aux services de sécurité congolais. Dans la formation de la police nationale congolaise, l'intervention des Nations Unies résulte de ses prérogatives de protection en vue de garantir la pérennité de son action et la sérénité dans la réalisation de sa mission[1367].Dans la résolution 1856(2008), le Conseil de sécurité donne mandat à la MONUC, en coordination avec les partenaires internationaux, notamment la Mission de Conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de sécurité en RDC (EUSEC) et la Mission de police de l'Union européenne (EUPOL) [1368] , de contribuer aux efforts déployés par la communauté internationale pour aider le Gouvernement congolais à mener à bien la planification initiale de la réforme du secteur de la sécurité et à renforcer les capacités de la police nationale congolaise et des autres services de maintien de l'ordre[1369].

Dans ce contexte, la coopération entre partenaires internationaux pour le processus de reconstruction des services de sécurité de la RDC, en même temps, qu'elle traduit l'étendue de la défaillance du système de sécurité congolais, témoigne de la prise en compte par les Nations Unies de la nécessité d'intervenir pour limiter les conséquences éventuelles de ce délabrement pour la paix et la sécurité dans la région. L'internationalisation de la réforme des services de sécurité s'est révélée efficace dans la mise en place des brigades intégrées pour la formation d'une armée unifiée. Cependant, la concurrence entre les donateurs ou l'instrumentalisation des outils d'intervention par les partenaires ont eu un impact négatif sur la mise en œuvre des politiques des RSS, d'où la nécessité d'harmoniser les programmes entre les donateurs. L'intégration accélérée des combattants dans les FARDC s'est déroulée de manière peu structurée car l'absence de vérification et de contrôle de certains candidats issus des groupes armés, a entraîné de graves retards dans le paiement des salaires

[1366] Dix-neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2005/603 du 26 septembre 2005, §§36-38 ; NTUMBA KAPITA (P.E), *la pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix : Analyse, bilan et perspectives, op.cit.* ; pp. 138-139

[1367] PINGEL (I), « Les privilèges et immunités de l'organisation internationale », *in* E. LAGRANGE et J.M. SOREL (dir), *Droit des organisations internationales, op.cit*., p.627, §1245.

[1368]RAYROUX (A), « Dix ans de maintien de la paix de l'Union européenne (2003-2013) : quel bilan ? », *in* David MORIN, Michel LIEGEOIS et Marie-Joëlle ZAHAR (dir), *Guide du maintien de la paix*, Athéna Éditions 2014, pp. 124-140.

[1369] S/RES/1856/2008 du 22 décembre 2008, §3, l)

mais aussi dans l'évaluation des capacités militaires telles qu'attendues dans une armée professionnelle et républicaine.

Les disparités de niveaux de formation, le manque de casernes, de matériels et de moyens d'entretien suffisants pour le nombre sensiblement plus élevé d'effectifs ont constitué des motifs d'inquiétude pour cette armée en formation[1370]. Cette sédimentation où d'anciens groupes rebelles se sont agrégés dans le système sécuritaire qu'ils contestaient, a conduit certaines unités des FARDC à des pratiques répréhensibles au regard de la loi. Ainsi, la réduction du nombre des groupes armés qui devait se traduire par l'amélioration de la sécurité dans le pays s'est vite transformée en une source supplémentaire d'inquiétude. Le Secrétaire général de l'ONU rapporte que dans les États en proie aux conflits armés :

« *Les forces de sécurité se transforment vite en instruments de répression et lorsqu'elles sont livrées à elles-mêmes, elles deviennent une source d'insécurité, de prolifération d'armes, de violence sexiste et sexuelle, d'exploitation des enfants, de persécutions des minorités et des personnes vulnérables, enfin une source de criminalité organisée, de contrebande, de traite des êtres humains et autres activités criminelles* »[1371].

Ainsi, l'urgence des mesures appropriées pour rétablir la sécurité et assurer la protection des forces de l'ordre s'impose. Dans ce cadre, les services de sécurité jouent un rôle important dans ce processus de reconstruction de l'Etat, à la fois comme garant de la paix et de la sécurité des biens et des personnes[1372]. L'amélioration du domaine de la sécurité s'avère capitale pour la reconstruction de l'Etat défaillant car il conditionne la consolidation de la paix dans le pays en surmontant un double défi, à la fois formel et substantiel. Le défi formel est relatif à la composition des services de sécurité, le choix de ses responsables, leur formation et leur salaire. Le second défi substantiel repose sur les programmes de formation des militaires et leurs missions.

[1370]VIRCOULON (T), « Ambiguïtés de l'intervention internationale en République Démocratique du Congo », *Politique Africaine*, 2005 (N°98), p.5. ; Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/160 du 27 mars 2009, §5.

[1371]Rapport du Secrétaire général sur le rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, S/2004/616 du 3 août 2004, §27

[1372] Quatrième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2008/728, 21 novembre 2008, §31.

Cette activité permet d'élargir le rôle de la MONUC dans la mesure où elle assure à l'attention des officiers congolais des séminaires de formation et d'information qui contribuent à obtenir au sein des forces armées une chaîne de commandement unique, efficace et responsable [1373] .Dans la résolution 2053(2012), le Conseil de sécurité demande au Gouvernement congolais de se pencher avec l'appui consultatif de la MONUSCO sur la question fondamentale de la cohésion de l'armée nationale, y compris en se dotant des mécanismes efficaces de vérification des antécédents des groupes armés avant leur intégration dans les FARDC[1374].

Le Secrétaire général de l'ONU remarque à ce sujet, « *La faiblesse de structure de commandement et de conduite des opérations des FARDC, le manque d'appui régulier et les retards dans le versement des soldes constituent autant des facteurs qui contribuent à l'indiscipline des soldats dont la subsistance dépend de la population locale»*[1375.]

Le secteur de sécurité vise à apporter une réponse curative à la crise de l'Etat car de la sécurité dépend la stabilité du pays et son développement durable. Alors que l'impunité et la discipline doivent constituer la priorité dans ce domaine, il a été constaté que certains soldats refusaient de prendre la carte d'identité militaire s'il était noté Askari (simple soldat) et non commandant[1376]. D'autres soldats accusés de crimes graves ont intégré l'armée avec les grades obtenus pendant la rébellion comme B. Ntaganda, ancien chef d'État-major du CNDP qui a conservé le grade de général[1377]. La captation par le droit international des compétences d'un Etat défaillant dans la modernisation de ses forces de sécurité pourrait avoir des conséquences sur la détermination de la valeur réelle que cette internationalisation impose aux Etats. Les services de sécurité internationalisés visent à fournir à l'Etat un système de sécurité protecteur des droits. Améliorer les conditions de vie des militaires en assurant un paiement régulier et une structure unique de commandement permet de lutter efficacement contre

[1373]Vingt-troisième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies, S/2007/156 du 20 mars 2007, §48.
[1374] S/RES/2053(2012), 27 juin 2012, §11.
[1375]Troisième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2004/650 du 16 août 2004, §§14-19. Voir aussi, Sixième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2004/1034 du 31 décembre 2004, §24.
[1376]Entretien avec Jean-Louis PECHEUX, EUSEC, Goma, 2011.
[1377]Human Rights Watch, « Les soldats violent, les commandants ferment les yeux : violence sexuelle et réforme militaire en République Démocratique du Congo », juillet 2009, *op.cit*. p.14.

l'indiscipline des soldats et leur propension à se servir au détriment de la population qu'ils sont censés protéger et sécuriser.

Encadrer ce système de sécurité précaire par les droits de l'homme et le droit international humanitaire constitue en réalité un moyen de combler ce déficit et de favoriser l'émergence de la RDC vers la recherche de la légitimité de son action qui peut être conférée au pouvoir à travers l'idée du droit. Le respect des droits de l'homme apporte une justification à la transformation institutionnelle de la République Démocratique du Congo dans ses efforts de consolidation, de stabilisation du pays et de bonne gouvernance. La restructuration et l'intégration dans les forces armées de la RDC (FARDC), ont reposé sur deux mécanismes (le brassage et le mixage des troupes). Cette incorporation dans l'armée nationale s'est opérée grâce au concours des commandants de région militaire, des membres du Comité International d'Accompagnement de la Transition (CIAT), notamment la Belgique, qui a participé à la constitution de la première brigade congolaise intégrée à Kisangani. Cependant, le Secrétaire général Koffi Annan constate à ce sujet que « *l'absence d'un plan clairement défini et l'insuffisance de soutien financier et logistique entrave gravement les efforts dans ce domaine. Il note également que le regroupement, sans soutien de base des combattants Maï-Maï a en fait aggravé l'insécurité et la tension dans certains secteurs* »[1378].

L'internationalisation du système de sécurité vise à renforcer par des initiatives des organisations régionales et internationales tendant à remédier aux lacunes du système judiciaire actuel, à la précarité des salaires des agents de sécurité et des conditions de travail. On peut donc comprendre que la réforme des services de sécurité passe aussi par l'amélioration des conditions de vie des agents, un équipement approprié et la contribution financière des partenaires pour la formation et l'encadrement des unités intégrées. L'appui de la MONUC passe par des séminaires de formation au respect des droits de l'homme, à la lutte contre les violences sexuelles et de soutien au déploiement des unités intégrées dans leurs provinces et territoire d'affectation[1379]. En tant qu'organisation de coopération, l'organisation

[1378]Quinzième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2004/251 du 25 mars 2004, §§7-9 et 18

[1379] Trentième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/623, du 4 décembre 2009, §§ 34, 79 et 80. ; MAERTENS de NOORDHOUT (F), « Violence sexuelle en République Démocratique du Congo : « Mais que fait la police ? ». Un état de non droit à la recherche d'un système normatif. Le cas d'Eupol RD Congo », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2013/2 (volume 71), p.213-241.

des Nations Unies à travers la Police de la MONUC a renforcé la coordination des actions menées au plan bilatéral.

Dans ce domaine, la MONUC a collaboré avec des organisations internationales au renforcement des capacités opérationnelles des forces de sécurité congolaises, notamment : la Mission de police de l'Union européenne (EUPOL) sur le recensement de la police ; l'agence japonaise de coopération internationale(JICA), l'agence américaine de développement international (USAID) et la coopération technique allemande (GTZ)[1380]. L'appui de l'Union européenne à la restructuration des forces de sécurité de la RDC en complément d'action onusienne est la conséquence nécessaire de l'évolution du rôle des organisations internationales fondé sur les chapitres VI et VIII de la Charte des Nations Unies. On peut déduire de ce développement que la coopération des organisations internationales en vue de la stabilisation et de la paix en RDC relève de la manifestation de la décentralisation des OMP et de la coopération entre les organisations, laquelle enjoint au Conseil de sécurité d'encourager le règlement pacifique des différents d'ordre local par les organisations régionales, « *soit sur l'initiative des Etats intéressés, soit sur renvoi du Conseil de sécurité* ». Les modalités de coopération avec les Nations Unies dans ce domaine et la division du travail doivent répondre aux réalités propres au conflit congolais avec toute la flexibilité et la créativité nécessaires en prenant en compte la protection des civils.

L'appui de l'Union européenne à la réforme des services de sécurité vise à remédier à l'ineffectivité du système de sécurité congolais et à renforcer l'action onusienne sur le terrain. Les activités de l'UE s'inscrivent dans le cadre des buts et principes de la Charte et leur relation avec les Nations Unies, en particulier, le Conseil de sécurité sur le fondement du chapitre VIII de la Charte. En d'autres termes, l'intervention européenne dans ce domaine de sécurité procède du processus de décentralisation, de délégation et de coopération avec les Nations Unies. Ainsi, l'appui de l'Union européenne dans ce processus des réformes des services de sécurité tend à alléger le fardeau du Conseil de sécurité et à diffuser le sens de la coopération et de la démocratisation dans les affaires internationales [1381] .L'intervention internationale dans le processus de reconstruction des services de sécurité consiste à la remise à plat des principes d'organisation de l'administration

[1380] Vingt-neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/472, § 63.
[1381] LIEGEOIS (M), « Opérations de paix : la question de la régionalisation », *in* Coulon (J), *Guide du maintien de la paix,* 2005, Athéna éditions, 2004.

de l'armée congolaise, c'est-à-dire sur les structures relatives aux statuts, à la gestion des effectifs et au calcul des rémunérations par la mise en place d'un système informatique de gestion du personnel militaire et policier[1382]. L'action internationale permet de couvrir l'éventail des missions liées à la consolidation et à la stabilisation de la paix et de répondre aux disparités capacitaires, culturelles et stratégiques auxquelles sont confrontées les organisations internationales dans leur coopération.

Le Secrétaire général de l'ONU souligne cette coopération en ces termes : *«Le renforcement à long terme et général des capacités des FARDC ne pourra être assuré qu'avec la coopération des donateurs bilatéraux*»[1383].

Dans la résolution 1484 (2003), l'opération Artémis de l'Union européenne qui a ouvert la voie à l'intérêt du Conseil de l'UE pour une assistance accrue à la RDC et aux pays de la région des Grands Lacs[1384] avait pour objectif de renforcer les capacités de la MONUC pour remplir son mandat particulièrement en Ituri. Dans une approche plus large, l'intervention de l'Union européenne contribue au processus de reconstruction et de consolidation des institutions publiques de l'Etat. D'une mission essentiellement humanitaire et sécuritaire, sa présence a permis le rétablissement progressif mais réel de l'autorité politique et administrative de l'État, notamment par son appui à la Commission de Pacification de l'Ituri (CPI) qui travaillait déjà au processus de réconciliation nationale et à la restauration de la confiance dans cette région du pays avec le soutien de la MONUC[1385]. Ainsi, ce qui apparaissait au départ comme une opportunité pour la France de faire mener par l'UE sa première opération militaire significative en Afrique, est devenue la porte ouverte vers une disponibilité de l'Union européenne à faire de la RDC un véritable laboratoire pour sa politique extérieure de sécurité et de défense(PESD). La mise en route de l'opération militaire « EUFOR RDC » créée par la résolution 1671(2006) chargée d'appuyer la MONUC pour assurer la sécurité pendant la période électorale s'inscrit dans cette échelle de sécurité et de

[1382] GROS-VERHEYDE (N), « la réforme de l'armée au Congo : bancarisation, réintégration, formation … », *in Bruxelles 2*, 24 juin 2013.
[1383] Vingt-troisième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2007/156 du 20 mars 2007, §§30-31 et 48.
[1384] Cette opération militaire menée par l'UE à la demande du Conseil de sécurité des Nations Unies, a pris fin le premier septembre 2003, S/RES/1484(2003), du 30 mai 2003, §1. Voir Deuxième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2003/566 du 27 mai 2003, §§9-17.
[1385] Troisième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2004/650 du 16 août 2004, §§27-29.

protection. Le préambule de la résolution 1484(2003) précise que cette force Artémis ne devrait se substituer ni à la MONUC, ni aux forces armées de la RDC dans leurs missions. Elle agit en soutien et en coopération des forces présentes sur le terrain[1386]. Il s'agit ici pour les Nations Unies de réaffirmer leur autonomie par rapport à la mission dirigée par l'Union européenne. Cependant, les objectifs réels de l'Union à ce sujet suscitent quelques questions : L'Union cherche-t-elle à obtenir une meilleure gestion financière ou un changement de mentalité vers des pratiques plus transparentes et responsables ? L'appui de l'Union européenne au renforcement du secteur de sécurité est caractéristique de la logique habituelle des Nations Unies consistant à conclure des partenariats avec des organisations régionales pour combler le déficit de légitimité à l'égard de certaines parties en conflit. Ainsi, la logique de coopération entre organisations internationales reposant sur un partenariat gouverne désormais la réforme des services de sécurité.

L'internationalisation des services de sécurité a conduit à des progrès importants portant sur l'unification de l'armée avec un commandement unique et la formation des brigades intégrées. Grâce au soutien de la MONUC, le gouvernement a adopté la loi portant statut du personnel militaire, y compris l'augmentation des traitements et soldes des membres des forces armées congolaises[1387]. Les efforts de la communauté internationale sur la RSS s'appuient sur la formation des agents, la réhabilitation des casernes, la reconstruction des structures juridiques, politiques, sociales, économiques,la modernisation de la gestion du personnel militaire et policier et de leur finance. Un véritable programme de reconstruction des services de sécurité s'est imposé à l'agenda des Nations Unies et des partenaires internationaux pour promouvoir des services de sécurité de qualité, républicains, professionnels, respectueux des droits et des libertés individuelles et collectives. Cependant, les contraintes politiques et financières ont retardé l'ébauche des véritables services de sécurité, acteurs de la consolidation de la paix et de la stabilité, garants de la démocratie et des droits de l'homme, respectueux des lois et de l'Etat de droit[1388].

[1386] S/RES/1671 (2006) du 25 avril 2006, §§ 1-9.

[1387]Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2015/1031 du 24 décembre 2015, §§15-16. Voir aussi S/2015/741 du 28 septembre 2015, §15.

[1388] GROS-VERHEYDE (N), « la réforme de l'armée au Congo : bancarisation, réintégration, formation … », *inBruxelles 2*, 24 juin 2013.

### *Conclusion de la Section 1*

Le gouvernement de transition entend apporter à la crise de l'Etat une réponse essentiellement nationale et institutionnelle, c'est-à-dire une restructuration de l'organe chargé d'exécuter les décisions. A ce titre, il entend rappeler que la reconstruction est d'abord une affaire de l'Etat lui-même. Un tel processus est fondé sur les institutions nationales et ne peut se réaliser efficacement sans le rétablissement du fonctionnement normal de celles-ci. L'intervention internationale à l'appui des initiatives nationales porte sur la reconstruction de l'Etat à condition que celui-ci soit défaillant. Les institutions transitoires traduisent la nécessité de recourir à l'intervention internationale comme mécanisme de reconstruction de l'Etat, dans lequel il entend exercer la plénitude de ses fonctions. Ainsi, on passe de la nationalisation des solutions de la crise de l'Etat à son internationalisation. A ce titre, le processus de reconstruction passe par des accords entre les acteurs nationaux sous médiation internationale et aux moyens des résolutions du Conseil de sécurité autorisant les organisations internationales à intervenir dans les affaires intérieures de l'Etat.

La reconstruction de l'Etat post conflit intègre au-delà des aspects liés à la sécurité et à l'assistance internationale aux réformes institutionnelles, des activités visant à améliorer la gouvernance économique du pays en vue de son développement[1389].

## *Section 2. L'action onusienne dans le relèvement du développement économique et social de la RDC*

La consolidation de la paix comporte des mesures ciblées visant à réduire les risques de reprise des hostilités et à jeter les bases d'une paix durable par le renforcement des capacités nationales en matière de sécurité et de gestion publique. Dans la résolution 1265(1999), les activités de la consolidation de la paix visent à identifier les causes du conflit armé de manière globale en favorisant la croissance économique, l'élimination de la pauvreté, le développement durable, la réconciliation nationale, la bonne gouvernance, la démocratie, l'état de droit et encourager le respect des droits de l'homme. Le Secrétaire général de l'ONU le précise en ces termes :

[1389]SICILIANOS (L-A), « L'ONU, la consolidation de la paix et l'édification de la démocratie » *in* Mélanges en l'honneur de N. VALTICOS, *Droit et justice*, Paris, A. Pedone, 1999, p. 217 ; E. RAMACLE et M. MARTELLI, « LaRDC, laboratoire des actions militaires et de police européennes », *in* E. REMACLE, V. ROSOUX et L. SAUR (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Des conflits à la paix ?* p.132.

« *Elle consiste, dans un pays au sortir d'un conflit, à rétablir l'autorité de l'État, à relancer le dialogue entre les pouvoirs publics et la société civile, à permettre à celle-ci de se régénérer et à établir les assises institutionnelles du développement économique et social* »[1390].

Les activités des Nations Unies à travers les opérations de consolidation de la paix postulent de l'amélioration et de l'instauration des modes de gestion plus protecteurs des intérêts de la collectivité nationale et des individus au service desquels se mettent les agents publics ou les dirigeants des entreprises. Dans ce cadre précis, il apparait que la gouvernance économique vise à lutter contre la corruption, la criminalité transnationale impliquant les acteurs étatiques et non étatiques. Afin de préserver la paix, les opérations de consolidation et de stabilisation de la paix intègrent dans l'évolution de leur pratique, les activités visant à relever le tissu économique du pays. A côté de l'instauration de la démocratie et de l'Etat de droit dans les Etats post conflit, le Conseil de sécurité a redéfini son action dans le cadre des opérations de consolidation de la paix aux activités de reconstruction de l'économie et des infrastructures sociales. Ces activités peuvent être déduites de l'article 55 du chapitre IX de la Charte des Nations Unies selon lequel les Nations Unies favoriseront *« le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social* ». Depuis lors, les opérations de consolidation de la paix ne reposent plus exclusivement sur le rétablissement de l'autorité politique de l'État et la réconciliation nationale mais axent leurs activités sur des fondements socio-économiques.

Le Secrétaire général souligne à ce sujet : « *Seule une action soutenue et concertée dans les domaines économiques, sociaux, culturels et humanitaires peut inscrire la paix dans la durée* ». Et ajoute que : « *Au lendemain d'un conflit, sans reconstruction et développement, il ne saurait y avoir de paix durable »*[1391]. Cette déclaration du Secrétaire général de l'ONU se trouve renforcée par la résolution de l'Assemblée générale sur la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, selon laquelle :

[1390] Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur l'activité de la MONUC 2006, New York, §18
[1391] Développement et coopération économique internationale, Agenda pour le développement, Rapport du Secrétaire général, A/48/935 du 6 mai 1994, §22-23.

« *Le droit à la souveraineté permanente des peuples sur leurs richesses et ressources naturelles doit s'exercer dans le seul intérêt du développement national et du bien-être des populations* »[1392].

Dans ce cadre, le Secrétaire général établit une convergence entre le développement et la reconstruction pour consolider la paix dans la durée. Placé au même niveau que les droits de l'homme, le développement économique et social constitue un objectif des Nations Unies. A ce titre, les Nations Unies à travers la MONUC, puis la MONUSCO interviennent seules ou en coopération avec d'autres partenaires pour atteindre cet objectif en améliorant les pratiques de gouvernance. Pour François-Xavier de Donnea, : « *la structure et la qualité de la gouvernance sont des facteurs déterminants, notamment de la cohésion sociale ou des conflits sociaux, du succès ou de l'échec des politiques de développement économique et sociale, de la préservation ou de la dégradation de l'environnement naturel, du respect ou de la violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales* »[1393].Le développement économique et social favorise le bien-être et la stabilité dans le pays et entre les nations. Dans cette section, nous analyserons l'amélioration de la gouvernance économique dans l'action des Nations Unies en RDC (§1) et les mécanismes internationaux de contrôle de gestion des richesses minières en RDC (§2).

## § 1. L'ACTION DES NATIONS UNIES DANSL'AMELIORATION DE LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE EN RDC

Le concept de la bonne gouvernance renvoie à une nouvelle manière de gouverner[1394]. Il s'agit d'une nouvelle modalité de gouvernement de l'Etat. Son efficacité permet à l'Etat de s'acquitter de ses obligations internationales et de conforter sa personnalité juridique. Ce concept a investi le champ des rapports internationaux grâce aux institutions financières internationales qui ont, vers les années 1990 défini des « critères de bonne administration publique que les pays soumis à des programmes d'ajustement structurel doivent suivre au besoin en adoptant des réformes institutionnelles »[1395]. La bonne gouvernance implique la

[1392] FISCHER (G), « La souveraineté sur les ressources naturelles », *A.F.D.I*, 1962, p.523.
[1393] « La bonne gouvernance et la lutte contre la corruption : conditions du développement », Discours prononcé par François –Xavier de Donnea devant l'Assemblée générale de l'Union Interparlementaire (Manille, avril 2005).
[1394] KESSEDJIAN (E), « La Gouvernance-Introduction », *International Law Forum du droit international*, vol.4, 2002, p.122.
[1395] CANNAC (Y) et GAUDET (M), « La bonne gouvernance », *Futuribles*, juin 2001, n°65, pp.41-50. ; BODEAU-LIVINEC (P), *Le Gouvernement de l'Etat du point de vue du droit international, op.cit*., 607.

lutte contre les pratiques de corruption, la mauvaise gestion, la transparence dans la gestion des affaires publiques et l'obligation faite aux agents de l'Etat de rendre compte de leurs activités. Il s'agit d'une gouvernance responsable. En RDC, les années de guerre ont rendu vulnérable l'économie du pays qui est confrontée à des crises multiples : alimentaire, énergétique et financière. Cette crise est structurelle car aucun secteur de la vie nationale n'est épargné. Dans le cadre de la décentralisation financière et de la réforme des secteurs clefs comme les infrastructures, les industries extractives, le pétrole et l'exploitation forestière, peu de progrès ont été réalisés pour améliorer le bien-être des populations. A ce sujet, le Conseil de sécurité en vertu de la résolution 2021(2011), souligne que la stabilisation à long terme et la consolidation de la paix passent par le développement économique[1396].

Ainsi, le développement économique devient un objectif pour la stabilisation du pays. Pour se réaliser, il implique la mise en place d'un véritable système de gouvernance nationale qui repose sur des réformes économiques majeures. Riche en ressources naturelles minières et forestières, mais aussi hydroélectriques, la RDC souffre de ce qu'on pourra appeler le « *paradoxe de l'abondance* ». Malgré ses richesses, la population figure parmi les plus pauvresde la planète[1397]. Produit de la mauvaise gestion et des convoitises étrangères, l'exploitation des ressources naturelles congolaises est devenue un point de fixation pour la communauté internationale. Elle constitue à la fois la cause et la conséquence de la pérennisation du conflit congolais et par conséquent un facteur d'insécurité permanent dans la région et de menace contre la paix et la sécurité internationales. L'action des Nations Unies est significative de la manière dont l'Organisation a établi une corrélation entre la gouvernance politique et le développement économique du pays. Dans la résolution 1756 (2007) du 15 mai 2007, le Conseil de sécurité donne mandat à la MONUCde « contribuer à promouvoir la bonne gouvernance et le respect du principe de responsabilité »à soutenir les efforts de consolidation de la paix et les activités de développement afin d'assurer la stabilité à long terme dans le pays[1398].

[1396]S/RES/2021(2011) du 29 novembre 2011, préambule ; A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix. Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, § 13.

[1397] PAUWELS (N), « L'économie de guerre en RDC. Un défi pour la paix et la reconstruction », *in* E. REMACLE, V. ROSOUX et L. SAUR (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Des conflits à la paix* ? Éditions scientifiques internationales, Bruxelles, 2007, pp. 161-163.

[1398] S/RES/1756 (200 7), 15 mai 2007, §3, (f).

Pour la communauté internationale, il est important de comprendre les liens entre l'exploitation illégale des ressources naturelles et la continuité du conflit qui ensanglante la RDC afin d'élaborer des réponses efficaces de lutte contre cette économie de guerre. Dans ce cadre précis, les succès des efforts de reconstruction et de développement vont dépendre en partie de la manière dont la communauté internationale s'engage à établir les liens et à identifier les acteurs les plus susceptibles de constituer des obstacles à la paix, dès lors qu'ils entendent préserver leurs intérêts matériels au travers de la continuation de la guerre.En janvier 1992, le Président du Conseil de sécurité déclare en ces termes :

«*La paix et la sécurité internationales ne découlent pas seulement de l'absence de guerre et des conflits armés. D'autres menaces de nature non militaire à la paix et à la sécurité trouvent leur source dans l'instabilité qui existe dans les domaines économique, social, humanitaire et écologique. Il incombe à tous les membres des Nations Unies, agissant dans le cadre des organes appropriés, d'attacher la plus haute priorité à la solution de ces problèmes* »[1399].

Autrement dit, la menace à la paix et à la sécurité internationales ne sont pas exclusivement liées aux conflits armés car d'autres désordres d'ordre économique, social, humanitaire et écologique peuvent rompre la paix et menacer la sécurité internationale. En RDC, les experts des Nations Unies estiment que le conflit armé est surtout motivé par des intérêts lucratifs, même si les discours des acteurs sont dominés par des revendications sécuritaires, sociales ou politiques[1400]. Ces derniers n'ont pour but que de conférer une certaine légitimité qui masque leur campagne d'exploitation illicite des minerais. En juin 2000, un Groupe d'expert mandaté par le Conseil de sécurité de l'ONU, a établi le lien entre l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses en RDC et le financement du conflit[1401]. Ce problème reste d'actualité et constitue une préoccupation toujours renouvelée du Conseil de sécurité tel qu'il ne cesse de le rappeler dans tous les préambules de ses résolutions. Cette économie de prédation, érigée sur le modèle de la cupidité se trouve renforcée par la défaillance de l'État congolais dans l'exercice de ses prérogatives. Dans ce

[1399] GAJA (G), « Réflexions sur le rôle du Conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial. A propos de rapport entre maintien de la paix et crimes internationaux des États », *R.G.D.I.P*, 1993, pp. 297-320.
[1400] VIRCOULON (T), « La guerre sans fin des Kivu, les limites de la diplomatie de la paix », *AFRI,* 2009, pp. 807-823.
[1401]Une série de quatre rapports a été rendu par le groupe d'experts en avril 2001, mai 2002, octobre 2002 et octobre 2003.

cadre, l'action des Nations Unies vise à renforcer et à encourager des réformes dans les différents domaines économiques, sociaux et touristiques. Relevant du processus national de reconstruction, la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles s'avère principale (A) et procède de la révision des contrats miniers qui ont réduit les revenus fiscaux nationaux susceptibles d'améliorer le bien-être des populations (B).

### A. La lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles dans l'action des Nations Unies

Comme l'Etat de droit, la gouvernance traduit une organisation, une nouvelle modalité de gouverner. Elle repose sur la transparence dans la gestion des affaires publiques[1402]. En tant que pays minier, le développement de la RDC repose aussi sur l'exploitation de ses ressources minières. Cependant, l'exploitation illégale des ressources naturelles prive l'Etat congolais des moyens nécessaires pour son développement. Non seulement elles privent l'Etat des moyens de son action mais elles pérennisent le conflit avec toutes ses conséquences. Au début de la guerre d'août 1998, le prétexte de la rébellion était motivé par le souci de l'ouverture de l'espace politique congolais à la démocratie. Cet objectif a rapidement occulté les vrais mobiles de la guerre contre la RDC ourdie avec la complicité de certains pays voisins[1403]. Il s'agit d'une guerre de prédation des richesses congolaises[1404].L'opinion publique internationale n'a pas tardé à se rendre compte de l'entrée en jeu d'une criminalité internationale orchestrée par les puissances hégémoniques déguisées dans leurs multinationales minières[1405]. Le rapport du groupe d'expert des Nations Unies sur l'exploitation illégale des ressources naturelles de la RDC publié le 12 avril 2001 indique :

[1402] NAVET (G), « Gouvernance : un concept ambiguë », *International Law Forum du droit international*, vol.4, 2002, p.128.

[1403]Global Witness, « La paix sous tension : dangereux et illicite commerce de la cassitérite dans l'est de la RDC », juin 2005. Ce rapport précise que le Rwanda exporterait 5 fois plus de cassitérite qu'il n'en produisait en 2003.

[1404] Global Witness, « Le pillage des ressources reste le moteur du conflit dans l'est du Congo », 1er novembre 2008. Cette ONG a accusé la société britannique AFRIMEX de s'être approvisionnée en minerais provenant d'une zone congolaise en guerre. www.globalwitness.org

[1405] MOPO KOBANDA, *Les crimes économiques dans les Grands lacs africains. 5 millions de morts pour enrichir les multinationales occidentales, le Rwanda, l'Ouganda et leurs complices congolais*, éd. Ménaibuc, Paris, 2006, p.1-15.

*«Les principaux motifs du conflit en République Démocratique du Congo sont devenus l'accès à cinq ressources minérales de première importance : Colombo tantalite (Coltan), diamant, cuivre, cobalt et or ainsi que le contrôle du commerce de ces matières »*[1406] .

On sait que l'économie minière s'articule étroitement avec la guerre et l'insécurité. Tous les acteurs du conflit congolais participent à ce pillage des ressources, soit pour financer l'achat d'armes, soit pour des raisons d'enrichissement personnel [1407] .La question de l'exploitation illégale constitue une préoccupation du Conseil de sécurité telle qu'il est indiqué dans les résolutions [1408]. Dans la résolution 1803 (XVII) du 14 décembre 1962, relative à la « souveraineté permanente sur les ressources naturelles », les Etats doivent disposer librement de leurs richesses et doivent les utiliser de manière à se mettre dans une position favorable pour faire progresser davantage l'exécution de leurs plans de développement économique conformément à leurs intérêts nationaux pour encourager le développement économique mondial. C'est dans ce cadre que la RDC, dans l'exercice de sa souveraineté devra s'opposer contre l'exploitation illégale de ses ressources naturelles par des Etats ou toute organisation sans son consentement[1409]. Cette perspective conduit le Conseil de sécurité à demander à la MONUC de contribuer à promouvoir la bonne gouvernance et le

[1406] Le Panel d'experts des Nations Unies sur l'exploitation illégale des ressources naturelles de la RDC (Lettre du 12 avril 2001 du Secrétaire général de l'ONU au Conseil de sécurité), n° 213, ; L'exploitation illégale des ressources naturelles en RDC, facteur de régionalisation des conflits dans les Grands lacs, MONUC Magazine, n° 25, novembre 2005, p. 10

[1407] Global Witness, « Le pillage des ressources reste le moteur du conflit dans l'est du Congo », 1er novembre 2008. Cette ONG a accusé la société britannique AFRIMEX de s'être approvisionnée en minerais provenant d'une zone congolaise en guerre. www.globalwitness.org ; DE FAILLY (D), « Coltan : pour comprendre », *in L'Afrique des Grands Lacs,* Annuaire 2000-2001, Centre d'études de la région des Grands Lacs d'Afrique, Anvers, L'Harmattan, Paris 2002, pp. 280-306. ;Le Rwanda et l'Ouganda, deux alliés principaux du Président Laurent-Désiré KABILA dans sa conquête du pouvoir contre le régime du Président MOBUTU à l'époque avec lesquels, il est tombé en disgrâce considèrent cette deuxième guerre de 1998 , une occasion de s'auto-rembourser pour l'effort de guerre de 1997 ayant amené KABILA au pouvoir, le pillage des ressources naturelles du Congo : ressources minières, agricoles, la faune et le flore des territoires qu'ils occupent avec la complicité des congolais . Du côté des alliés du gouvernement, au-delà de la rhétorique de la solidarité régionale, dans le cadre des accords de défense liant les pays membres de la SADC, ils n'en demeurent pas moins porteurs des visés économiques: le Zimbabwe souhaitant non seulement récupérer sa dette résultant de son premier soutien à la révolution menée par KABILA sous la dénomination AFDL mais aussi assurer des intérêts économiques pour les investisseurs de son pays, L'Angola lorgne sur le pétrole et la Namibie le diamant congolais et aussi le commerce de son poisson moyennant des exonérations fiscales alléchantes et les occidentaux tiraient des ficelles via leurs multinationales

[1408] S/RES/1355 (2001), 1856(2008), 1857 (2009), 1925 (2010).

[1409] Résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1962, « souveraineté permanente sur les ressources naturelles », §.5. ; FISCHER (G), « La souveraineté permanente sur les ressources naturelles » *op.cit.*, pp. 516-528.

respect du principe de la responsabilité[1410]. Ici, le Conseil de sécurité tend à rapprocher la bonne gouvernance à la responsabilité autrement dit, les Nations Unies tendent à ériger dans le cadre de la reconstruction de l'Etat, une société juste et responsable dans laquelle la priorité serait donnée au développement durable, à la sécurité des personnes et au développement humain. Consécutivement à sa responsabilité principale de garantir la paix, le Conseil de sécurité engage le gouvernement congolais d'établir son contrôle sur l'exploitation et l'exportation des ressources naturelles et de rendre plus transparente la gestion des revenus de l'exploitation de ces ressources naturelles[1411]. Dans le rapport fourni par le groupe d'expert des Nations Unies en date du 12 avril 2001(S/2001/357), le Secrétaire général des Nations Unies note le lien existant entre l'exploitation des ressources naturelles et autres richesses de la République Démocratique du Congo et la poursuite du conflit et décide qu'il est prêt à envisager les actions nécessaires pour mettre fin à cette exploitation[1412].

L'établissement de ce lien traduit la faiblesse de l'Etat congolais dans le raffermissement de ses compétences mais qu'au-delà, les Nations Unies s'engagent à prendre des sanctions pour cesser cette exploitation illégale et finalement permettre à la RDC d'assumer ses prérogatives sur ses richesses naturelles par des services efficaces et appropriés[1413]. Depuis lors, presque toutes les résolutions du Conseil de sécurité contiennent un ou plusieurs paragraphes mentionnant l'existence de ce lien sans pouvoir déterminer les mesures précises susceptibles de mettre fin à cette exploitation et par conséquent à la poursuite du conflit armé surtout dans la partie est du pays. La responsabilité de l'Etat dans ce cadre est d'agir pour mettre fin à cette exploitation et au sens large de rendre compte. Elle est d'abord politique caractéristique du régime représentatif et qui est le corollaire du pouvoir réel du gouvernement. Le rappel du Conseil de sécurité à la gouvernance et à l'amélioration de l'administration publique illustre l'articulation de la gouvernance au développement économique du pays. Le rapport final du Groupe d'experts des Nations Unies de 2008 sur le financement des groupes rebelles en RDC a mis en évidence l'importance des ressources naturelles dans le financement des milices opérant sur le territoire congolais.

En vertu de la résolution 1856(2008), le Conseil de sécurité décide que la MONUC devra utiliser ses moyens de surveillance et d'inspection pour empêcher les groupes armés

[1410] S/RES/1756 (2007), 15 mai 2007, §3, f).
[1411] *Ibid*, §7.
[1412] S/RES/1355 (2001) du 15 juin 2001, §21.
[1413] FISCHER (G), « La souveraineté sur les ressources naturelles », *op.cit*., pp.516-528

illégaux de bénéficier d'un appui provenant du trafic des ressources naturelles ainsi que d'empêcher la fourniture d'un appui aux groupes armés illégaux, y compris par des moyens tirés d'activités économiques illicites[1414]. L'intervention de la MONUC dans ce domaine essentiellement national explique le pouvoir que tire le Conseil de sécurité de la Charte des Nations Unies. Pour le Conseil de sécurité, l'instabilité dans le domaine économique est une situation qui menace la paix et la sécurité internationales et donc, une circonstance favorable à son intervention. Il encourage le Gouvernement de la RDC à s'employer, avec les organisations spécialisées, les institutions financières internationales et la MONUC(...) à établir un plan qui leur permette d'exercer un contrôle effectif et transparent sur l'exploitation des ressources naturelles, notamment en procédant à un relevé des principaux sites exploités illégalement.

Cette exigence de responsabilité induite par la gouvernance démocratique ne se limite pas seulement aux représentants politiques mais que tous les agents publics doivent également être comptables de leurs actes. La résolution énonce un contrôle transparent, ce qui suppose la lutte contre toutes les formes de corruption et de mauvaise gestion. La bonne gouvernance implique un gouvernement responsable qui doit être ouvert, transparent et qui doit rendre compte. Cette analyse suppose que les Nations Unies en promouvant une gouvernance responsable induisent que la situation qui a précédé incarnait la mal gouvernance dont il faudra changer. Le Conseil de sécurité estime que la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles en RDC devra relever de la coopération entre les Nations Unies et d'autres organisations spécialisées. Cette approche complémentaire et coopérative de la lutte contre l'exploitation illégale des ressources congolaises est déduite du chapitre IX, article 57 de la Charte des Nations Unies selon lequel :

« *Les diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues, aux termes de leurs statuts, d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes sont reliées à l'Organisation conformément aux dispositions de l'article 63* ».

[1414]S/RES/ 1856(2008), §3, g), j) ; S/RES/1857(2008), §4, g) ; S/RES/1906 (2009), 23 décembre 2009, §21, d) ; 1925 (2010) du 28 mai 2010, §12, r)

C'est dans ce cadre que le PNUD/RDC intervient à la mise en œuvre d'un développement humain et pérenne du pays par la lutte contre la corruption, le changement climatique, la lutte contre la déforestation et la pauvreté. Cette promotion de la gouvernance devra assurer une grande transparence dans les activités et transactions internes et internationales les plus susceptibles de faire l'objet de pratiques corrompues. A ce sujet, N. Pauwels constate que les initiatives de la communauté internationale en matière de lutte contre l'exploitation illégale des minerais congolais sont d'une relative efficacité, parfois discutable (sanctions ciblées, embargo etc.), réglementation des marchés de certains minerais là où un moratoire sur l'achat et le transit de plusieurs ressources naturelles (café, or, diamant, cobalt, coltan, bois) en provenance des zones contrôlées par les rebelles aurait été efficace. Le rapport des experts des Nations Unies aurait préconisé un moratoire sur tous les minerais en provenance de la région des Grands Lacs notamment du Rwanda, l'Ouganda et le Burundi[1415]. Celui-ci aurait eu un effet plus dissuasif mais le Conseil de sécurité aurait rejeté l'idée invoquant l'impossibilité d'en assurer le suivi dès lors qu'il est difficile de tracer tous les produits de manière efficace et de plus, les populations locales qui vivent aussi de cette exploitation seraient les premières victimes[1416]. Pour le Conseil de sécurité, toutes ces contraintes auraient porté atteinte aux droits des populations locales et relativisé l'impact des mesures ciblées contre les auteurs supposés de ce trafic des minerais illégalement exploités.

L'intervention limitée de la MONUC dans la lutte contre cette exploitation, répondrait plus à un besoin de détourner toute accusation d'inaction ou de duplicité car toutes les mesures arrêtées se révèlent d'une efficacité relative. Certains Casques bleus ont même participé à ce commerce illicite des minerais en destination du Rwanda[1417]. Ainsi, en vue d'interdire le commerce illicite des minerais en provenance des zones sous contrôle rebelles, le rapport des Nations Unies recommande l'adhésion de la RDC au processus de Kimberley qui établit un régime de certification et de traçabilité des diamants[1418]. Implicitement, le

[1415]Global Witness, « La paix sous tension : dangereux et illicite commerce de la cassitérite dans l'est de la RDC », juin 2005. Ce rapport précise que le Rwanda exporterait 5 fois plus de cassitérite qu'il n'en produisait en 2003.

[1416] PAUWELS (N), « L'économie de guerre en RDC. Un défi pour la paix et la reconstruction », *in* E. REMACLE, V. ROSOUX et L. SAUR (dir.*), L'Afrique des Grands Lacs. Des conflits à la paix* ? *op. cit*., pp.177-182.

[1417]Le Monde.fr : « Des casques bleus accusés des trafics d'armes, d'or et d'Ivoire avec les milices de la RDC », 28 avril 2008.

[1418] Les diamants de la guerre sont définis par l'ONU comme étant des diamants provenant des régions sous contrôle de forces ou factions opposées aux Gouvernements reconnus et légitimes. Ces diamants sont utilisés pour financer les campagnes militaires contre le gouvernement.

commerce autorisé par le gouvernement congolais est légal et reconnu par la communauté internationale. Toutefois, les résultats probants à ce sujet sont à relativiser car le commerce des minerais marche bien dans la région avec ou sans la présence du groupe d'experts mandaté par le Conseil de sécurité. Le système de certification recommandé par les experts onusiens demeure aussi imparfait car on peut réaliser des fausses certifications (fausse identité des minerais, fausse teneur) et en plus, il n'existe pas à l'état actuel, aucune sanction à l'égard des contrevenants. Ainsi, les initiatives comme le programme de Kimberley, l'utilisation sélective de sanctions économiques et d'embargos, la création de Groupes d'experts et de commission d'enquêtes, représentent des moyens à bon marché mais qui restent moins dissuasifs pour freiner ce commerce dans la région et stopper la continuité du conflit en diminuant la plus grande source de financement. Ces initiatives donnent aux opinions publiques des pays donateurs l'impression que leurs gouvernements luttent contre le commerce illicite des minerais alors même que certaines de leurs entreprises se fournissent de ces mêmes minerais du sang pour leur prospérité économique. En réalité, derrière ces initiatives internationales et des déclarations de bonnes intentions se cachent des véritables intérêts économiques. Le deuxième rapport du Groupe d'experts de l'ONU sur l'exploitation illégale des ressources naturelles de la RDC avait déjà noté cette continuité :

« *Le pillage, qui était auparavant le fait des armées, a été remplacé par des systèmes organisés de détournement de fonds, de fraude fiscale, d'extorsion de fonds, d'octroi d'opinion d'achat d'actions comme dessous-de-table et de détournement de fonds publics sous la direction de groupes assimilables à des organisations criminelles* »[1419].

Longtemps réservée à l'armée, l'exploitation illégale des ressources naturelles congolaises investit des groupes criminels organisés. Dans ce cadre, le renforcement de l'autorité de l'État par l'intégration des activités de l'économie de guerre à l'économie « normale » est crucial pour éviter toute résurgence du conflit sur ce fondement. A ce titre, rien de plus efficace ne sortira à l'absence d'une restauration des services de sécurité professionnels, efficaces et républicains capables de lutter efficacement contre cette économie prédatrice qui entretient la guerre et la coopération régionale. Dans la résolution 1756(2007), le Conseil de sécurité engage le Gouvernement de la République Démocratique du Congo à intensifier avec le soutien de la communauté internationale et des organisations

[1419]Rapport final du groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et d'autres richesses de la RDC, New York, ONU Document S/2003/1027, du 23 octobre 2003, §§24 et 33.

internationales spécialisées, en vue d'instaurer de manière effective l'autorité de l'État sur l'ensemble de son territoire, d'établir son contrôle sur l'exploitation et l'exportation des ressources naturelles et de rendre plus transparent la gestion des revenus de l'exploitation de ces ressources[1420]. On comprend bien la place cruciale qu'occupe le secteur de sécurité dans la lutte contre l'exploitation et le commerce illégal des ressources naturelles congolaises.

La participation de la MONUSCO aux opérations d'homologation des sites d'extractions artisanaux et à l'application du système de traçabilité des minéraux contribue à combattre cette économie parallèle. C'est dans le cadre de la coopération entre organisation internationale et l'Etat hôte que la MONUSCO a prêté son concours au Ministère des mines pour la conduite de ces opérations d'homologation dans les zones touchées par le conflit armé. Elle a facilité la planification de ces opérations dans le cadre de l'Initiative de la chaine d'offre d'étain de l'Institut international de recherche sur l'étain[1421]. Ainsi, se remarque la nécessité de coopération entre les Nations Unies et l'Etat hôte, lequel bénéficie son appui dans ses activités de restauration de l'autorité publique et dans le respect de la souveraineté nationale. L'émancipation des Nations Unies vis-à-vis des Etats membres dans ce domaine implique la coopération entre l'Etat hôte de la mission et les organisations spécialisées en vue de réaliser les objectifs fixés par le Conseil de sécurité en matière d'exploitation illégale des minerais congolais.

Le pillage des ressources naturelles du Congo n'est pas exclusivement lié aux groupes armés pour leur survie. Certains contrats déséquilibrés signés par le gouvernement congolais avaient plombé les finances de l'Etat et compromis toute perspective de développement dans beaucoup de secteurs de la vie nationale. Pour permettre à l'Etat congolais post conflit de disposer des moyens de son action, il lui a été recommandé par les ONG et la communauté internationale de procéder à la renégociation de ces contrats miniers et à l'adoption d'un nouveau code minier. Ce processus a conduit à ce qui est appelé en RDC « *la révisitation des contrats miniers* »[1422].

---

[1420] S/RES/1756(2007) du 15 mai 2007, §7.

[1421] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/757, 17 décembre 2013, §§71-72.

[1422] MBA TALLA (M), *Etat-faible et la « révisitation » des contrats miniers en RDC : une transparence impossible*, éd. Labour, capital &society, 2010, pp.99-136. ; ZEEBROEK (X), MEMIER (M) et SEBAHARA (P), « *la mission des Nations Unies en RDC. Bilan d'une décennie de maintien de la paix et perspectives* », *op. cit*., p.26.

## B. La révisitation des contrats miniers, cadre national de transparence et de gestion des ressources minières

Le droit des peuples sur leurs richesses et ressources naturelles est considéré comme le corollaire du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. A ce titre, les peuples peuvent autoriser, interdire et limiter l'exploitation de leurs ressources naturelles. Bien que la résolution de l'Assemblée générale qui adopte la souveraineté permanente des Etats sur leurs richesses ne lie pas les Etats, elle permet toutefois de favoriser une influence sur le droit et la jurisprudence. Si le mandat initial de la MONUC, puis de la MONUSCO est resté longtemps en dehors de la question de l'exploitation des ressources naturelles congolaises, elle a été progressivement placée au centre des préoccupations du Conseil de sécurité des Nations Unies pour consolider la paix et la stabilité surtout à l'est du pays. En effet, les deux guerres que la RDC a connues ont conduit les gouvernements successifs à conclure des contrats miniers parfois défavorables aux intérêts congolais. Pendant la guerre, le gouvernement avait besoin de liquidité pour financer l'effort de guerre. Il était peu regardant s'agissant des clauses contractuelles à tel point qu'ils sont réputés léonins. Ces contrats déséquilibrés ont privé l'Etat congolais des ressources fiscales pour son développement pendant et après le conflit.

Dépourvu des recettes pour financer son développement, et sous la pression des Nations Unies, certaines organisations non gouvernementales, la société civile congolaise et certains leaders politiques, le gouvernement congolais s'est résolu à renégocier ces contrats d'où le processus de « *révisitation* » desdits contrats. Le rapport final du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses en RDC recommande que « *les réformes des secteurs miniers et forestiers s'accompagnent d'une renégociation de toutes les concessions et de tous les contrats signés durant les deux guerres* »[1423].Conformément à la Convention des Nations Unies contre la corruption, le gouvernement congolais pour des raisons de transparence et pour assurer un contrôle effectif sur les ressources naturelles décide d'abord d'interdire l'exploitation illicite des minerais à l'est de Walikale et la fermeture du poste de douane de Bunangana par lequel transitent l'essentiel des minerais de contrebande vers l'Ouganda. En vertu de la résolution 1493(2003), §20, le Gouvernement congolais a mis en place depuis juin 2001, une Commission d'experts nationaux dotée d'un mandat de quatre mois et chargée d'étudier et d'analyser le rapport du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale

[1423]Rapport final au Conseil de sécurité de l'ONU du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la RDC, 16 octobre 2002.

des ressources naturelles congolaises. Elle devait collaborer avec le groupe, fournir des données supplémentaires, étudier les contrats commerciaux signés entre le Gouvernement congolais et ses alliés.

Le 24 avril 2004, l'Assemblée nationale congolaise (résolution n°AN/P/COM.SP/03/04) en exécution des résolutions du dialogue inter congolais et conformément au pouvoir de contrôle et de suivi des résolutions qui lui confère l'article 98 de la Constitution de transition, établi une commission spéciale présidée par C. Lutundula Apala et ayant pour mission de procéder à l'examen de la validité des conventions à caractère économique et financier conclues pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998-2003[1424].

En 2007, une commission gouvernementale chargée de revisiter les contrats miniers existants a été créée par Arrêté ministériel n°2745/cab. Min/mines/01/. Elle était composée des membres du gouvernement et de fonctionnaires et placée sous l'autorité du Ministre des Mines. Les rapports des travaux de cette commission datés de novembre 2007, ont abouti à l'analyse de 61 contrats et conventions qu'ils ont répartis en trois catégories : A (Contrats viables), B (contrats à renégocier et C (contrats à résilier) [1425]. Pour le Ministre, la renégociation des contrats a été profitable pour le Gouvernement et a permis la participation des entreprises congolaises au capital social des partenariats et l'intégration du principe du paiement des royalties aux entreprises publiques dès l'entrée en production des partenariats.

En 2009, pour accompagner le gouvernement congolais dans ses efforts de transparence et de contrôle de ses ressources minérales, le Secrétaire général convie le Gouvernement congolais, la MONUC et d'autres partenaires de créer à titre expérimental, dans le Nord et le Sud-Kivu, cinq comptoirs regroupant tous les services nationaux concernés par l'industrie des minerais en vue d'améliorer la traçabilité et d'assurer une grande proximité

[1424] La Commission Lutundula, du nom de son Président propose l'abrogation pure et simple ou la renégociation de 16 contrats, par lesquels l'État congolais a été dépouillé par le fait de prince. Elle demande l'extension de son mandat aux contrats signés pendant la période de transition du 30 juin 2003-30 juin 2006. La commission s'exprime en ces termes : « *En effet, des informations recueillies par la commission spéciale pendant les enquêtes, il ressort que le Gouvernement de transition n'a pas fait mieux que ceux qui ont exercé le pouvoir d'État pendant la période des guerres de 1996-1997 et de 1998. Bien au contraire, l'hémorragie des ressources naturelles et des autres richesses du pays s'est amplifiée sous le couvert de l'impunité garantie par la Constitution aux gestionnaires gouvernementaux* ». Source:(http://www.freewebs.com/ Congo Kinshasa/)

[1425] ZEEBROEK (X), MEMIER (M) et SEBAHARA (P), la mission des Nations Unies en RDC. Bilan d'une décennie de maintien de la paix et perspectives, *op. cit*. pp.26-27.

entre ces services et les zones minières[1426]. L'objectif général poursuivi par ce programme expérimental vise à améliorer la capacité du gouvernement de la RDC à régulariser et contrôler la production et le commerce des métaux et minerais dans les zones minières stratégiques de l'Est de la RDC. Il permet aussi d'assister les autorités pour augmenter leurs recettes à travers la construction de cinq centres de négoce et en apportant une assistance au déploiement des autorités minières dans ces centres. Dans ce projet, la MONUC s'est engagée à la formation des fonctionnaires de police et de l'administration des mines. Elle a contribué dans le cadre de sa mission à réhabiliter les principales routes menant aux centres commerciaux pour faciliter l'accès et améliorer la sécurité[1427]. L'appui de la MONUSCO aux activités consiste à étiqueter les minerais et à valider les sites d'exploitation dans l'Est de la RDC afin de déterminer si les minerais sont directement et indirectement contrôlés par les groupes armés et si les normes fondamentales relatives aux droits de l'homme sont respectées[1428]. Pour Roger Meece, le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU en RDC :

« *Ces centres de négoce représentent un lieu de commerce sûr où les personnes légitimes obtiendront des licences et aideront à améliorer la traçabilité et la légalité du commerce des minerais dans la région*»[1429].

Par ces centres de négoce, l'intervention onusienne contribue à la traçabilité des minerais et à légaliser son commerce. Ce développement permet de lever toute forme d'opacité dans ce commerce dans lequel, la légalité côtoie aisément l'illégalité renforcée par l'insécurité et le manque de contrôle dans certains territoires qui échappent à l'autorité centrale. L'action onusienne à travers la MONUC s' élargie à effectuer des contrôles inopinés aux principaux points d'évacuation des minerais ainsi que dans les zones minières, lesquelles le minerais est dérouté ou détourné ; d'établir une liste des acteurs principaux légaux ou illégaux impliqués dans le commerce des minerais ; d'appuyer le déploiement et la formation

[1426]Trentième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/623 du ' décembre 2009, §36 ; S/RES/1856 (2008) du 22 décembre 2008, §3, j) ; Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2001/20 du 17 janvier 2011, §54.
[1427]Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2011/656 du 24 octobre 2011, §53.
[1428] Rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/96, 15 février 2013, §58.
[1429] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2010/512 du 8 octobre 2010, §51.

des représentants des autorités minières dans les centres de négoce ainsi que la formation et le déploiement des éléments de la police des mines pour sécuriser les centres. Elle participe au suivi et à la levée de toutes les barrières illégales et d'effectuer des évaluations régulières. Il ressort de cette analyse que l'activité de la MONUSCO dans ce domaine, loin de concurrencer les compétences nationales, les renforcent en ce sens que les Nations Unies apportent leurs expertises pour rendre transparent ce commerce et permettre au pays de recouvrer ses prérogatives s'agissant de contrôle et de la gestion des activités minières. Ce qui a conduit le gouvernement à orienter la réforme de la législation fiscale et des finances publiques, une modernisation du secteur bancaire et du droit foncier.

Pour augmenter les recettes fiscales de l'Etat et renforcer les capacités nationales de gestion de ces minéraux, le Président de la République Démocratique du Congo promulgue à la date du 9 mars 2018, un nouveau code minier. Contrairement au code de 2002 qui visait à attirer et rassurer les investisseurs étrangers avec des facilités dans l'octroi des droits et le régime fiscal, le nouveau code de 2018 entré en vigueur par la loi n° 18/001 du 9 mars 2018 modifiant et complétant la loi 007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier augmente les redevances gouvernementales sur le cobalt de 2% à 10%, met fin à la clause de stabilité de contrats miniers de 10 ans et taxe dorénavant les superprofits[1430].

Au-delà des mécanismes développés par la MONUC en appui aux initiatives gouvernementales pour lutter contre l'exploitation des richesses minières congolaises, des perspectives régionales et internationales beaucoup plus globales sont aussi envisagées.

## §*2*. LE MECANISME DE CONTROLE INTERNATIONAL DANS LA GESTION DES RESSOURCES MINIERES CONGOLAISES

L'action des Nations Unies en RDC est significative de la manière dont elle articule la gouvernance et la démocratie dans le cadre du développement du pays. Dans son Agenda pour la démocratisation, Boutros Boutros Ghali, explique que « *la démocratie favorise une conduite judicieuse des affaires publiques, ce qui constitue sans doute le paramètre de développement le plus important que contrôle un Etat* »[1431] Parce que la pérennité du conflit armé est en grande partie liée à l'exploitation illégale des ressources minières, la

[1430] BBC Afrique, RDC : un nouveau code minier promulgué, 10 mars 2018 ; Loi n°18/001 du 9 mars 2018 portant nouveau code minier en République Démocratique du Congo.
[1431] Agenda pour la démocratisation, numéro 355, §24.

responsabilité première de chaque Etat est de contrôler et de protéger ses richesses naturelles au profit de sa population. A ce titre, la Convention adoptée le 31 octobre 2003 constitue une étape importante dans la consolidation normative des standards de la gouvernance :

« *Chaque Etat partie élabore et applique ou poursuit, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, des politiques de prévention de la corruption efficaces et coordonnées qui favorisent la participation de la société et reflètent les principes d'état de droit, de bonne gestion des affaires publiques et des biens publics, d'intégrité, de transparence et de responsabilité* »[1432].

Il ressort de cette convention que tout Etat dans l'exercice de sa souveraineté devra prendre, sur le plan interne conformément à son système juridique des mesures nécessaires contre les pratiques de corruption dans le cadre d'une gouvernance transparente et responsable. La participation de la société civile dans l'action gouvernementale traduit la volonté de moderniser la pratique gouvernementale et donc, de changer la façon de gouverner[1433]. Le contrôle international de la gestion des ressources minières congolaises est le résultat de l'action persistante de la société civile internationale, à travers les ONG et à laquelle, la MONUSCO apporte sa contribution. L'exploitation illégale des ressources naturelles constitue un problème global traversant les seules frontières de la RDC. Elle s'étend dans toute la région des Grands Lacs et de ce fait, la solution devra être recherchée en impliquant les pays de la région. Cette approche régionale de la lutte contre l'exploitation transfrontalière des ressources minérales congolaises pourrait être déduite du chapitre VIII de la Charte des Nations qui préconise des règlements des différends par des accords régionaux. En effet, la persistance des tensions entre la RDC et certains de ses voisins notamment le Rwanda, au-delà des questions sécuritaires récurrentes est liée au fait que le Rwanda et l'Ouganda deviennent la plaque tournante du commerce des minerais congolais exploités illégalement. Ainsi, l'efficacité de cette approche régionale devra s'évaluer à travers une coordination renforcée des activités des acteurs locaux, nationaux et internationaux et une harmonisation des législations nationales des pays de la région.

L'Accord cadre d'Addis-Abeba qui a préconisé la paix régionale dans ses dispositions renforce davantage cette dimension dans la lutte contre l'exploitation et le trafic des

[1432] Article 5, paragraphe 1er de la Convention des Nations Unies contre la corruption, du 31 octobre 2003
[1433] BODEAU-LIVINEC (P), *Le Gouvernement de l'Etat du point de vue du droit international*, *op.cit.,* 611.

ressources naturelles de la RDC. La province du Kivu à l'est de la RDC, terre convoitée pour ses richesses est devenue un espace de violence aux enjeux miniers toujours renouvelés dont les initiatives régionales visent à transformer cette économie minière informelle, source d'angoisse et de perpétuation du conflit à un marché international transparent. Plusieurs initiatives ont été prises dans le cadre régional qu'international s'agissant de la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles de la RDC. Dès lors que le conflit congolais dépasse les frontières nationales, impliquant parfois directement les pays voisins, toute solution qui n'implique pas les acteurs régionaux semble aléatoire. Ainsi, la prise en compte de la dimension régionale du conflit devient déterminante pour répondre aux enjeux liés à la paix, à la sécurité et à la stabilisation dans la région des Grands Lacs.

### A. Le processus de Kimberley dans le cadre de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs

Depuis bien longtemps, l'exploitation des ressources naturelles dans certains pays en conflit au profit de la guerre, l'absence de démocratie et d'Etat de droit bref de la bonne gouvernance préoccupe la communauté internationale. Pour répondre à ce dysfonctionnement, les Nations Unies décident d'inscrire la lutte dans le processus international de certification des minerais dit « processus de Kimberley » lancé en 2005[1434]. Le processus de Kimberley est un mécanisme international qui fonctionne avec le soutien des industries et permet d'assurer la traçabilité du diamant exploité et exporté par un pays donné sur le marché international[1435]. Il assure le contrôle de commerce de diamants bruts par le biais de la certification internationale afin d'écarter les diamants de la guerre appelés aussi « *les diamants de la guerre ou du sang* » utilisés par les groupes armés ou leurs alliés dans le financement des conflits armés qui continuent à déstabiliser les gouvernements légitimes.

Dans le cadre de la conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL), les initiatives prises visent à assurer la traçabilité des matières premières et le contrôle des exploitations minières dans la sous-région. L'instrument juridique de référence en la matière est le Protocole sur la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles souscrit dans le cadre du Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs, signé le 15 décembre 2006 à Nairobi. C'est dans ce cadre que le Conseil de sécurité, en vertu des résolutions 1896(2009), 2021(2011), recommande à tous les États particulièrement,

[1434] S/RES/1295 (2000), 1306 (2000) et 1343 (2001)
[1435] A/RES/55/56 (2000) sur le rôle du commerce des diamants de la guerre dans les conflits armés.

ceux de la région de publier régulièrement des statistiques complètes sur les importations et exportations des ressources naturelles notamment l'or, coltan, bois , charbon ( …) et de promouvoir l'échange d'information et la conduite d'activités conjointes en vue d'enquêter sur les réseaux criminels régionaux et les groupes armés impliqués dans l'exploitation illégale des ressources naturelles et de les combattre[1436] . Comme les minerais de guerre sont devenus des véritables droits déterritorialisés dans la région et sources de conflits récurrents, un sommet spécial sur l'exploitation illégale des ressources naturelles dans la région des Grands Lacs a réuni les chefs d'État et de gouvernement des 11 pays membres de la CIRGL à Lusaka le 15 décembre 2010.

Ce sommet a adopté six mesures pour lutter contre l'exploitation illégale des ressources dont la pièce maîtresse est la certification des minerais. Cette certification appelée processus de Kimberley[1437] vise à la régulation des produits miniers à l'échelle régionale et mondiale. Il permet de mettre fin au commerce international criminogène. Suivant ce système de certification, chaque chargement des minerais destinés à l'exportation devra être accompagné d'un « *certificat du processus de Kimberley* » délivré dans le respect des normes minimales du processus. L'importateur doit exiger un certificat dûment validé et veiller à ce qu'une confirmation de réception comportant des renseignements soit envoyée aux autorités d'exportation compétentes et exiger que l'original du certificat en soit conservé et consultable pendant une durée d'au moins trois ans[1438].

Les mesures suivantes ont été adoptées : le mécanisme de certification régionale des minerais ; l'harmonisation des législations nationales ; la banque de données régionales sur le flux des minerais ; la formalisation du secteur minier artisanal ; la promotion de l'Initiative de transparence dans l'industrie extractive(ITIE) ; et le mécanisme d'alerte précoce[1439]. Dans le même contexte, en partenariat avec la CIRGL, l'Office de la Géologie et des mines du Rwanda (OGMR) a organisé une conférence sur la certification des minerais et le devoir de diligence pour la gestion responsable de la chaîne d'approvisionnement des minerais. Les pays membres de la CIRGL se sont engagés à mettre en œuvre le mécanisme de certification

[1436]S/RES/2021(2011) du 29 novembre 2011, §9. ; S/RES 1896(2009), 7 décembre 2009, §§14-19.
[1437] Le nom de la ville minière sud-africaine qui avait accueilli la première réunion destinée à élaborer des règles internationales pour arrêter la contrebande du diamant.
[1438] KAMTO (M), *Droit international de la gouvernance, op.cit*., p.225.
[1439] Déclaration du sommet spécial sur la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles dans la région des Grands Lacs, Lusaka 15 Décembre 2010.

régionale. D'autres mécanismes régionaux et internationaux de certification et de traçabilité des minerais existent à côté du processus de Kimberley entré en vigueur depuis janvier 2003 pour les diamants. L' Initiative de transparence dans la chaîne d'approvisionnement de l'étain (ITRE) ou encore la chaîne de commerce certifiée (CTC) , qui sont aussi des systèmes de certification de la chaîne logistique qui va des puits d'extraction des minerais jusqu'au consommateur final, développé par le BGR (Institut fédéral allemand pour la géoscience et les ressources naturelles)[1440].

S'agissant de l'ITIE (initiative de transparence dans les industries extractives), c'est un mécanisme qui a été initié en 2002 par un groupe d'organisations non gouvernementales qui compose la société civile internationale. Parmi ces ONG, il y a « *Publish What You Pay* », « *Transparency International, Global Witness* », « *Secours catholique* ». Le slogan « publiez ce que vous payez » était destiné aux sociétés d'exploitation des hydrocarbures afin qu'elles déclarent ce qu'elles versent aux Etats. Cette initiative a pour originalité de mettre autour de la table les Etats, la société civile et les entreprises. L'adhésion à cet instrument est devenue la preuve de la bonne gouvernance de l'Etat et un facteur d'amélioration des relations avec les bailleurs de fonds internationaux. Ces instruments permettent la transparence dans la gouvernance des ressources naturelles et encouragent les Etats à publier pour raison de transparence toutes les informatives liées au secteur des mines et du pétrole. Il implique la publication de paiement des taxes, redevances et autres paiements effectués par les compagnies minières et pétrolières au profit du gouvernement. La RDC a adhéré à l'ITIE en 2005 et a été admis pays candidat par le Conseil d'administration en 2008 mais a accédé au statut de conformité en 2014[1441].

Tous ces mécanismes visent à assainir la gouvernance dans les industries extractives. Dans le cadre régional de lutte contre l'exploitation des ressources naturelles et autres richesses, tous ces outils (certification et traçabilité des minerais) contribuent tant soit peu à limiter cette prédation sans pouvoir éradiquer complètement le phénomène. Il n'empêche que le processus a permis d'asseoir davantage le contrôle, le suivi de l'exploitation et du commerce des ressources naturelles en RDC et dans la région des Grands Lacs. Toutefois, le principal défi réside dans le renforcement de la coopération régionale et dans la capacité des

[1440] ZEEBROECK (X), MEMIER (M), SEBAHARA (P), « Mission des Nations Unies en RDC. Bilan d'une décennie de maintien de la paix et perspectives », *op. cit*., pp. 26-28.
[1441] Rapport du conciliateur indépendant, ITIE RDC, exercice 2007, ITIE RDC sur les revenus 2008- 2009 publié 1er février 2012.

autorités congolaises à s'approprier ces initiatives pour les rendre durables et d'en tirer profit par le renforcement de l'autorité de l'État et une bonne administration fiscale. Cette exigence de traçabilité induite de la lutte contre la corruption ne se limite pas aux représentants politiques, tous les agents de l'Etat qui ont activité dans les secteurs miniers et pétroliers doivent être comptables de leurs actes. Cette lutte contre la corruption est caractéristique de la bonne gouvernance. Un gouvernement responsable est celui qui est ouvert et assure la transparence des transactions internes et transnationales les plus susceptibles de faire l'objet des pratiques corrompues[1442].

Ce qui implique des mesures dissuasives, une harmonisation des législations au niveau régional, la coopération régionale en termes d'échanges d'informations et d'entraide judiciaire en vue de démanteler des réseaux criminels qui échappent aux services de sécurité. La traçabilité et la transparence du commerce des minerais contribuent au développement par la maximisation des recettes fiscales qu'elles génèrent à l'Etat. Dans le cadre régional, le Conseil de sécurité en vertu de la résolution 2021 (2011) engage :

« *La république Démocratique du Congo et les Etats de la région des Grands Lacs à exiger de leurs autorités douanières qu'elles renforcent le contrôle des exportations et des importations de minerais en provenance de la République Démocratique du Congo et demande à la communauté internationale d'aider la République Démocratique du Congo et les pays de la région à renforcer leurs capacité , dans ce domaine, selon que de besoin et à la demande des Etats intéressés* »[1443].

Pour assister les populations qui vivent dans les zones d'extraction des minerais, que doit désormais être certifiée, les Nations Unies orientent certaines de leurs activités vers des projets à impact rapide au profit des populations affectées par le conflit.

### B. Le déploiement des projets à impact rapide au profit des populations locales

Les projets à impact rapide s'entendent de toute initiative à très court terme consistant à implanter sur le terrain des mesures matérielles ou techniques destinées à renforcer l'effectivité du mandat des opérations de consolidation de la paix. A ce sujet, le rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU publié en 2000 recommande :

[1442] BODEAU-LIVINEC(P), *Le Gouvernement de l'Etat du point de vue du droit international, op.cit.,* p.610.
[1443] S/RES/2021(2011), 29 novembre 2011, §8.

*«Qu' une somme représentant un faible pourcentage des fonds alloués à la mission devrait être mise à la disposition du chef de mission pour financer des projets à impact rapide dans la zone d'opération de la mission en vue d'améliorer les conditions de vie des populations, ce qui contribuerait à rendre visible et crédible la mission»*[1444] .

En République Démocratique du Congo, le Secrétaire général souligne que les projets à impact rapide de la MONUC facilitent l'exécution du mandat en touchant directement la population grâce à des activités humanitaires et sociales de petite envergure notamment la réparation des ponts, la réfection des routes, la fourniture en matériel médical pour certaines entités, la fourniture en denrées alimentaires à un centre nutritionnel à Kindu[1445]. Ces projets à impact rapide contribuent à soulager la population et à projeter une image positive de la MONUC/MONUSCO parmi la population locale. Dans la pratique des Nations Unies, ces projets à impact rapide sont financés par un fonds d'affectation destiné au développement des populations touchées par les conflits[1446]. Ces projets à impact rapide présentent des avantages multiples qui sont liés non seulement à la visibilité de la mission de paix parmi les populations locales mais surtout leur envergure modeste permet une expansion rapide et ciblée pour l'Organisation et l'État au sein duquel ces projets sont déployés.

Ainsi, par la diversité des activités menées sur le terrain avec des moyens modestes, les opérations de consolidation de la paix ont contribué en République Démocratique du Congo à la reconstruction des routes, des ponts, des hôpitaux, des écoles, au rétablissement de l'électricité, des moyens de télécommunication et des bâtiments administratifs notamment des tribunaux, des commissariats de police, à l'ouverture des centres de négoce dans d'importantes régions minières des Kivu, de casernes pour les militaires, policiers et de leurs dépendants[1447]. L'enjeu est de permettre à ces populations surtout, les ex-combattants de constater les biens faits de la paix. Il s'agit d'un véritable programme de reconstruction et développement des zones affectées par le conflit. A ce sujet, K. Annan souligne que le pourcentage du budget à consacrer aux projets à impact rapide et le mode de réalisation de ces projets, doivent être

[1444] Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, A/55/305 - S/2000/809 du 21 août 2000, §47, a)
[1445]Treizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2003/211 du 21 février 2003, §49.
[1446]Rapport du Secrétaire général sur l'Organisation, A/51/1 du 20 août 1996, §662.
[1447] Vingt-neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/472, 18 septembre 2009, §§51-55. ; Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afrique centrale et sur les activités du Bureau régional des Nations Unies pour l'Afrique centrale, S/2016/482 du 25 mai 2016, §82-83.

fonction de la nature précise de la situation où se déroule la mission et de la nature des programmes en cours d'exécution par les entités des Nations Unies. Il précise par ailleurs, que les projets à impact rapide doivent requérir pour leur lancement l'assentiment des parties et des communautés locales bénéficiaires[1448]. Dans le cadre de la MONUC, la population locale a pu mesurer le bénéfice psychologique que cette pratique de projet à impact rapide procure en termes de visibilité de la mission. En effet, les ingénieurs de la MONUC ont pu mettre en route un certain nombre des projets qui ont permis de rehausser l'image de la mission auprès de la population congolaise mais aussi désenclaver certains territoires[1449].

En 2013, avec l'aide du financement destiné aux projets à effet rapide, la MONUSCO a commencé à construire dans la prison de Makala à Kinshasa un quartier distinct qui abritera les prisonnières et leurs nourrissons. Certaines activités rémunératrices ont été mises place avec le PNUD dans la prison de Goma pour favoriser la réinsertion des détenus[1450]. Dans une certaine mesure, même si les OMP n'ont pas pour vocation de créer des emplois au profit de la population de l'Etat hôte, il convient d'admettre que le déploiement d'une opération de maintien de la paix créé quelques emplois pour la population locale et de ce fait, participe indirectement à l'activité économique du pays. Bien que les chiffres ne nous soient pas fournis, il est évident que quelques congolais ont trouvé de l'emploi dans les diverses activités de la MONUC, puis de la MONUSCO notamment à travers la Radio des Nations Unies (Radio okapi) dont la majorité des journalistes sont congolais. Ainsi, le recrutement de la main d'œuvre locale dans les activités de la MONUSCO contribue à soutenir l'activité économique locale et à relever tant soit peu le niveau social d'une partie de la population. En agissant ainsi, les Nations Unies inscrivent leur action dans le respect de l'application de l'article 1, alinéa 3 du chapitre I de la Charte des Nations Unies selon lequel, un des buts et principes de l'Organisation des Nations Unies consiste à :

« *Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le*

[1448]Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre du rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, A/55/502 du 21 octobre 2000, §25. Ces projets à impact rapide sont financés par des contributions volontaires des États membres. La MONUC a bénéficié d'un don américain d'un million de dollars. Voir Treizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2003/211 du 21 février 2003, §49

[1449]. Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, A/51/1 du 20 août 1996, §793 ; S/RES/1743 (2007) du 15 février 2007, préambule et §9.

[1450] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/757, 17 décembre 2013, §62.

*respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion* ».

Ainsi, la paix et la sécurité internationales passent par la résolution des problèmes internationaux liés au sous-développement, par la coopération et la promotion des droits humains. Dans ce cadre, les Nations Unies encouragent la coopération entre les milieux d'affaires, la société civile internationale et les organisations non gouvernementales locales qui peuvent contribuer aux efforts de consolidation de la paix. Ces projets ont financés par la Banque mondiale à la hauteur d'un milliard de dollars américains pour financer les projets d'intérêts communs dans la région, ce qui illustre la contribution des institutions internationales pour le développement régional intégré[1451].

### *Conclusion de la section 2*

Pendant des années, l'économie de la RDC était paralysée et ne s'est pas durablement relevée malgré le soutien de la communauté internationale. L'exploitation illégale des ressources naturelles et la signature des contrats léonins ont privé fondamentalement l'Etat congolais des ressources nécessaires pour son développement économique. L'internationalisation de la reconstruction économique repose sur l'adhésion de la RDC à des outils régionaux et internationaux de transparence et de lutte contre la corruption. Ce qui permet à l'Etat congolais de contrôler l'exploitation de ses ressources naturelles, de maximiser ses recettes fiscales pour assurer le développement pour s'acquitter de ses obligations internationales. La consolidation de cette approche n'est possible que dans un environnement stable et pacifié. Elle est renforcée par la coopération avec des organisations régionales et internationales spécialisées dans le commerce des minerais.

[1451]Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo, présenté en application du paragraphe 39 de la résolution 2147 (2014) du Conseil de sécurité, S/2014/957, 30 décembre 2014, §§38-39.

## CONCLUSION DU CHAPITRE V

La promotion de la gouvernance et la modernisation des institutions publiques aux standards internationaux constituent des défis importants pour la RDC. La défaillance de l'Etat congolais constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales, et donc, une préoccupation de la communauté internationale. L'intervention internationale s'est inscrite dans la réhabilitation des institutions publiques existantes en y intégrant des normes internationales de gouvernance. L'objectif est d'assurer l'émergence des institutions publiques stables, légitimes et responsables sur lesquelles sera consolidée la paix. L'application de ces nouvelles normes de gouvernance permettra de garantir un service public de qualité et un développement économique durable. Des services de sécurité responsables devant l'autorité civile, réactive aux besoins de la population et respectueux des droits de l'homme[1452].

L'internationalisation du processus de reconstruction nationale indique la manière par laquelle le droit international appréhende des solutions pour répondre à la défaillance de l'Etat. Elle introduit des normes de gestion des affaires publiques notamment la lutte contre l'impunité, la corruption, la transparence dans l'exploitation des ressources naturelles par l'adoption du processus de certification des minerais, de l'initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), la reddition des comptes, le renforcement et la coopération avec les institutions et processus régionaux et internationaux spécialisés(ITRE, CTC, BGR, processus de Kimberley).La reconstruction de l'Etat défaillant relève principalement du cadre national, qui vise d'abord à réhabiliter les institutions existantes, ce qui ne laisse pas la communauté internationale indifférente. L'internationalisation du système politique est une réponse à la défaillance de l'Etat. Elle marque l'obligation de la communauté internationale de préserver la paix et la sécurité internationales. La finalité de l'intervention des Nations Unies réside dans ses buts. L'action des Nations Unies cherche à protéger la population et à transformer le système politique et économique existant de l'Etat en situation de post-conflit. Ce qui permet à l'Etat d'assurer le contrôle effectif sur ses ressources naturelles, prélude à son développement.

[1452] Rapport sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2015/741, 28 septembre 2015, §§15 et 46.

## CHAPITRE VI – L'INSTAURATION DE L'ETAT DE DROIT AU SERVICE DE LA CONSOLIDATION DE LA PAIX

La perspective d'assurer la pérennité de la paix et le développement en RDC, déterminent que les opérations de consolidation de la paix ne se limitent plus seulement à renforcer les capacités des institutions nationales mais également à faire reposer cette paix sur le modèle structurel de l'État de droit et de la démocratie. La MONUSCO étant une création des Nations Unies, elle cherche à adapter ses activités aux normes internationales correspondant aux aspirations politiques des Nations Unies[1453]. Les standards de conduite imprimés à la RDC promeuvent ces normes en vue de créer un nouveau cadre d'activités protecteur des droits des citoyens autrement dit, un modèle de gouvernance de l'Etat en droit international[1454]. Désormais, le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit vont transcender toutes les sections de la Mission de paix et vont concilier l'ensemble des institutions de l'Etat au respect et à l'observance de ces derniers.

Ces trois éléments cumulés permettent de faire un point sur la réalité normative de l'encadrement des opérations de consolidation et de stabilisation ainsi que sur leurs principales limites. Ce nouveau modèle d'Etat implique pour la RDC un changement des pratiques au niveau de l'accession et de l'exercice du pouvoir politique de l'État qui ne peut plus s'accommoder d'un régime politique arbitraire et illégitime[1455]. La finalité de cette transformation de l'Etat congolais par les opérations de consolidation de la paix réside dans l'appropriation des moyens juridiques et politiques susceptibles de résister et d'empêcher toute tentative de reprise des hostilités[1456]. L'internationalisation du processus de consolidation de la paix offre, du fait de la faiblesse institutionnelle de l'Etat congolais, un contexte politique et juridique favorable à la réception des normes internationales dans l'ordre juridique interne. Elle permet aussi d'évaluer comment les valeurs libérales intègrent les textes fondamentaux de l'Etat en reconstruction. Le modèle privilégié par

[1453] SOREL (J-M), « Institutions économiques internationales et droit international des droits de l'homme : un respect cosmétique en effet miroir » *in S.F.D.I & I.I.D.H*, *La soumission des organisations internationales aux normes internationales, op.cit.,* p.36

[1454] BODEAU-LIVINEC (P), *Le Gouvernement de l'Etat du point de vue du droit international*, *op.cit*., p.588.

[1455] A/51/512 du 18 octobre 1996, Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies, §§5-6.

[1456] KLEIN (P), « L'administration internationale de territoire : quelle place pour l'Etat de droit ? », *in SFDI, L'Etat de droit en droit international,* Pedone, 2009, p.390.

l'internationalisation du régime politique demeure l'assistance normative institutionnelle, qui conduit à l'avènement d'un régime démocratique.

L'objectif de l'assistance institutionnelle des Nations Unies est de promouvoir au sein de nouvelles institutions post conflit, les règles relatives à la protection des droits de l'homme, au pluralisme politique, à la bonne gouvernance, à l'avènement du régime démocratique aussi bien dans l'accession que dans l'exercice du pouvoir et à l'instauration d'un véritable Etat de droit. L'émergence d'un modèle de gouvernance démocratique n'a pas seulement pour but de protéger, de prévenir les individus contre les violations des droits ou de réagir le plus souvent par la force, lorsque ces dernières sont en cours, pour y mettre fin. Elle a également pour but de reconstruire l'Etat sur la base des standards internationaux de bonne gouvernance dans lequel, les droits des individus quels qu'ils soient seront respectés[1457]. En droit international, ce modèle est qualifié de bon gouvernement ou l'Etat de droit[1458]. L'action des Nations Unies à travers la MONUSCO dans ce domaine vise à promouvoir la gouvernance politique dans le pays. La pratique onusienne de la consolidation de la paix traduit la volonté de l'Organisation à conforter sa légitimité politique dans ce domaine après le conflit en développant des mesures nouvelles au sein des États dévastés par des décennies de guerre :

« *Dans la communauté des nations, grandes ou petites, le sentiment prévaut désormais qu'une occasion nouvelle se présente, et que nous pouvons aujourd'hui espérer atteindre les objectifs premiers de la Charte: une Organisation des Nations Unies capable de maintenir la paix et la sécurité internationales, d'assurer la justice et le respect des droits de l'homme ainsi que, pour reprendre les termes de la Charte, de favoriser le progrès social et d'instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande . Cette chance doit être saisie »*[1459].

Dans la résolution A/RES/63/128 sur l'état de droit aux niveaux national et international, l'Assemblée générale des Nations Unies réaffirme que :

[1457] MOINE (A), « Etat de droit, un instrument international au service de la paix », *op.cit*., p.14.
[1458] KLEIN (P), « L'administration internationale de territoire : quelle place pour l'Etat de droit ? », *in SFDI, L'Etat de droit en droit international*, Pedone, 2009, p.390.
[1459]Agenda pour la paix, Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, §3.

« *Les droits de l'homme, l'état de droit et la démocratie sont interdépendants, se renforcent mutuellement et font partie des valeurs et principes fondamentaux, universels et indissociables de l'Organisation des Nations Unies* »[1460].

A la lumière de cette résolution, la gouvernance politique repose sur trois piliers : les droits de l'homme, l'état de droit et la démocratie. Ces valeurs véhiculées parles Nations Unies ont récemment été renforcées par une notion nouvelle : la responsabilité de protéger qui offre des garanties contre les crimes les plus graves que l'Etat commet ou laisse commettre contre ses propres populations sur son territoire. Si le bon gouvernement est celui dans lequel, les méthodes de bonne gouvernance sont applicables, il ne précise pas, ni politiquement, ni juridiquement la forme du gouvernement ou le régime politique. La seule condition pour y parvenir demeure dans la mise en place d'un système politique qui est respectueux des droits des populations et qu'il en fasse une finalité et non un moyen[1461]. La bonne gouvernance, c'est aussi une méthode d'accession et d'exercice du pouvoir mais dans l'intérêt des populations. Elle incarne l'exercice de pouvoir d'une certaine manière, différente du régime précédant et dont le but reste le bien-être de tous.

M.W. Riesman considère que « *la préoccupation première du droit international des droits de l'homme est désormais la transformation des régimes étatiques défaillants en des gouvernements dont les méthodes devraient être en adéquation avec les standards internationaux, autrement dit en faire des régimes démocratiques* »[1462].

Cette dimension politique de l'intervention se traduit par une approche sanctionnatrice des crimes commis par et dans les Etats défaillants. La saisine de la justice internationale (CPI) conforte cette idéologie selon laquelle, il faut mettre hors d'état de nuire les criminels. Malgré cette tendance à élargir les motifs d'interventions par la nécessité de changer le régime par l'adoption des critères internationaux de bonne gouvernance, il apparaît souvent que le changement de régime ne soit pas sans conséquence. Dans certaines circonstances, le nouveau modèle de gouvernance imposé par les intervenants extérieurs pour la paix ne soit pas adapté aux cultures locales et puisse réveiller des antagonismes intercommunautaires. Dans le cadre de la promotion de la gouvernance politique en vue de consolider le système

[1460] A/RES/63/128, 11 décembre 2008, Préambule
[1461] MVE ELLA (L), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques*, *op.cit*., p.310.
[1462] REISMAN (M.W), *L'Ecole du New Haven de droit international, op.cit*., p.226.

politique congolais, l'intervention internationale repose sur des mécanismes internationaux de promotion et de contrôle des élections (***Section 1***) et sur l'internationalisation de l'Etat de droit et de la démocratie (***Section 2***).

### *Section 1-Les mécanismes internationaux de promotion et de contrôle des élections*

L'internationalisation du processus électoral s'accompagne du développement de l'assistance électorale. Elle se traduit par un accroissement des interventions de l'ONU, des organisations régionales et sous régionales à travers une diversification des missions en la matière. Ces interventions se font à coup des résolutions du Conseil de sécurité agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies pour prescrire les mesures à prendre afin de garantir le bon déroulement du processus électoral et d'éviter qu'il ne dégénère en une situation de violence interne de nature à porter atteinte à la paix et à la sécurité internationale dans la région [1463]. Dans ce domaine, les Nations Unies opèrent selon quatre types d'interventions : la vérification du processus électoral, la conduite des élections, la supervision et la certification des résultats[1464]. Dans le cadre du mandat de la MONUC, puis de la MONUSCO, les Nations Unies sont allées de l'observation électorale c'est-à-dire du déroulement du scrutin limité au jour du vote à l'assistance technique et financière (suivi de l'ensemble des opérations électorales). Ce champ nouveau exploré par les Nations Unies, bien que conforté par l'idée de standardisation normative de la démocratie au-delà de quelques résistances opposées par les tenants de la diversité des formes de la démocratie interrogent sur le principe de la souveraineté des Etats[1465].

Autrefois, la question de la démocratie relevait seulement du droit constitutionnel des Etats mais désormais, elle est saisie par le droit international du fait de ses incidences sur la paix et la sécurité internationales. Le non-respect des standards démocratiques tels que prescrits par les Nations Unies peut conduire à des contentieux et à des situations de menace contre la paix et la sécurité internationales impliquant l'intervention des Nations Unies

[1463] KAMTO (M), *Droit international de la gouvernance, op.cit*., pp.118-119.
[1464]ONDO (T), « L'internationalisation du droit relatif aux élections nationales : à propos d'un droit international des élections en gestation, *D.I.P*, 2012, p.1427
[1465] BONZI (T), *Mesures des résultats de la MONUC à la lumière des mandats qui lui ont été confiés*, Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche (UNITAR) Programme UNITAR de Formation par correspondance aux Opérations de Maintien de la paix. Palais des Nations, Genève, Suisse, 2006, p.48. La Division Electorale a pour mission d'apporter son assistance à la Commission Electorale Indépendante (CEI) dans la préparation et la tenue des élections sur l'ensemble du territoire de la République Démocratique du Congo en coordination avec les autres organismes des Nations Unies, les donateurs et les ONG.

conformément à ses buts et principes[1466]. L'assistance électorale constitue un des moyens pour la MONUC, puis la MONUSCO de participer au règlement du conflit armé en RDC. Elle peut être déduite de l'article 34 de la Charte des Nations Unies qui dispose que :

« *Le Conseil de sécurité peut enquêter sur tout différend ou toute situation qui pourrait entraîner un désaccord entre nations ou engendrer un différend, afin de déterminer si la prolongation de ce différend ou de cette situation semble devoir menacer le maintien de la paix et la sécurité internationales* ».

Les contentieux électoraux peuvent engendrer des tueries en masse et des déplacements de population. Cette situation peut aussi déboucher sur un conflit armé susceptible de menacer la paix et la sécurité internationales et donc, justifier l'intervention du Conseil de sécurité des Nations Unies sur le fondement de l'article 39 de la Charte de l'ONU. Les rapports fournis par les observateurs électoraux conduisent souvent la communauté internationale à intervenir pour prévenir le déclenchement du conflit ou pour limiter son expansion lorsqu'il est déjà en cours. En RDC, le problème de légitimité politique a toujours constitué l'une des principales causes des troubles qui minent la société. En effet, depuis l'accession du pays à la souveraineté nationale et internationale le 30 juin 1960, le pays a connu 32 ans d'un régime monolithique suivi de sept années de guerres successives de 1996 à 2003, date de la mise en place du gouvernement de transition qui devait conduire aux élections générales de 2006[1467]. Les animateurs des institutions de la période de transition congolaise ne pouvaient se prévaloir de leur légitimité que par la voie des élections qui relève pour partie du mandat de la MONUC/MONUSCO.

Dans une telle configuration, il ne fait aucun doute que l'élection constitue une première étape du processus de démocratisation pour mettre fin à la défaillance politique de l'Etat. Cette défaillance politique résultant en grande partie de deux guerres (1997 et de 1998) constitue une possibilité ou une invitation à reconstruire le cadre juridique d'élaboration des normes nationales de gouvernance. L'internationalisation du processus électoral vise à instaurer une culture électorale, en contribuant à la réforme du système électoral dans son ensemble et à la conduite des opérations électorales proprement dites. Cependant, la

[1466] NESTEROVIC (S), « L'assistance électorale multilatérale : un procédé incontournable, mais insuffisant de pacification des Etats », *RDUS*, 2012, p.716
[1467] AYOUB (K*), L'ONU face à l'irrationnel en RDC*, *op.cit*. pp.179-183.

MONUC/MONUSCO n'a pas reçu de mandat pour organiser les élections, ni à se substituer à la structure d'appui à la démocratie qui est la Commission Electorale Indépendante(CEI), devenue depuis 2010, la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) [1468]. L'internationalisation de la démocratie implique le rattachement à la règlementation internationale des principales matières liées aux élections nationales, pouvant entraîner une certaine unification du droit public au profit des individus, des Etats et de la communauté internationale. Elle se traduit par la mise en œuvre des règles et des codes électoraux adoptés par les Etats en vue de la promotion des standards démocratiques que sont la liberté, la fiabilité et la transparence[1469]. Elle obéit à trois modes de conceptualisation : la participation politique, la gouvernance politique et les élections libres et honnêtes[1470]. Les modalités d'imposition de ces standards démocratiques aux Etats défaillants sont désignées traditionnellement par l'expression « assistance électorale ». C'est dans ce contexte que l'assistance électorale se trouve insérée dans les opérations de consolidation de la paix (**§ 1**). Cependant, les expériences de terrain ont mis en relief les limites de cette pratique dans la stabilisation du pays (**§ 2**).

## § 1. L'INSERTION DE L'ASSISTANCE ELECTORALE DANS LES OPERATIONS DE CONSOLIDATION DE LA PAIX

Conçue comme tâche technique chargée d'assister les organes politiques dans l'exécution du mandat, l'assistance électorale en RDC a évolué pour dépasser ce cadre initial[1471]. L'assistance électorale préconise des solutions à court, moyen et long termes impliquant une pluralité d'acteurs nationaux et internationaux en vue de prévenir la reprise des hostilités et restaurer la paix dans la durée. Dans bien des cas, l'instabilité politique et économique dans le pays résulte d'un processus électoral non maitrisé. Emaillé des fraudes et manipulations politiques, cette situation peut être à la base du déclenchement de conflit surtout lorsque le gouvernement en place manquerait de légitimité et d'autorité. Celui-ci ne représente pas fidèlement la population dans son ensemble, ou se montre incapable de garantir la sécurité de ses concitoyens sur la totalité de son territoire. En tant que moyen d'expression

[1468] VIRCOULON (T), « Ambiguïtés de l'intervention internationale en République Démocratique du Congo », *op.cit*., p.6.
[1469] .1407ONDO (T), « L'internationalisation du droit relatif aux élections nationales : à propos d'un droit international des élections en gestation », *op.cit.,* p.1407
[1470] D'ASPREMONT (J), « Emergence et déclin de la gouvernance démocratique en droit international », *RQDI*, vol.22, n°2, 2009, p.64
[1471] NESTEROVIC (S), « L'assistance électorale multilatérale : un procédé incontournable, mais insuffisant de pacification des Etats », *op.cit*, p.716.

de la volonté populaire, l'élection constitue le mode privilégié de restauration de la démocratie dans un Etat post conflit et participe à sa reconstruction. En RDC, le gouvernement de transition, compromis politique de l'Accord global et inclusif du 17 décembre 2002 et mis en place le 30 juin 2003 était composé des belligérants de la guerre qui a ensanglanté le pays. Dans la formule originale de 1+ 4(un président plus quatre vice-présidents représentant chacun un mouvement rebelle), personne ne disposait de la légitimité nécessaire pour n'avoir pas été élue[1472]. Il était donc nécessaire de procéder à la reconstruction d'institutions politiques représentatives. Les élections démocratiques sont donc apparues comme l'unique solution envisageable et acceptable par tous.

Aujourd'hui, la quasi-totalité des accords de paix, conclus avec l'appui de la communauté internationale, font de l'organisation des élections un facteur de stabilité et moyen de consolider la paix[1473].Devenu l'expression de la volonté populaire et l'une des modalités du droit à l'autodétermination interne de peuple, l'élection est devenue le mode par excellence de restauration de la démocratie dans un Etat. A ce sujet, « *le vote constitue l'expression la plus aboutie de ce droit du peuple en tant que mode par lequel le citoyen désigne ses représentants* »[1474]. L'exercice de ce droit de vote relève de la compétence exclusive de l'Etat car il traduit sa souveraineté interne et par ce choix, il participe à la reconstruction de l'Etat[1475]. L'intervention de la communauté internationale au regard de ce droit de vote trouve sa justification dans la défaillance de l'Etat qui ne veut ou ne peut plus garantir ce droit à sa population sans assistance extérieure et dans l'émergence du droit électoral [1476] . Cette assistance électorale s'inscrit dans le cadre des opérations de reconstruction de l'Etat.

---

[1472] L'accord global et inclusif du 17 décembre 2002 à Pretoria avait envisagé un schéma qui consistait à contenter tous les belligérants du conflit congolais dans sa dimension interne. La formule 1+4 consistait à avoir un Président de la République qui partage ses pouvoirs avec quatre vices Présidents dont chacun représentait le mouvement rebelle dont il était le chef. Ce schéma avait le mérite de favoriser la réunification du pays et de permettre l'organisation des élections sur tout le territoire national cependant, il avait consacré une illégitimité au sommet de l'État. ; voir K. AYOUB, *L'ONU face à l'irrationnel en RDC*, éd. L'Harmattan 2011, pp.180-181

[1473] En RDC, après les affrontements de 1998 qui ont divisé le pays en trois entités administrées par des groupes rebelles et une par le gouvernement central. Les différents accords de paix de Lusaka, signé le 10 juillet 1999, l'accord global et inclusif de Pretoria du 17 décembre 2002 insistent tous sur la nécessité de mettre en place un nouvel ordre politique en RDC qui passe par un processus d'élections libres, démocratiques et transparentes

[1474] MASCLET (J.C), *Droit électoral*, Puf, 1989, p.11. ; MVE ELLA (L), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques*, *op.cit*., p.317.

[1475] D'ASPREMONT(J), « La création internationale d'Etats démocratiques », *RGDIP*, 2005, pp.889-908.

[1476] ONDO (T), « L'internationalisation du droit relatif aux élections nationales : à propos d'un droit international des élections en gestation », *RDP*, 2012, p.1407.

V-Y Ghebali, considère que *« les élections constituent une stratégie de sortie des conflits intra-étatiques. Elles sont censées ouvrir la voie à la pacification et à la démocratisation internes ainsi qu'au désengagement international »*[1477].

En RDC, la mise en route du processus électoral ouvre des perspectives de paix, loin d'empêcher la reprise des hostilités, il permet d'atténuer les tensions sociales en offrant à la majorité d'acteurs politiques la possibilité de prendre le pouvoir par les urnes et non par les armes[1478]. L'issue des élections conduit à l'établissement d'un pouvoir légitime, censé assurer la stabilité et le développement économique du pays. La défaillance du système politique de l'Etat constitue un obstacle à l'émergence d'un régime démocratique conforme aux normes internationales. La finalité des élections en RDC consiste à doter le pays d'un gouvernement représentatif, légitime et effectif en vue de consolider la paix. C'est dans ce cadre que la mission d'assistance électorale de la MONUC/MONUSCO constitue un instrument de consolidation de la paix (**A**). Cependant, la réussite de ce processus dépend d'autres composantes de la consolidation de la paix dont elle assure la coordination (**B**).

### A.L'assistance électorale comme instrument de consolidation de la paix en RDC

L'assistance de la communauté internationale au processus de reconstruction nationale par le processus électoral est le signe de la défaillance de l'Etat dans ses fonctions fondamentales. Le transfert de cette fonction à une entité étrangère aux fin de consolidation de la paix témoigne qu'une entité du droit international dispose le pouvoir de participer à un processus qui incarne l'affirmation de la souveraineté nationale. L'assistance électorale internationale traduit l'influence des acteurs internationaux dans le processus de consolidation de la paix. Elle favorise la mise en application des normes internationales électorales par le soutien et le contrôle du processus électoral. Elle obéit à un objectif de portée générale : « *évaluer les processus électoraux conformément aux principes internationaux qui gouvernent les élections honnêtes et démocratiques et au système juridique du pays où ils se déroulent* »[1479].

[1477] GHABALI (V.G), « De l'effet des élections démocratiques dans la stratégie de sortie des conflits intra étatiques : enseignements de l'expérience de l'ONU et de l'OSCE », disponible sur internet : http://www.he.admin.ch. Consulté le 9 juin 2016.
[1478] CORTEN (O), *La rébellion et le droit international : le principe de neutralité en tension*, Académie du droit international de la Haye, 2016, p.374.
[1479] Déclaration de principes relative à l'observation internationale d'élections de 2005 (préambule, §4 *in fine*)

Elle investit différents domaines allant de l'appui à la rédaction de la Constitution, à l'assistance aux réformes administratives et financières, au renforcement de la législation nationale relative aux droits de l'homme, à l'amélioration des structures judiciaires, à la formation de spécialistes de droits de l'homme, à l'aide aux mouvements armés d'opposition pour leur permettre de se transformer en partis politiques et au processus électoral proprement dit[1480]. Dans les situations de post conflit caractérisée par une capacité institutionnelle nationale insuffisante pour organiser les élections, l' assistance électorale internationale peut être matérielle, technique, logistique, financière en accords avec les protagonistes nationaux et en application des normes internationales[1481].Aux termes de la résolution 1592(2005), le Conseil de sécurité a demandé à toutes les parties prenantes au processus de transition en RDC de faire des progrès concrets en vue de la tenue des élections, ainsi que le prévoit l'Accord global et inclusif, notamment en favorisant l'adoption au plus tôt de la constitution et de la loi électorale ainsi que l'inscription des électeurs sur les listes électorales.

En 2006, la contribution financière de l'Union européenne pour l'organisation des élections générales en RDC s'élevait à 250 millions d'euros[1482], l'ONU 432 millions de dollars[1483]. Dans la nouvelle conception de la paix, l'organisation d'élections démocratiques est progressivement devenue un passage obligé, envisagé comme un remède pour les États en situation post-conflit pour consolider la paix. Elle est perçue comme un instrument susceptible de contribuer au renforcement des indicateurs d'une paix durable. C'est dans ce cadre que la résolution 1493(2003) encourage la MONUC à apporter assistance durant la période de transition (…) ainsi qu'à la préparation et à la tenue des élections. Toutefois, la tenue d'une élection ne garantit pas le retour effectif de la paix car les facteurs de déclenchement des hostilités ne peuvent être extirpés par le seul fait d'avoir organisé les élections fussent- elles démocratiques ou non. Autrement dit, la paix ne peut se résoudre à la seule organisation des élections dont elles constituent qu'une étape dans un long processus de rétablissement de la paix.

[1480] KAMTO (M), « L'ONU et l'assistance électorale », *Actes de colloque de la SADIC de Johannesbourg*, 21-24 août 1995. ;NESTOROVAC (N), *L'assistance électorale multilatérale. Promouvoir la paix par la démocratie*, éd. L'Harmattan, 2012, p.143.

[1481]ONDO (T), « L'internationalisation du droit relatif aux élections nationales : à propos d'un droit international des élections en gestation », *op.cit*., p.1422.

[1482] Rapport de la délégation d'observation des élections présidentielles et législatives en République Démocratique du Congo, parlement européen, 23 juillet 2006, §31.

[1483] Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'organisation, A/61/1, 2006, §126.

L'objectif final de la période de transition politique engagée le 30 juin 2003 était de réaliser une réforme institutionnelle en mettant en place des institutions qui fonctionnent selon les règles démocratiques. Dans ce cadre, la dimension politique de l'intervention est davantage mise en avant comme justification du changement de la nature du régime plutôt qu'une action humanitaire visant à protéger les civils victimes des violences. De ce point de vue, les élections constituent donc, l'aboutissement de la transition politique et la mise en place d'un régime démocratique. Il s'agit, selon l'expression du Secrétaire général de l'ONU « *d'institutionnaliser la paix* ». Outre, les résolutions de l'Assemblée générale qui consacrent le principe d'élections périodiques et honnêtes, le *corpus* des standards applicables a été enrichi par le Secrétaire général sous l'impulsion de sa division de l'assistance électorale. Le Conseil de sécurité s'est engagé de manière déterminée dans les processus électoraux lorsqu'il a considéré que les exigences du maintien de la paix et de la sécurité internationales requéraient un contrôle étroit des conditions d'expression de la volonté populaire[1484].

Dans le cadre congolais, le Conseil de sécurité de l'ONU a demandé à la communauté internationale des donateurs de contribuer généreusement aux élections qui seront organisées dans le pays. L'assistance électorale permet le passage de l'affrontement militaire des belligérants à l'affrontement électoral. En raison de son caractère *ad hoc,* elle joue le rôle de lanceur d'alerte rapide et permet de signaler les situations susceptibles de déstabiliser le pays en cas de répétition de mauvaises pratiques, notamment la fraude électorale, violences politiques, la corruption des électeurs ou les irrégularités de toute nature[1485]. Cette phase se caractérise par l'abandon progressif mais parfois irréversible du recours à la violence pour la réalisation des objectifs d'ordre politique, économique par des moyens pacifiques. Elle tend à convaincre les différentes parties en conflit de la supériorité des élections sur la poursuite des hostilités et consacre les élections comme un outil pacifique de résolution de conflit dans une perspective durable. Par ses bons offices, elle persuade les groupes armés à renoncer à la violence et à se transformer en partis politiques[1486]. L'assistance électorale des Nations Unies participe à promouvoir une bonne gouvernance sans qu'il aboutisse à une forme précise de gouvernement. P.C. Schimtter affirme que « *la gouvernance ne constitue pas un objectif en*

[1484] S/RES/1635(2005) du 28 octobre 2005, préambule et § 4 ; S/RES/1711(2006) du 29 septembre 2006, préambule ; S/RES/1693(2006), du 30 juin 2006, préambule ; S/RES/1671 (2006) du 25 avril 2006, préambule
[1485]NESTOROVAC (N), *L'assistance électorale multilatérale. Promouvoir la paix par la démocratie*, *op.cit*., p.189.
[1486] CORTEN (O), *La rébellion et le droit international : le principe de neutralité en tension*, *op.cit*., pp.2-5., Agence Congolaise de Presse, 15 septembre 2018.

*soi mais une méthode ou un mécanisme permettant de réaliser une série d'objectifs qui devraient être choisis de manière indépendante par les acteurs impliqués et concernés* »[1487]. Autrement dit, il ne présage pas d'un idéal- type de gouvernement ou de régime politique. En tant que méthode d'accession au pouvoir, la bonne gouvernance par le vote doit respecter les moyens pour accéder et exercer le pouvoir. Ces deux éléments doivent concourir pour le seul intérêt des populations. Ainsi, l'application du modèle démocratique de bonne gouvernance concernerait d'une part, l'accession d'un gouvernement par des moyens légitimes au pouvoir, son avènement par des changements constitutionnels de gouvernement et d'autre part, l'exercice de ce pouvoir de manière démocratique[1488].

Pour le Secrétaire général de l'ONU, la tenue des élections dans ce pays représente un des éléments clés de la stratégie de retrait de la MONUC. Il envisage de fournir une assistance technique et logistique à la Commission électorale indépendante et de l'épauler dans sa tâche, en coordonnant l'assistance internationale[1489]. Dans la résolution 2277 (2016), le Conseil de sécurité des Nations Unies fixe les priorités de la MONUSCO, pour contribuer à la stabilisation de la situation en créant des conditions propices à la tenue des élections pacifiques et crédibles dans les délais prévus de façon à réduire les risques d'instabilité notamment en offrant un espace politique ouvert[1490]. Autrement dit, l'assistance électorale contribue à la pacification de l'environnement général et de ce fait, devient un outil de gestion pacifique des conflits et un levier permettant le désengagement de la communauté internationale.

Dans cette perspective, l'assistance électorale inaugure une nouvelle façon de résoudre les conflits dans des communautés qui ne s'affirment que par la violence. G. Hermet explique en ce sens que :

---

[1487] SCHMITTER (P .C), « Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance », *in* C. GOBIN, B. RIHOUX (éd), *La démocratie dans tous ses états,* Academia/Bruylant, 2000, p.53.

[1488] MVE ELLA (L), « *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques », op.cit*., p.310.

[1489]Deuxième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2003/566 du 27 mai 2003, §§69-70. Voir Vingt-et-unième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2006/390 du 13 juin 2006, §§ 23-26. Voir également Vingt-deuxième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2006/759, du 21 septembre 2006, §§ 9, 20-25.

[1490] S/RES/2277(2016) du 30 mars 2016, § 8 et 29.

« *Dans la démocratie, le conflit apparaît comme le corollaire obligé du pluralisme et de la liberté, comme l'ingrédient d'un processus de changement permanent qui engendre le développement. La tolérance démocratique est pourtant bien l'attitude qui rend le conflit acceptable, qui le dédramatise, qui persuade d'admettre l'autre sans se renier* »[1491]. Pour l'auteur, le conflit en démocratie n'est pas exclusivement armé. Il peut découler d'une opposition idéologique qui traduit la pluralité démocratique, génératrice de progrès.

En tant qu'instrument de pacification, l'assistance électorale incarne ce modèle d'internationalisation institutionnelle dans le cadre des opérations de consolidation (**1**) et contribue à la mise en place d'un pouvoir représentatif et légitime(**2**).

### *1. La mise en place d'un modèle d'internationalisation institutionnelle dans le cadre des opérations de consolidation*

Dans le cadre de ce processus de reconstruction de la RDC, les Nations Unies par l'intermédiaire de la MONUC, puis de la MONUSCO ont joué un rôle important aussi bien pour ce qui est de l'assistance électorale qu'institutionnelle. L'objectif final de la période de transition décrétée le 30 juin 2003 était la démocratisation de l'État congolais. Pour cela, il fallait mettre fin à la crise de légitimité institutionnelle et politique par les élections libres, crédibles, transparentes et inclusives. L'appui international vise dans ce domaine à trancher définitivement les questions relatives à la légitimité démocratique, considérées comme causes d'instabilité politique et institutionnelle depuis l'indépendance du pays[1492]. Dans ce contexte, la RDC peut constituer un « laboratoire d'essai » d'une « confection internationale des institutions politiques »[1493]. Elle représente un cas abouti d'internationalisation des institutions dans le cadre de l'appui des Nations Unies. Matériellement, cette internationalisation institutionnelle s'est opérée par intégration dans la constitution de la République Démocratique du Congo de 2006 et sous l'influence des normes internationales de gouvernance des dispositions dont le but principal n'est pas de conforter la suprématie du droit international sur le texte fondamental mais surtout de consacrer sur le plan normatif interne les remèdes durables à la crise récurrente de légitimité dans le pays.

[1491] HERMET (G), *Exporter la démocratie*, Paris, Presses de Sciences Pô, 2008, p. 123.
[1492] S/RES/1991(2011), 28 juin 2011, §§6-7.
[1493] HAUPAIS (N), « Les techniques de participation des Nations Unies à l'élaboration des constitutions », *in* P.F. LAVAL, R. PROUVEZE (dir), *L'ONU, entre internationalisation et constitutionnalisation*, Pedone, 2015, p.12.

Ainsi, l'internationalisation vise à constitutionnaliser les solutions et les principes universels dont l'inobservance et l'inapplicabilité sont à la base de la crise chronique de légitimité des institutions et de leurs animateurs. Dans les rapports du Secrétaire général de l'ONU et les résolutions du Conseil de sécurité précédant la rédaction de la constitution congolaise, il a été retenu certaines dispositions posant le socle normatif indispensable à intégrer dans la constitution définitive. Ainsi, la protection des droits de la femme et de l'enfant en tant que personnes vulnérables a été régulièrement rappelée ainsi que leur encouragement à la participation aux opérations de reconstruction de l'Etat[1494].Dans la résolution 1493(2003), le Conseil de sécurité encourage la MONUC, en coordination avec les autres organismes des Nations Unies, les donateurs et les organisations non gouvernementales, à apporter son assistance, durant la période de transition, à la réforme des forces de sécurité, au rétablissement de l'état de droit et à la préparation et à la tenue des élections sur l'ensemble du territoire de la RDC[1495].

Tout en réaffirmant son attachement aux textes internationaux auxquels, elle a adhéré, la constitution de 2006 a consacré cette exigence de protection de ces personnes en en faisant une obligation positive à la charge de l'Etat[1496]. A ce titre, les rappels incessants des Nations Unies de mettre en place un Etat de droit, garant d'une protection effective des droits humains, est une incitation faite pour intégrer de telles dispositions dans la future constitution. L'Etat de droit se caractérise sur le plan interne à la fois par la consécration de certaines règles visant à mieux protéger les droits des individus et par le respect des règles qu'il s'est lui-même fixées. Donc, sur le plan international, un tel processus est analysé comme une obligation d'installer dans son territoire, ce qu'a été convenu d'appeler selon l'expression de Mirkine « *un droit constitutionnel de la Paix »ou « un droit interne de la Paix* »[1497].

Il s'agit ici d'une traduction des Etats post conflits de fixer les règles du droit international visant à maintenir la paix et la sécurité internationales en limitant le recours à la force. L'internationalisation du processus démocratique s'est justifiée par la défaillance de l'Etat congolais. L'action des Nations Unies dans ce processus qui relève de principe de la

[1494] S/RES/1325(2000), 31 octobre 2000 relative à l'égalité entre les hommes et femmes et la promotion des droits de l'homme.
[1495] S/RES/1493(2003) du 28 juillet 2003, §5
[1496] L'article 14 de la constitution congolaise de 2006 considère que « la parité homme-femme dans les institutions est une obligation de l'Etat ».
[1497] MIRKINE-GUETZEVITCH (B), « Les tendances internationales des nouvelles constitutions », *RGDIP*, 1948, pp.377-379.

compétence de l'Etat traduit bien cette faiblesse de l'Etat dans l'exercice de ses compétences traditionnelles sans assistance internationale sous la forme des opérations de consolidation de la paix. Il est évident que les opérations de reconstruction offrent des solutions aux causes de la crise. Celles-ci peuvent prendre la forme d'une meilleure protection constitutionnelle des droits de l'homme, du pluralisme politique effectif, de la tolérance et de la démocratie notamment par la condamnation des changements anticonstitutionnels de gouvernement[1498]. A ce propos, le préambule de la Constitution de 2006 de la RDC semble préciser le fondement de ce nouveau régime comme :« *Un Etat de droit, indépendant, souverain, uni et indivisible, social, démocratique et laïc* »[1499].

En intégrant les dispositions sur la démocratie, l'unicité, l'indépendance, la souveraineté, l'indivisibilité et la laïcité comme fondement de l'Etat, le constituant congolais a entendu apporter une réponse à la crise chronique de légitimité et à certaines controverses locales notamment liées aux racines de l'église catholique romaine dans l'architecture politique congolaise. Il a ainsi assuré la neutralité de l'Etat face aux opinions religieuses, aux postures interventionnistes et divisionnistes tout en partageant avec l'ensemble du peuple congolais un seul et unique patrimoine commun qui est la RDC. Une analyse approfondie de la situation montre que certaines dispositions de la Constitution congolaise de 2006 traduisent un certain degré d'internationalisation. La mise en place d'un parlement bicaméral est le fruit d'une innovation étrangère par rapport au régime précédent. La création de la chambre haute(Senat) traduit la volonté et la prise en compte par le constituant des limites du régime politique existant lié à la question de la représentativité des entités territoriales décentralisées[1500]. La création du Senat en RDC était à la base de divergence multiple. Elle a été possible grâce à la médiation et aux bons offices de la communauté internationale à travers la MONUC. Pour le constituant, l'existence du Senat permet d'assurer la promotion des mécanismes visant à consolider le caractère démocratique du régime comme la séparation des pouvoirs.

L'internationalisation de la Constitution congolaise est marquée par l'organisation des dispositions constitutionnelles intangibles, susceptibles de remédier à la crise de légitimité et à

[1498] MVE ELLA (L), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques, op.cit.,* p.339.
[1499] Article premier de la Constitution de la RDC du 18 février 2006.
[1500] LE YONCOURT(T), « Le Sénat républicain représentant les collectivités territoriales », *Pouvoirs*, n°159, 2016, pp.27-40

l'instabilité politique dans le pays. L'article 220 de la constitution du 18 février 2006 prévoit des dispositions qui sont exclues de la révision telles sont : « *La forme républicaine de l'Etat, le principe du suffrage universel, la forme représentative du Gouvernement, le nombre et la durée des mandats du Président de la République, l'indépendance du pouvoir judiciaire, le pluralisme politique et syndical, les droits et libertés de la personne, les prérogatives des provinces et des entités territoriales décentralisées* »[1501].

Bien que verrouillées, le constituant n'entend pas conférer à ces dispositions constitutionnelles une valeur supra constitutionnelle. Elles sont formalisées seulement pour les exclure du champ intempestif de révision constitutionnelle, source d'instabilité et de crise politique défavorable à la paix et aux investissements étrangers. A ce titre, le constituant manifeste sa volonté de renforcer le régime démocratique afin de prévenir les turbulences éventuelles liées à la crise de légitimité des institutions et de leurs animateurs. L'appui de la communauté internationale dans les différents domaines précités vise à renforcer les institutions publiques sur lesquelles la paix doit être fondée. Cette restauration s'impose comme une condition à l'édification d'un socle institutionnel cohérent et solide susceptible d'assurer un fonctionnement régulier de l'État, et à garantir une bonne gouvernance[1502].A l'appui de cette restauration, l'Etat doit encourager l'édition, la suppression et le respect des dispositions législatives en vue de promouvoir le bon fonctionnement des services publics[1503].

Cette assistance internationale à la consolidation de la paix peut être interprétée comme une assistance constitutionnelle dans la mesure où certaines dispositions des accords de paix et les mesures qu'ils impliquent font l'objet d'intégration constitutionnelle[1504]. Ainsi, la création du Senat relève du chapitre V de l'Accord global et inclusif du 17 décembre 2002. Dans la résolution 2277(2016), le Conseil de sécurité décide que les priorités de la MONUSCO sont de contribuer à la stabilisation de la situation, grâce à la mise en place des

[1501] Constitution de la République Démocratique du Congo, adoptée par référendum du 18-19 décembre 2005 et promulgué par le chef de l'État congolais, le 18 février 2006, article 220. Voir Rapport spécial du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur les élections en République Démocratique du Congo, S/2005/320 du 26 mai 2005, §5

[1502] MENEMENTIS (A), « L'assistance constitutionnelle et administrative comme condition de la restauration de l'État », *in* Y. DAUDET ( dir), *Les Nations Unies et la restauration de l'État*, Colloque des 16 et 17 décembre 1994, Paris, A. Pedone, 1995, p. 41.

[1503]Rapport du Secrétaire général, Agenda pour le développement, A/48/935 du 6 mai 1994, Développement et coopération économique internationale, §125.

[1504] CAHIN (G), « Les Nations Unies et la construction d'une paix durable en Afrique », *in* R. MEDHI (sous la direction de), *la contribution des Nations Unies à la démocratisation de l'État*, Paris, Éditions A. Pedone, 2002, pp. 144-145 ; DAUDET (Y), « La restauration de l'État, nouvelle mission des Nations Unies ? », *in* Y. DAUDET (sous la direction de), *Les Nations Unies et la restauration de l'État*, Paris, A. Pedone, 2003, p.21.

institutions étatiques (y compris judiciaires et de sécurité) opérationnelles et responsables[1505]. Dans le domaine administratif, l'action onusienne s'est limitée à accompagner le redéploiement de la capacité administrative de l'État sur l'ensemble du territoire et à encadrer l'exécution par l'État lui-même des lois de décentralisation administrative.

« *À la suite des difficultés survenues dans l'application des accords de paix, la MONUSCO, avec la coopération des parties, ne se borne plus aux fonctions prévues dans son mandat initial mais prête maintenant ses bons offices de diverses manières pour faciliter l'exécution de ces accords* ».

Autrement dit, le mandat de la MONUSCO s'élargi à diverses activités en fonction de son environnement et de l'évolution de la situation sur le terrain. Sur ses bons offices, certaines lois furent adoptées notamment la loi n° 04/24 du 12 novembre 2004 sur la nationalité qui consacre l'exclusivité et l'unicité de la nationalité congolaise. La loi n°028 du 24 décembre 2004 portant identification et enrôlement des électeurs en RDC a été suivie par l'adoption de la loi électorale du 24 février 2006 qui prévoit le calendrier électoral. Ainsi, l'adoption de la nouvelle Constitution, la clarification de la question de la nationalité, un des objets des conflits armés récurrents en RDC, sont considérées comme des mesures préventives de crises et de déclenchement des conflits surtout à l'est du pays. Cette Constitution instaure la décentralisation comme mode de gestion du pouvoir de l'État. Les activités de la MONUC/MONUSCO sont orientées en deux directions : l'une consiste à renforcer au sein de l'État congolais le cadre législatif voire constitutionnel ; l'autre à renforcer la capacité administrative et la liberté d'autodétermination du peuple par la voie des élections et le rétablissement de la confiance au sein de la population.

Le choix par le peuple de ses dirigeants participe à la consolidation de la paix. Dans les résolutions 1279(1999), 1291(2000) concernant la RDC, le Conseil de sécurité souligne que la réconciliation nationale doit constituer un processus suivi dans le cadre du dialogue inter congolais et l'importance de rétablir une administration publique dans l'ensemble du territoire national de la République Démocratique du Congo[1506]. La MONUC et d'autres organisations internationales devront aider le Gouvernement de réconciliation nationale à rétablir l'autorité de l'État en offrant un encadrement, des orientations et une assistance

[1505] S/RES/2277(2016) du 30 mars 2016, §29, b).
[1506] V. S/RES/1279 du 30 novembre 1999, préambule ; S/RES/1291 du 24 février 2000, préambule.

technique en vue de préparer et faciliter la tenue de consultations électorales libres, honnêtes et transparentes ; et à rétablir l'autorité du système judiciaire et l'état de droit partout[1507]. L'intérêt du droit international au processus électoral réside dans les conséquences qu'il peut avoir sur les relations internationales : la paix, la sécurité et le développement. Ainsi, un processus électoral réussi constitue un motif d'intérêt de la communauté internationale pour le régime politique qui va déboucher et une circonstance favorable au développement car il va attirer les investissements étrangers par la paix, la sécurité qu'il organise. L'apport de l'assistance électorale réside dans sa capacité à persuader les groupes armés à renoncer à la violence, à réintégrer la vie civile et parfois à se muer en parti politique et c'est dans ce cadre qu'elle contribue à la consolidation de la paix et à la transformation de l'espace politique congolais.

### *2. La MONUC/MONUSCO à l'œuvre du processus électoral débouchant sur un pouvoir représentatif et légitime*

Dorénavant, la démocratie est devenue un objectif de la reconstruction de l'Etat défaillant. Elle intègre le double processus de bonne gouvernance (l'accession au pouvoir et l'exercice du pouvoir). Dans le cadre congolais, l'intervention des Nations Unies à travers la MONUSCO ne vise pas seulement à protéger les populations des crimes les plus graves[1508], elle a également pour but d'appuyer la reconstruction de l'Etat sur les bases d'une bonne gouvernance. Par définition, l'élection suppose l'existence d'un choix entre plusieurs alternatives[1509]. Cette diversité des choix devient un préalable pour sa crédibilité en vue d'une stabilisation. Elle est le fondement de toute démocratie et une des garanties essentielles des autres droits et libertés dans l'exercice de ce droit. De ce fait, le système politique pluraliste constitue une garantie supplémentaire en ce qu'elle respecte la diversité d'opinions et l'alternance. A cet égard, il devient plus soucieux de respecter les changements constitutionnels de gouvernement et la légitimité démocratique conférée par la volonté populaire. Les expériences ont démontré que l'appui des Nations Unies dans un conflit donné tire d'une part sa justification dans le contexte de déficit démocratique caractérisé par le refus des dirigeants à respecter la volonté du peuple. Et d'autre part, moins dans l'absence de l'expression du pluralisme politique que dans son ineffectivité. En RDC, les trois cycles

[1507]S/RES/1528(2004), §6. Troisième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2004/650 du 16 août 2004, §12-13.

[1508] S/RES/2098 (2013), 28 mai 2013, §9.
[1509] PACTECT(P), MELIN-SOUCRAMANIEN (F), *Droit constitutionnel*, Sirey, 2006, p.81.

électoraux organisés en 2006, 2011 et 2018 ont respecté le pluralisme de par, la diversité des candidats et des courants ayant participé à ces scrutins. Toutefois, cette diversité de courant d'expression devra être relativisée car pour certains, la participation aux élections n'avait pour seul but que de donner les apparences démocratiques à des scrutins dont l'honnêteté, la transparence et la crédibilité sont fortement contestées dès le départ.

L'internationalisation du processus électoral congolais via la MONUSCO vise à promouvoir un modèle démocratique permettant l'accession au pouvoir par des moyens légitimes et son exercice démocratique[1510]. Son appui au processus électorala consisté à vérifier la régularité de ce processus. Ces tâches font appel à la collaboration d'observateurs et spécialistes internationaux des élections invitées à la demande de l'État congolais pour attester de la bonne tenue des élections dans le pays. Ce qui suppose l'égalité d'accès de tous les partis politiques aux moyens de communication, la garantie de la liberté de manifester pour tous, la viabilité des listes électorales. Il convient de remarquer que la crise politique dans certains pays n'est pas seulement liée à l'absence du pluralisme politique qui se traduit sur le plan électoral par une absence d'élection ou d'alternance mais par la difficulté de rendre effectif ce pluralisme.

L'enjeu est de traduire ce pluralisme politique en une possibilité d'alternance sans heurts. Et c'est à la suite des violations graves des droits de l'homme résultant d'un processus électoral non transparent que se trouve souvent justifier l'intervention internationale, en tant que vectrice des valeurs et normes démocratiques. D'une tendance communément admise, certains paramètres permettent d'évaluer la vitalité d'une démocratie dans un pays. L'effectivité du pluralisme politique ne peut se remarquer que lorsque les élections sont périodiques, libres et honnêtes tout en permettant l'expression de la volonté populaire[1511].Ainsi, le pluralisme politique devient un préalable à la crédibilité d'une élection et constitue un fondement de la démocratie car il affirme la légitimité de toutes les opinions politiques, les différentes convictions à l'expression et à la compétition libres dont le pouvoir reste l'enjeu mais, il doit être complété par d'autres garanties comme le respect de la diversité d'opinion, de pensée, d'expression, d'association et l'absence de discrimination dans le droit

[1510] DOUBLET (Y-M), TOUVET (L), *Droit des élections*, 2e éd. Economica, 2014, pp. 202-210.
[1511] MOINE (A), *L'émergence d'un principe d'élections libres en droit international public*, Thèse de doctorat, Université Nancy II, 1998.

de participation politique et d'alternance politique[1512]. Ce double critère de périodicité et d'honnêteté des élections se trouve aussi, consacré par les institutions régionales et internationales auxquelles, la RDC a ratifié[1513]. En 1988, l'AGNU s'était même saisie de la question de la qualité des élections et de l'exercice du droit à l'autodétermination interne hors situation de décolonisation[1514]. Elle définit les élections démocratiques comme : « *celles qui se déroulent sans coercition, ni pression et qu'il importe de respecter les résultats des élections dont on a établi le caractère libre et régulier* »[1515].

Cependant, la crise électorale apparaît aussi comme une occasion propice à l'internationalisation du processus électoral dans les Etats en ce sens qu'elle peut constituer une menace contre la paix et la sécurité internationales lorsqu'elles sont irrégulières et largement contestées. Cette situation favorise l'intervention des Nations Unies à la fois pour maintenir la paix qui est menacée mais aussi pour imposer les normes et les pratiques d'une bonne élection à l'Etat en crise. Si la liberté des élections exclut tout contrôle de l'Etat sur le processus de formation de l'opinion, le pluralisme politique bien qu'existant dans le pays ne suffit pas seul à garantir la liberté des élections. Dans ce cadre, la MONUC et la communauté internationale ont joué un rôle important dans la préparation et dans le déroulement du processus électoral congolais à travers trois domaines principaux : la communication par le biais de la Radio okapi, l'appui logistique à la CEI/CENI et les activités d'éducation civique au profit des acteurs nationaux et potentiels électeurs.

L'Accord global et inclusif signé le 17 décembre 2002, trace les grandes lignes de ce processus devant déboucher sur les élections nationales, 24 mois suivant l'investiture du gouvernement de transition[1516]. Cet accord stipule que la période de transition peut être prolongée de six mois renouvelable une fois, pour une durée de six mois sur proposition de la Commission électorale indépendante et par une décision conjointe et dûment motivée de l'Assemblée nationale et du Sénat, si les préparatifs techniques des élections prennent du

[1512] SARTORI (G), *Théorie de la démocratie*,éd. Armand Collin , 1973., p.8.
[1513] L'article 21§3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ; l'article 20 de la Déclaration américaine des droits et des devoirs de l'homme ; l'article 3 du protocole I de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 13 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ; les articles 2, 3 et 17 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de 2007 et l'article 25 b de Pacte International des Droits Civils et Politiques.
[1514] A/RES/43/157, *Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes*, 8 décembre 1988.
[1515] A/RES/A/52/129, 12 décembre 1997, §4.
[1516]L'Accord global et inclusif de Sun- City signé le 17 décembre 2002, chapitre IV portant sur la durée de transition ; S/RES/1468(2003) du 20 mars 2003, § 1.

retard[1517]. Dans le cadre de la MONUC qui a reçu mandat de contribuer à la mise en œuvre de cet Accord, le Secrétaire général de l'ONU Koffi Annan, relève toutefois, les principaux obstacles susceptibles de se poser sur le processus électoral :

« *Difficulté logistique pour toucher tous les électeurs dans un pays aussi vaste que l'Europe occidentale et presque dépourvu des routes ; des populations sans cartes d'identité ; absence de recensement depuis 1984 ; insécurité créée par des groupes armés dans certaines régions et des tensions politiques dans d'autres ; enfin la pression inhérente au grand espoir de changement qui anime la population qui n'a jamais connu de véritables élections depuis 1965* »[1518].

En RDC, c'est la Commission électorale indépendante qui est responsable de l'organisation et de la conduite des opérations électorales. Dans sa mission, elle est assistée par le Comité technique de la commission mixte sur les élections, principale instance de coordination pour tous les intervenants internationaux qui soutiennent le processus électoral, qu'elle copréside avec la MONUC. Un Comité directeur composé des représentants des donateurs au fonds pour la Commission électorale indépendante et du PNUD. Au départ, la MONUC avait pour rôle d'assurer la coordination conjointe de l'assistance technique des partenaires internationaux. Cette tâche a vite glissé vers l'appui direct, technique et logistique de la Commission électorale indépendante (C.E.I) devenue Commission Électorale Nationale Indépendante(CENI) depuis 2010.

Le Secrétaire général note cependant, « *Étant donné la superficie du pays et le manque de routes, il faudra prévoir pour cela une combinaison des moyens de transport aérien et fluvial, qui ne sont pas disponibles sur place. La Commission nationale indépendante a donc demandé à la MONUC de se charger de cette opération* »[1519].

L'élection constitue une des manifestations de la souveraineté d'un Etat mais les difficultés rencontrées par la CEI ont conduit la mission de paix de se charger de certaines tâches pour conduire le processus électoral à terme. Dans cet ordre, la MONUC a pu déployer

[1517] Accord global et inclusif, 17 décembre 2002, point IV portant durée de la transition
[1518]Treizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2003/211, du 21 février 2003, §§5-6 ; Rapport spécial du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur les élections en République Démocratique du Congo, S/2005/320 du 26 mai 2005, §§1-2.
[1519] Rapport spécial du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur les élections en République Démocratique du Congo, S/2005/320, du 26 mai 2005, §§ 12-15.

des agents électoraux, des policiers, des observateurs militaires et des agents de sécurité à 78 endroits répartis dans le pays et notamment dans les 64 bureaux de liaison de la Commission électorale. L'assistance technique et logistique de la MONUC a permis l'inscription sur les listes électorales de plus de vingt-cinq millions d'électeurs, d'organiser la tenue d'un référendum constitutionnel et des élections législatives et présidentielles prévues le 30 juillet 2006. La division information de la MONUC a joué un rôle important dans l'éducation civique des électeurs. Son action était destinée à l'éducation du public et des partis politiques via la radio Okapi, des publications spéciales, d'initiatives de sensibilisation communautaire et du site Web de la MONUC.

Sur le plan judiciaire, la Cour suprême de justice, organe chargé de régler les contentieux électoraux, a bénéficié de l'assistance de la MONUC, du PNUD et du ministère du développement international du Royaume-Uni pour renforcer les capacités des magistrats qui auront à connaître des litiges électoraux[1520]. Dans la résolution 1797(2008), le Conseil de sécurité autorise la MONUC, en étroite coordination avec les partenaires internationaux et l'équipe de pays des Nations Unies, à fournir une assistance aux autorités congolaises, y compris la CENI, en vue de l'organisation, de la préparation et de la tenue des élections locales, comme recommandé dans les lettres du Secrétaire général datées du 11 octobre et du 30 novembre 2007[1521]. La réussite d'une élection est tributaire d'autres facteurs qui en constituent des préalables, ce qui implique l'interdépendance des facteurs concourant à la bonne tenue du processus électoral crédible dont le principal reste la sécurité[1522].

### B- La corrélation assistance électorale et les composantes de l'opération de consolidation de la paix

Le problème de la dépendance de l'assistance électorale repose sur la conjonction de trois volets sur lesquels reposent la consolidation de la paix dans les États post-conflit (sécuritaire, politique et économique). En effet, la consolidation de la paix nécessite la mise en œuvre de tous ces éléments et leur interdépendance. La réussite de l'une de ces activités est très souvent liée au succès des autres. Autrement, l'échec d'une composante compromet la

[1520] Rapport du Secrétaire général des Nations Unies en RDC, S/2006/759, §§ 3 et 19 ;Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2011/656, du 24 octobre 2011, §§2-35.
[1521] S/RES/1797(2008), 30 janvier 2008, §1.
[1522]Treizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2003/211, du 21 février 2003, §§5-6 ; Rapport spécial du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur les élections en République Démocratique du Congo, S/2005/320 du 26 mai 2005, §§1-2.

réussite des autres. Cependant, la sécurité constitue un préalable indispensable pour la poursuite des activités de consolidation de la paix, voire la condition du désengagement de la force de maintien de la paix. En principe, toute opération électorale bien planifiée doit être précédée par la cessation des hostilités et le renforcement des conditions de sécurité nécessaire à la protection des civils que des observateurs électoraux eux-mêmes. A ce sujet, M. Berethe note :

«*Aux problèmes politiques de mise en place du cadre définissant les modalités d'organisation des élections, viennent se greffer des préoccupations d'ordre sécuritaire justifiées essentiellement par l'état déplorable des forces de sécurité »*[1523].

La préoccupation grandissante de la sécurité dans les Etats en situation de post-conflit traduit la faiblesse de l'Etat et la nécessité de reconstruire ses forces pour consolider la paix. En RDC, la responsabilité de la sécurité était assurée par la force de maintien de la paix qui la transfère progressivement aux autorités locales lorsque le pays atteint un certain niveau de sécurité. Et c'est à ce niveau que les organisations non gouvernementales peuvent se consacrer aux activités de consolidation, de développement et que, les observateurs électoraux peuvent être déployés pour surveiller le processus. Il existe donc, une corrélation entre l'amélioration des conditions de sécurité et le bon déroulement du processus électoral.

### *1. De la sécurisation du processus électoral à la logistique*

En 2005, un Groupe technique chargé des opérations électorales a été mis en œuvre pour résoudre les problèmes liés à la sécurisation du processus électoral. Ce groupe était composé des représentants du gouvernement congolais, de la MONUC, de l'Union européenne et des bailleurs de fonds. Il avait pour mission d'identifier les problèmes liés aux élections et de trouver des solutions pour garantir un processus électoral sécurisé. Ce qui implique des mesures supplémentaires de sécurité. Au-delà du DDR/DDRRR qui devint être un préalable à toute organisation d'élection valide dans le pays, les Nations Unies ont estimé que les élections devraient être priorisées et que la seule légitimité conférée par les élections aux dirigeants suffirait à régler les autres problèmes. L'organisation des élections avant le DDR/DDRRR complet aurait contribué indirectement à la reprise des hostilités. A ce sujet R. Pouyé précise :

[1523] BERETHE (M), « Problématique de la réforme de la police en situation post conflit : le cas de la RDC », *op. cit.,* p.191.

*« Qu'afin de se prémunir contre les effets pervers (...) d'une élection tenue dans un contexte de « paix armée », l'effort doit également porter sur le processus de désarmement, démobilisation et réintégration, et plus généralement sur le chantier d'une réforme de fond du système de la sécurité. C'est n'est en effet qu'à travers ce travail préalable de civilisation de l'espace public que des premières élections crédibles peuvent avoir lieu, et ainsi, poser les bases d'un contrat social renouvelé »*[1524].

Le Secrétaire général de l'ONU, conscient de cette réalité a rappelé que la sécurisation du processus électoral, y compris le maintien de l'ordre et la protection des agents électoraux, des installations et du matériel électoral devait revenir à la police nationale congolaise appuyée par les éléments des FARDC, de l'EUFOR-RDC et les forces de la MONUC[1525]. Cette combinaison des forces vise à renforcer le dispositif sécuritaire avant, pendant et après les élections. Le processus électoral abouti dépend d'autres facteurs qui sont liés au financement, aux moyens logistiques et à la volonté des acteurs politiques d'y participer. En 2006, les élections présidentielles et législatives ont été reportées de 6 mois en raison des retards qui ont affecté certains objectifs fixés par l'accord de paix. Les conditions de sécurité pour une élection apaisée ne sont pas garanties, l'armée nationale en construction n'était encore complètement réunifiée. Le processus DDR/DDRRR n'avait pas abouti. A cela s'ajoute les problèmes logistiques et d'identification des potentiels électeurs sur les listes électorales définitives.

En 2011, le déploiement du matériel électoral à l'intérieur du pays a failli retarder la tenue des élections dans le délai. Cette situation a mobilisé les moyens au-delà des frontières congolaises. Les pays de la région ont été mis à contribution pour faciliter l'acheminement et la distribution des matériels électoraux dans les différents bureaux de vote dispersés à l'intérieur du pays[1526]. Faute des moyens financiers, le processus électoral débuté depuis 2006

[1524] POUYE (R), « Elections en sortie de conflit : quelques dilemmes et enseignements », communication présentée lors de l'atelier intitulé « *Regards croisés sur la problématique des élections après conflit et sur l'enjeu de leur certification* » dans les locaux de l'OIF à New York, jeudi 11 décembre 2008.
[1525] Vingt-deuxième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2006/759, §§ 35-36.
[1526] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2012/65 du 26 janvier 2012, §§ 7 et 39.

n'est pas encore achevé. Certains élus achèvent presque leur deuxième mandat pendant que les autres, prolongent un mandat constitutionnellement dépassé[1527].

L'assistance électorale de la MONUC a contribué à légitimer les institutions publiques, il appartient à la société congolaise de s'approprier ces acquis démocratiques pour éviter que chaque contestation électorale donne encore lieu à des pertes en vies humaines et à des actes de vandalisme. Tout ceci appelle à la culture de la tolérance et à la recherche des compromis plutôt qu'aux affrontements et persécutions de tout genre[1528]. A ce sujet, la MONUC, ne cesse de rappeler les obligations qu'incombe à chaque partie au processus électoral pour éduquer les partisans au civisme électoral dans le respect des règles prévues par la constitution. Le report des élections prévues en 2016 risque de créer des tensions dans le pays et menacer la paix et la sécurité nationale et régionale[1529]. La persistance des violations graves du DIH et du DIDH dans l'est du pays démontre une fois de plus que la tenue d'une élection ne résout pas tous les problèmes posés par le conflit. La paix et la sécurité en RDC demeurent fragiles. Contrairement à certaines opérations de maintien de la paix déployées dans le continent africain, ayant reçu mandat de certifier les élections notamment l'ONUCI[1530], la MONUSCO n'a pas reçu mandat de certifier les résultats électoraux. Elle se limite à vérifier les conditions d'organisation, sa régularité et son déroulement. Elle établit des rapports et formule des recommandations en vue d'améliorer le processus.

L'assistance électorale de la MONUSCO passe par la garantie qu'elle confère aux parties dans le respect des règles sur lesquelles s'étaient accordés les acteurs politiques nationaux. Elle facilite la tenue des élections par son assistance financière, technique et logistique. Dans cet ordre, son action dépasse loin le simple processus électoral pour aboutir à une véritable reconstruction de l'État. L'assistance électorale devra étendre ses activités au-delà des élections pour orienter ses priorités vers d'autres défis liés à la pauvreté et aux

[1527] Alors que le mandat d'un élu congolais est de 5 ans, les sénateurs, les députés des assemblées provinciales, les gouverneurs de province tous élus pour 5 ans demeurent en fonction depuis 2006 faute d'avoir organisé de nouvelles élections susceptibles de leur permettre de renouveler leur mandat. A l'exception du Président de la République et des députés nationaux qui eux, ont renouvelé leur mandat. Les élections municipales, urbaines n'ont jamais été organisées alors que la Constitution prévoit leur tenue dans le délai requis. Il semble que les élections de 2016 risquent d'être reportées faute de financements suffisants

[1528] *Ibidem*, §§47-48.

[1529] L'article 220 de la constitution congolaise de 2006 précise que le Président de la République est élu pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois. Le Président dont le second et dernier mandat s'achève le 19 novembre 2016, n'a pas droit à se représenter pour un troisième mandat mais l'opposition le soupçonne de vouloir modifier la constitution et d'avoir volontairement refusé d'organiser les élections, ce qui risque de provoquer des tensions dans le pays.

[1530] S/RES/1756(2007) du 16 juillet 2007, §6.

discriminations. Elle devra coordonner et hiérarchiser toutes les activités qui concourent à la consolidation et à la stabilité de la paix notamment les activités sécuritaires, sociales et économiques en vue de consolider le pouvoir issu des élections honnêtes.

### *2. La nécessaire coordination des activités de consolidation de la paix*

La consolidation de la paix par l'assistance électorale internationale implique d'assurer la coordination des différentes étapes qui composent le processus. Ainsi, le déploiement des experts d'assistance électorale suppose au préalable que leur sécurité soit assurée sur l'ensemble du territoire national pour leur permettre de se déplacer et de travailler en toute sécurité. Ainsi, la sécuritaire constitue un préalable indispensable mais non exclusif à la mise en œuvre du processus électoral. En RDC, s'agissant des préparatifs électoraux, la communauté internationale avait renforcé considérablement les forces armées dans les régions où le processus électoral était le plus susceptible d'être contesté[1531]. Dans cette approche globale de la consolidation de la paix, le développement du volet sécuritaire devint dépasser le mode séquentiel vers un modèle synchronisé des activités. Cette complémentarité d'activités suppose une certaine hiérarchisation pour éviter de limiter les effets d'une activité dans un domaine particulier. A ce titre, l'assistance électorale, participe au développement du pays hôte dans la mesure où la crédibilité des élections qu'elle aura certifiées permet à l'Etat de pouvoir obtenir des aides, de renouer la coopération avec d'autres Etats et même de solliciter des prêts auprès des institutions financières internationales.

La finalité d'un processus électoral crédible s'accompagne de la mise en place d'un pouvoir politique légitime capable de contrôler les forces de sécurité. Pour que ces derniers apparaissent légitimes aux yeux de la population, il doit être contrôlé et ordonné par un pouvoir légitime. Or, cette légitimité ne peut provenir que d'un gouvernement issu des élections démocratiques[1532]. A titre d'illustration, l'illégitimité du pouvoir politique issue des accords de paix de 2002 et des animateurs de la période de transition a conduit à l'insubordination. Celle-ci a été remarquée lorsque certains ministres ont refusé de prêter serment devant le Président de la République selon la coutume en vigueur à l'époque. Alors que tous les officiers supérieurs sont conviés à Kinshasa avant de rejoindre leur lieu

[1531] NESTOROVAC (N), *L'assistance électorale multilatérale. Promouvoir la paix par la démocratie*, éd. L'Harmattan, 2012, p.139.
[1532] NESTOROVAC (N), *L'assistance électorale multilatérale. Promouvoir la paix par la démocratie*, *op.cit*., pp 138-139.

d'affectation, L. Nkunda, promu général, déclinant l'invitation et décide de rester à l'est du pays sous prétexte de défendre et protéger sa communauté Tutsi menacée par d'autres communautés. Il a fini par créer un mouvement insurrectionnel dénommé CNDP (Congrès national pour la défense du peuple), responsable des graves atrocités dans la partie est du pays. Cette analyse démontre la place qu'occupe la légitimité des animateurs des institutions publiques dans la promotion de la démocratie et de la sécurité. Une activité de consolidation coordonnée aurait impliqué d'abord, l'amélioration des conditions de sécurité qui, doit être accompagnée de la mise en œuvre d'un processus électoral, puis de l'établissement d'un pouvoir politique légitime capable de contrôler les forces de sécurité. Ainsi, la synchronisation du volet sécuritaire et politique est nécessaire et conditionne la réussite de toute opération électorale. P. Sartre constate la nécessité de cette synchronisation des différentes activités électorales en ces termes :

« *La première consultation électorale est la rampe de lancement du système de sécurité, l'amorce de cette relation État/force publique, dans laquelle chacun ne sera rien sans l'autre* »[1533].

Il semble donc important de préserver tout au long du processus électoral l'équilibre entre le volet sécuritaire et le volet démocratique. Les élections démocratiques devront s'accompagner de l'amélioration des conditions économiques et sociales du peuple. Cette démocratie conditionnelle implique une construction interne des valeurs qui doit s'écarter d'un certain conformisme. L'assistance électorale de la MONUC/MONUSCO et d'autres partenaires devront saisir la notion de l'étendu et de la complexité de la situation politique du Congo dans sa globalité pour relativiser leurs tendances démocratiques comparativement au modèle occidental. C'est vers cet idéal des valeurs communes que les efforts du gouvernement congolais tendent. A ce sujet, Hermet note que :

« *C'est de la démocratie sous condition à la démocratie sans condition, que la pratique de celle-ci nous amène à devenir des citoyens dans notre exercice au quotidien* »[1534].

[1533] SARTRE (P), « Consolidation de l'État et transformation du secteur de sécurité : une harmonisation délicate », in J-M. CHATAIGNER et H. MAGRO (dir), *États et sociétés fragiles : entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala, 2007, p. 164.
[1534]HERMET (G), *Exporter la démocratie*, éd. Presses de Sciences Po, 2008, pp.115-127.

La portée de l'assistance électorale est variable selon le domaine d'intervention dans une opération de paix.Pour la RDC, ses effets pacificateurs les plus palpables demeurent la transformation des groupes armés en partis politiques, le transfert des conflits armés vers une confrontation pacifique par les élections qui est devenu le cadre pacifié de gestion des conflits. L'éveil du sentiment national et de l'accession au pouvoir dévolus aux élections[1535]. Cependant, dans bien des cas, certains facteurs internes et externes à la consolidation relativisent cette portée.

## §2- LES LIMITES DE L'ASSISTANCE ELECTORALE DANS LE CADRE DES OPERATIONS DE CONSOLIDATION DE LA PAIX

La pratique des Nations Unies en matière d'assistance électorale démontre que la création au sein de la mission de paix d'une section dédiée à l'assistance électorale et chargée de la conduite et du soutien au processus électoral est parsemée de difficultés qui sont d'ordre à la fois politique et technique. Le rôle de l'assistance électorale dans la prévention des conflits pendant le processus est d'assurer la régularité du processus électoral, limiter la fraude électorale, les manipulations politiques et d'imposer ses conclusions à l'ensemble des acteurs politiques[1536]. A ce titre, la prise en compte du processus électoral par le droit international se justifie en ce sens que les conséquences d'un tel processus menacent la paix et la sécurité internationales. Cependant, des facteurs multiples peuvent relativiser la portée de l'assistance électorale internationale et peuvent entamer sa capacité au niveau interne (**A**) et son rôle dans la prévention des conflits et la reprise des hostilités (**B**).

### A. Le caractère non obligatoire des rapports de l'assistance électorale

Si l'organisation des Nations Unies a fini par systématiser ses activités en matière électorale en coopération avec d'autres organismes interétatiques ou non gouvernementaux allant de l'appui aux observateurs locaux jusqu' à l'organisation et à la conduite du processus électoral, il convient de noter que son activisme remarquable dissimule son extrême prudence au regard de la promotion de la forme démocratique du gouvernement[1537].La déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte relatif aux droits civils et politiques ainsi que les

[1535]NESTOROVAC (N), *L'assistance électorale multilatérale. Promouvoir la paix par la démocratie*, *op.cit*., p.140.
[1536] NESTEROVIC (S), *L'assistance électorale multilatérale, Promouvoir la paix par la démocratie, op.cit*., p.189.
[1537] BODEAU-LIVINEC (P), *Le Gouvernement de l'Etat du point de vue du droit international, op.cit.* p.594.

résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies se limitent à demander que les élections soient honnêtes et crédibles. Cependant, les critères d'appréciation d'une élection tels qu'ils sont observés présentent un faible degré d'exigence. Alors que la crédibilité et l'autorité des missions d'assistance électorale devaient constituer des facteurs déterminants pour une action préventive au moment particulier des élections, les rapports, les recommandations et conclusions fournis par les Missions d'observations sont dépourvus de force juridique obligatoire. N'étant pas partie de bloc de légalité internationale, les rapports de Mission n'engagent que la responsabilité internationale de leurs auteurs, ils ne peuvent pas faire objet d'un quelconque contentieux ou recours juridictionnel. Cette absence de contrainte rend incompétent les tribunaux de connaitre de toute action fondée sur leur prétendue violation. Ainsi en cas de non-respect des recommandations des observateurs électoraux, aucun Etat ne peut être poursuivi devant une juridiction internationale puisqu'il n'a pas commis d'acte internationalement illicite.

Si ces missions ont souvent réussi à imposer leur point de vue sur la régularité du scrutin, il arrive qu'elles se soient parfois révélées inefficaces pour empêcher les contestations électorales de basculer vers la violence ou la reprise des hostilités. L'incapacité de l'assistance électorale à prévenir de telles violences est due à l'insuffisance de crédibilité auprès des acteurs politiques locaux et à l'absence de contraintes à appliquer en cas de non -respect des conclusions établies par les rapports des missions. En République Démocratique du Congo, la proclamation des résultats de l'élection présidentielle de 2006 a conduit à des affrontements armés opposant les partisans du président Kabila et de son vice -président Bemba. Ces affrontements armés ont visé aussi les forces de la MONUC accusées de partialité[1538]. Bien que les élections aient été jugées démocratiques et crédibles par les organisations internationales, l'acceptation de la défaite par un camp semble poser problème. Beaucoup de gens ont perdu la vie, les bâtiments publics ont été incendiés dont le siège de l'institution habilitée à proclamer définitivement les résultats des élections présidentielles et législatives (la cour suprême, devenue cour constitutionnelle)[1539].

L'appréciation des critères internationaux démocratiques d'une élection prend en compte des intérêts économiques et politiques. Ces critères sont souvent souples et variables

[1538] Vingt-deuxième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2006/759 du 21 septembre 2006, §13-19.
[1539] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2012/65, 25janvier 2012, §5.

selon le cas à évaluer. Ils ne tiennent pas souvent compte de la régularité du processus électoral démocratique. Si les élections démocratiques doivent être honnêtes, libres et transparentes, le problème réside dans l'interprétation que chaque mission fait de ces critères communément admis en droit international. L'appréciation de l'ensemble du processus électoral relève au final des observateurs internationaux et plus particulièrement du chef de la mission chargé de vérifier si les critères de bonnes élections sont respectés. Au final, cette évaluation demeure subjective car, elle est fondée sur des faits rapportés ou observés par des individus dans un contexte donné.

Dans la pratique, aucun processus électoral n'est parfaitement régulier. Les irrégularités dénoncées par les observateurs internationaux sont souvent nourries par la partialité des observations surtout dans le contexte de conflits armés, ce qui renvoie à un idéal à atteindre. Face à ces irrégularités, les observateurs électoraux eux-mêmes éprouvent de sérieuses difficultés s'agissant de l'attitude à adopter. Souvent, certains déclarent dans leurs rapports :« *les fraudes ont été constatées dans certains bureaux de vote alors que tout s'était déroulé normalement dans l'ensemble du pays conformément aux critères nationaux et internationaux* ». Devant cette réalité, il est difficile de déterminer précisément la proportion d'irrégularités acceptables pour décider : soit d'annuler toutes les élections ou une partie, soit de valider les élections en maintenant ces imperfections et les accompagner de recommandations en vue de possibles améliorations futures. En RDC, les élections présidentielles et législatives du 28 novembre 2011 ont fait l'objet d'appréciations divergentes selon les observateurs nationaux et internationaux. Même si tous s'accordaient sur l'irrégularité du scrutin, aucun observateur n'était en mesure de dire dans quelle proportion et si cela pouvait affecter la crédibilité des élections. Au final, les observateurs ont tous avalisé ces imperfections mais ont reconnu la réélection du Président Kabila[1540].

Devant de telles évidences, les observateurs internationaux et nationaux sont confrontés à un double dilemme : Annuler les élections au risque d'exacerber les tensions et de compromettre la transition démocratique par la reprise des hostilités. Valider au risque d'être accusé de partialité en faveur du candidat déclaré gagnant. Un autre problème est celui du financement des élections. Les élections en RDC coûtent extrêmement chères et nécessitent une grande mobilisation internationale pour son financement. Ainsi, les

[1540]Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2012/65 du 26 janvier 2012, §13-15.

observateurs internationaux analysent le contexte, le coût et les circonstances du scrutin lorsqu'elles doivent se prononcer sur la régularité ou non du processus électoral. Il s'agit de ne pas décourager, ni remettre en cause la transition démocratique tout en formant espoir que ces irrégularités seront corrigées lors des prochaines élections. Le plus important est que la RDC s'engage dans cet idéal démocratique avec la ferme conviction de s'améliorer à chaque cycle électoral. B. Pouligny explique en ce sens que :

« *Pris entre des pressions locales divergentes, les intervenants extérieurs tentent de sauver les apparences et peuvent être amenés à couvrir, de fait, des problèmes sérieux rencontrés dès les premières étapes d'organisation des scrutins. A l'instar de ce qui s'est passé au Salvador mais aussi en Haïti, il existe une tendance à considérer que si les fraudes ne changent pas fondamentalement les résultats du vote, il est préférable de fermer les yeux*[1541].

Dans la pratique, les missions d'observation électorale nourrissent parfois les opinions publiques nationales d'attentes démesurées quant à leur probité. Les effets de leur rapport sont indirects et imperceptibles. Ainsi, les acteurs politiques se méfient des missions d'observation électorale en ce sens que leurs rapports peuvent conduire à l'isolement diplomatique et éventuellement à des sanctions comme interdiction de voyager dans l'espace européen, embargos sur les minerais produits dans le pays lorsque le processus est déclaré non crédible et comporte de nombreuses irrégularités. En RDC, la CENI a volontairement refusé d'accorder les accréditations aux observateurs électoraux européens pour les élections de décembre 2018 au motif que la RDC n'est pas un pays européen mais surtout, que l'UE avait perdu toute sa neutralité et sa crédibilité en prenant des sanctions contre certains dirigeants politiques appartenant exclusivement à la majorité au pouvoir[1542].

La partialité de l'UE est manifestement ostensible lorsque certains pays notamment la Belgique, la France et la Suisse offrent des cercles de réunions d'opposants au processus électoral actuel. Un autre obstacle lié à la crédibilité des missions d'observations électorales émane de leur mandat parfois inadapté aux ressources disponibles. Le niveau de formation du personnel des missions d'observation électorale constitue aussi une source d'inquiétude,

[1541] POULIGNY(B*), Ils nous avaient promis la paix : opérations de l'ONU et populations locales*, *op. cit*., p.298.
[1542] RDC : sanctions de l'Union Européenne contre neufs responsables congolais, LeMonde avec AFP, 30 mai 2017.

certains sont dépourvus d'expertise suffisante en matière de collecte d'informations auprès de la population. Dans la majorité des cas, les observateurs électoraux ne se déplacent pas sur toute l'étendue du territoire national, ils sont installés dans les quelques hôtels de la capitale et des grandes villes et passent par des intermédiaires locaux, qui leurs fournissent des résultats électoraux parfois biaisés. La diversité de partenaires au processus électoral congolais notamment les observateurs de l'UE, de la SADC, de l'UA, de la CEAC, CIRGL, de la CENI et de la MONUSCO a pollué toute analyse juridique dans le travail d'observation concernant les méthodes utilisées, la présentation des rapports, la formulation des conclusions et des recommandations pour de possibles améliorations. La trop grande diversité d'approche rend difficile l'uniformisation des rapports des missions du fait des objectifs poursuivis et des contraintes auxquelles chaque mission est confrontée au cours de son travail.

Au-delà des facteurs internes liés à la faible capacité de dissuasion, l'assistance électorale est contrebalancée par des facteurs exogènes qui affectent sa crédibilité.

### B. Les limites exogènes aux missions d'assistance électorale

Depuis que l'assistance électorale est utilisée comme instrument d'appréciation des processus électoraux, sa crédibilité souffre de soupçon d'instrumentalisation par les grandes puissances et les bailleurs de fonds qui financent les élections dans la plupart des pays en situation de post-conflit. Le manque d'autonomie et la dépendance financière constituent des obstacles contribuant au faible crédit que les opinions publiques accordent aux observations et recommandations des observateurs électoraux. Stéphane Monney Mouandjo explique que :

« *L'observation internationale des élections est non seulement un mode de participation à la création d'une forme de légitimité interne et internationale d'un gouvernement, mais elle est aussi une sorte de certification d'un choix politique et économique* »[1543].

[1543] MONNEY MOUANDJO (S), *La démocratie au sud et les organisations internationales : analyse comparée des missions internationales d'observation des élections des pays membres du Commonwealth et des pays membres de l'Organisation internationale de la Francophonie*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2008, p. 276.

Dans le même sens Odile Perrot, affirme que «*Les valeurs démocratiques constituent une source de « puissance souple », dans la mesure où leur diffusion et leur acceptation permettent aux démocraties occidentales de faire partager et imposer leurs options* »[1544].

L'assistance électorale peut être potentiellement un instrument de réalisation des intérêts économiques et politiques des puissants dans la mesure où elle opère une sélection parmi les hommes qui seront amenés à gouverner un pays. Les élections générales de décembre 2018 en RDC tendent à évoluer vers l'affrontement de deux courants non formellement identifiés, l'un prétendument nationaliste, opposé aux thèses répétitives de l'occident et incarné par le front commun pour le Congo (FCC) de la majorité au pouvoir et l'autre pro occidental, représenté par l'opposition dans toute sa diversité. La victoire ou la défaite de l'une de ces deux plateformes peut avoir des répercussions importantes sur la politique étrangère des grandes puissances. Dans le même sens, les missions d'assistance et d'observation électorales sont souvent accusées de partialité. Elles sont souvent considérées comme des instruments de réalisation des objectifs politiques et économiques des pays dominants. D'autres acteurs considèrent que les organisations sous les auspices desquelles sont envoyées les missions d'observation, n'apprécient pas la régularité des processus électoraux par rapport à ce qu'ils doivent être, mais par rapport aux intérêts des puissances qui financent et dominent ces organisations. Elles aideraient plutôt les candidats qui leur sont favorables à remporter les élections en établissant des rapports de complaisance à leur égard indépendamment de la régularité des élections[1545]. A. Mbata Mangu souligne à ce sujet que :

« *Les pays n'ont pas d'amis mais des intérêts. Pour aucune raison au monde, les pays étrangers, les institutions capitalistes internationales et les multinationales occidentales ne financent les élections si elles devraient déboucher sur l'élection des candidats qui ne pourraient sauvegarder ou promouvoir leurs intérêts*»[1546]. L'auteur rappelle que « *dans la plupart des pays qui sortent des crises et même ceux qui n'ont pas connu de conflits armés, les élections sont financées à plus de 60% par l'étranger comme on l'a vu en République Démocratique du Congo, au Liberia (...). Or ceux qui contrôlent vos ventres contrôlent*

[1544]PERROT (O), *Les équivoques de la démocratisation sous contrôle international : le cas du Kosovo* (1999-2007), Paris, LGDJ, 2007, pp. 226-227.
[1545]HERMET (G), *Exporter la démocratie* ? *op.cit.*, pp.91-104.
[1546] MBATA MANGU (A), « Élections, conflits et crises politiques en Afrique », Communication présentée lors de la Conférence du réseau des constitutionnalistes africains sur le « *Constitutionnalisme et résolution des conflits en Afrique »*, Sénégal 28-30 août 2008.

*même vos esprits, ceux qui financent vos élections tendent à en contrôler également les résultats afin que ne soient élus que les candidats qui ont leur support* »[1547]. Marie de Jerphanion affirme également que : « *Les États n'interviennent sur la scène internationale qu'en fonction de leurs intérêts et ne se préoccupent pas de contingences morales*»[1548].

Autrement dit, les intérêts des Etats guident les rapports internationaux. Il est à noter que des paramètres politiques guident souvent le choix des membres et les décisions de budget de ces missions d'observation. Cette influence politique peut impacter négativement la crédibilité du rapport. Ainsi, bien que les Etats hôtes des missions d'observation électorale soient tenus par l'obligation de coopération sur le fondement de la Charte des Nations Unies, les acteurs politiques refusent de bien coopérer sous prétexte de la politisation de la Mission. Les rapports de mission d'observation dès lors qu'ils sont jugés peu crédibles et partiaux sont dépourvus d'effet dissuasif à l'égard de leur destinataire. La méfiance perdure même après la publication des résultats car les recommandations des missions liées aux mesures obligatoires pour les Etats sont difficilement mises en œuvre. Dans ce contexte de méfiance, le manque de volonté politique de l'Etat représente un obstacle majeur pour l'application desdites recommandations. L'absence de volonté politique ne permet pas de donner effet aux recommandations des missions d'observation. On peut donc se demander si les missions ne sont pas des palliatifs à des mesures robustes (sanctions).

Même si l'assistance électorale représente une opportunité offerte au peuple congolais pour exercer son droit politique pour l'établissement d'institutions démocratiques, elle ne dispose pas de moyens efficaces pour empêcher les contestations électorales ou les affrontements qui en découlent. La démocratisation de la société congolaise par l'assistance électorale internationale, offre un espoir de transformation du pays vers le respect des valeurs incarnées par les Nations Unies. Trois cycles électoraux ont été organisés non sans contestation mais avec la ferme conviction de mieux faire dans un pays qui n'avait pas connu d'élections depuis 40 ans. Si on veut que tous les acteurs respectent les rapports des missions électorales, il est nécessaire que celles-ci soient perçues comme légitimes et crédibles non pas par les pays occidentaux ou les organisations qui les envoient et les financent, mais par les populations concernées. Pasteur Ngoy Mulunda, président honoraire de la CENI en RDC note

[1547] *Ibid*.
[1548] De JERPHANION (M), « Vers un rapprochement de la morale et de la Realpolitik *? », La Revue internationale et stratégique, « La morale, nouveau facteur de puissance internationale* », Paris, n°67, 2007, p. 127.

que les missions d'observations électorales ont des agendas cachés qui ne sont pas ceux des populations locales. Il s'exprime en ces termes : « *Dis-moi qui te finance, je te dirai l'objectif que tu poursuis* »[1549]. Le manque de volonté politique de certains États à engager des réformes démocratiques susceptibles de favoriser l'alternance constitue aussi une limite supplémentaire.

Boutros Boutros – Ghali affirme à ce sujet que « *la vague de démocratisation de ces 20 dernières années a parfois favorisé l'émergence de démocratie de façade : élections truquées, dirigeants non responsables devant le parlement, faiblesse de l'État de droit, faible protection des libertés civiles. L'auteur rappelle que l'inventivité locale en matière de fraude électorale étant infiniment supérieure à l'attention distraite des observateurs internationaux, le plus généralement cantonnés d'ailleurs dans le seul hôtel confortable du pays* »[1550].

En RDC, les candidats n'appartiennent pas à des idéologies politiques clairement définies pour pouvoir imposer à chaque candidat une politique défendant des intérêts particuliers. Les irrégularités constatées lors des élections tenues en 2006, 2011 et 2018 n'ont donné lieu qu'à de simples recommandations tendant à améliorer le processus pour les échéances futures. Aucune action coercitive n'est prévue en cas de non-respect ou de non application des recommandations. Alors que leur mission se limite à observer la régularité du scrutin et fournir des recommandations pour des améliorations éventuelles, certains acteurs politiques locaux les jugent complaisantes au pouvoir en place dont elles ne constituent que des instruments de légitimation. Les multiples rapports de la MONUC/MONUSCO sur le processus électoral congolais et probablement la volonté de l'exécutif congolais de ne pas organiser des élections crédibles, la réaction à minima de la communauté internationale sur ce qui apparaît comme une évidence, tout cela cache mal les appréhensions des grandes puissances sur leurs intérêts, reléguant au second plan la nécessité d'une alternance politique souhaitée par le peuplecongolais[1551].

[1549] Entretien avec pasteur NGOY MULUNDA, président honoraire de la CENI, Kinshasa octobre 2016.
[1550] CAILLE (A), « Paix et démocratie : une prise de repères », Paris, UNESCO, *Centre international des sciences de l'homme,* 2004, p.15.
[1551]Rapport sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2015/741, 28 septembre 2015, §44.

### *Conclusion de la section 1*

L'assistance électorale de la MONUSCO contribue à l'émergence d'un Etat de droit et à la promotion de la démocratie. Elle offre un cadre nouveau de résolution de conflit en consacrant la conquête de pouvoir par les urnes et non par les armes. Par ses bons offices, elle favorise la transformation des groupes armés en partis politiques. Ses rapports et recommandations contribuent à conférer une légitimité internationale au scrutin. Ses observations donnent non seulement un crédit au processus électoral mais offrent aux dirigeants politiques un certificat d'honorabilité dans le concert des Nations et auprès des institutions internationales spécialisées. Cependant, elle est confrontée à des contraintes internes et externes pour assurer et observer la régularité du scrutin et se prononcer sur la réalité et la vérité des urnes. Son autonomie limitée et son faible pouvoir de dissuasion constituent ses limites et nécessiterait le renforcement de la mission en termes de moyens et de mandat en vue d'imposer aux parties ses conclusions.

L'assistance électorale est un des moyens utilisés par la communauté internationale pour s'assurer d'un processus électoral démocratique et imposer aux Etats défaillants des normes internationales de gouvernance. Désormais, l'internationalisation de l'assistance électorale dépasse le seul cadre des élections pour pérenniser la légitimité démocratique des autorités d'un Etat et de doter celui-ci de structures démocratiques de gouvernement[1552]. Ce qui conduit à homogénéiser le système politique au profit du modèle libéral. Et pour montrer que la gouvernance démocratique émerge de sa mise en application, l'internationalisation du processus de reconstruction des Etats défaillants permet de promouvoir des normes d'un modèle d'Etat respectueux du droit. En tant que principe juridique de portée universelle, l'Etat de droit renvoie à l'adhésion de l'Etat aux règles de droit international établies et à sa soumission dans l'ordre interne.

## *Section 2- L'internationalisation de l'Etat de droit et de la démocratie*

L'affirmation d'un Etat de droit constitue un label de respectabilité et un étendard de légitimité politique[1553]. La notion d'état de droit est devenue un thème politique sans doute

[1552] D'ASPREMONT (J), « La création internationale d'Etats démocratiques », *R.G.D.I.P*, 2005, p.907.
[1553] CHEVALLIER (J), *L'Etat de droit*, 2e éd., Paris Montchrestien 1994, p.7

parce qu'elle constitue une des caractéristiques principales des régimes démocratiques[1554]. Elle est donc consubstantielle à celle de démocratie. Du point de vue théorique, le glissement de la protection interne à la protection internationale s'est appuyé sur un double constat. D'abord, la démocratie et le droit à des élections libres qui en constitue le pilier central sont un élément de stabilité et de paix internationale. Cette perception traduit une certaine opinion en relations internationales de la paix selon laquelle, les démocraties contemporaines ne se font pas la guerre entre elles. Et ensuite, la démocratie offre un cadre le plus compatible avec la protection des droits de l'homme et le principe de dignité humaine[1555].

En RDC, l'avènement de l'Etat de droit est perçu non seulement comme un marqueur de changement par rapport au régime précédent mais un moyen de légitimation du pouvoir. Devenu un élément constitutif du discours politique, le recours à l'État de droit opéré par les opérations de consolidation de la paix se heurte souvent à une absence de définition conventionnelle suffisamment universelle énumérant les éléments qui le composent[1556]. En l'absence d'une telle définition, les instruments internationaux envisagent toujours l'Etat de droit aux niveaux national et international[1557]. Il postule d'une part, *« la soumission de l'Etat au droit dans l'ordre interne afin que soit garanti notamment la sécurité juridique et judiciaire, gage de la bonne gouvernance, et d'autre part, l'adhésion de l'Etat aux principes fondamentaux de l'ordre international régissant aussi bien la gouvernance politique ( notamment la démocratie) que la gouvernance économique ( en l'occurrence la transparence et la reddition des comptes) »*[1558].

Pour E. David, cette notion désigne davantage *« l'adhésion des Etats au droit international, à son développement et la foi dans les mécanismes impartiaux indépendants de surveillance et de contrôle du respect de droit* »[1559]. C'est dans ce cadre que les Nations Unies

[1554] GIROUD (S), « Etat de droit et confiscation internationale : Quels enjeux pour l'Etat helvétique », *in* Sandrine Giraud et Alvaro Borghi (Eds), *Etat de droit et confiscation internationale*, éditions interuniversitaires suisses, 2010, p.1

[1555] LECUYER (Y), *Le droit à des élections libres*, Conseil de l'Europe, 2014, pp.24-25. ; Le Bris (C), *L'humanité saisie par le droit international public*, *op.cit*., p.38.

[1556] MOINE (A), « L'Etat de droit, un instrument international au service de la paix », *op.cit*. pp. 2-4 ; NTUMBA (P. E), *La pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix, analyse, bilan et perspectives*, *op.cit*.,, p.301.

[1557] A/RES/60/I du 25 septembre 2005, §134.

[1558] KAMTO (M), *Droit international de la gouvernance*, *op.cit*., p.64. ; BODEAU-LIVINEC (P) et VILLALPANDO (S), « La promotion de l'état de droit dans la pratique des Nations Unies », *op.cit*., pp.81 et s.

[1559] DAVID (E), « Conclusions générales », *op.cit*., pp.438-439.

s'empressent de promouvoir cette notion au niveau interne et international[1560]. Ainsi, la mise en place d'un Etat de droit dans l'ordre interne contribue au respect du droit dans l'ordre international et donc, également à la paix internationale régie effectivement par le droit.

G. Carcassone définit « l'État de droit par opposition à l'État qui n'a d'autres limites à son action et à sa volonté que celles que peut fixer sa force. Il considère que la règle de droit à laquelle doit se soumettre l'État est elle-même susceptible d'être élaborée ou modifiée dans le respect d'autres règles de valeurs supérieures »[1561]. Pour J. Chevallier, « *l'état de droit est le type d'Etat dont la caractéristique est la soumission à un régime de droit et dont l'exercice de la puissance publique ne peut se faire que dans les limites du droit et que les individus disposent des voies de droit nécessaires contre les éventuels abus de l'Etat* »[1562]. Cette conception de l'Etat de droit trouve ses racines dans l'idéologie de démocratie libérale. Ainsi, suivant une interprétation normative dela notion de l'Etat de droit, la Charte des Nations Unies, la définit comme« *la notion fondamentale de légitimité démocratique des États* ». La démocratie étant synonyme de protection des droits de l'homme, l'exercice du pouvoir par le peuple devient un paramètre permettant d'évaluer la consolidation de la paix. C'est dans ce cadre que les opérations des Nations Unies pour la consolidation de la paix visent l'instauration de l'état de droit au sein des États défaillants pour asseoir la paix dans la durée.

## §1-PROMOTION POSTCONFLIT DE L'ETAT DE DROIT PAR LES NATIONS UNIES

Au-delà de sa dimension formelle, la conception actuelle de l'Etat de droit requiert l'adhésion à un certain nombre de principes et valeurs promus par la communauté internationale et partagée par les Etats membres. Il exige une grande liberté politique qui se traduit par un système démocratique et une culture établie du respect des droits de l'homme et une sécurité juridique pour tous. Dans une formulation moins énumérative, le Secrétaire général des Nations Unies a proposé la définition ci-après de l'état de droit :

[1560] L'état de droit aux niveaux interne et international, Rapport du Secrétaire général, A/63/64, 12 mars 2008, Rapport annuel sur : Renforcement et coordination de l'action des Nations Unies dans le domaine de l'état de droit, Rapport du Secrétaire général, A/64/298, 17 août 2008.
[1561]CARCASSONNE (G), « Société de droit contre État de droit », *in L'État de droit*, Mélanges en l'honneur de Guy BRABANT, Paris, Dalloz, 1996, p.37. ; NTUMBA (P.E), *la pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix*, *analyse, bilan et perspectives*, *op.cit*., p.298.
[1562] CHEVALLIER (J), *L'Etat de droit*, *op.cit*., p.14.

« *Un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'Etat lui-même, ont à répondre de l'observation des lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière des droits de l'homme*[1563]. *Il implique des mesures propres à assurer le respect des principes de la primauté du droit, de l'égalité devant la loi, de la séparation des pouvoirs, de la participation à la prise de décisions, de la sécurité juridique, du refus de l'arbitraire et de la transparence des procédures et des processus législatifs* »[1564].

C'est cette conception d'Etat de droit que les Nations Unies s'efforcent de promouvoir dans différents pays surtout ceux en post conflit comme la RDC en tant que garantie de paix, de stabilité et du développement. La compréhension de cette notion pourrait résider dans les résolutions du Conseil de sécurité : elles associent certains principes et valeurs notamment la justice, les droits de l'homme, la démocratie, la bonne gouvernance ainsi que l'unité, la solidarité, la compréhension mutuelle, la tolérance,la réconciliation nationale et le développement[1565]. Ainsi, l'Etat de droit permet de stabiliser politiquement le pays, rassurer les populations effrayées, réparer le tissu social abîmé par des années de conflit, enfin donner au développement toutes ses chances. A ce sujet, le Secrétaire général de l'ONU rapporte :

« *Les États membres reconnaissent presque tous que le renforcement de l'état de droit constitue un aspect important des missions de paix si l'on veut instaurer une paix et une sécurité durable. En conséquence, le Conseil de sécurité est maintenant davantage enclin à inclure dans les mandats des responsabilités touchant aux droits de l'Homme, à la police et aux systèmes judiciaires, juridiques et pénitentiaires* »[1566].

Pour le Secrétaire général, l'Etat de droit garantit la paix et la sécurité dans la durée d'où sa promotion dans les résolutions du Conseil de sécurité relatives au mandat de maintien de la paix. Dans la résolution 2147(2014), le Conseil de sécurité autorise la MONUSCO, de

[1563] Rapport du Secrétaire général sur le rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, S/2004/616 du 23 août 2004, §6. D'ASPREMONT (J), « Émergence et déclin de la gouvernance démocratique en droit international », *Revue Québécoise du droit internationa*l, 2009.
[1564] Doc.S/2004/616, §6.
[1565] NIYUNGEKO (G) « Accord de paix, Résolutions du Conseil de sécurité et reconstruction des sociétés dans les situations post-conflictuelles : Quelle place pour l'État de droit *?* », *op.cit*. pp.408-409.
[1566]Rapport du Secrétaire général, Unissons nos forces : renforcement de l'action de l'ONU en faveur de l'état de droit, A/61/636-S/2006/980 du 14 décembre 2006, §7.

prêter son appui et son concours au Gouvernement de la République Démocratique du Congo dansle cadre des procédures judiciaires nationales et internationales, contribuant à mettre fin à l'impunité,en vue de l'arrestation et du jugement des personnes responsables de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité commis dans le pays, y compris en coopération avec les États de la région et la CPI[1567]. Autrement dit, le mandat de la MONUC s'élargit à la promotion de l'état de droit en tant que moyen par lequel, on mettrait fin à l'impunité et on instaurerait une véritable paix. Cette nouvelle perspective tend à transformer la perception de ce que doit être l'État congolais du point de vue du droit international. En d'autres termes, elle conduit à imposer un modèle d'État qui reposerait désormais au-delà de ses éléments constitutifs et de l'effectivité probante ou non de son autorité politique, sur la condition démocratique du fonctionnement de ses institutions et de sa soumission au droit.

Dans les opérations de maintien de la paix, la promotion et le renforcement de l'état de droit visent à intégrer plus fermement cette notion dans les activités publiques de l'Etat et par là d'accroitre le niveau d'adhésion à l'état de droit et au droit international. Depuis quelques décennies, les Nations Unies ont incorporé une composante « droits de l'homme » aux opérations de maintien de la paix décidées par le Conseil de sécurité. Devenue partie intégrante de la Mission, la section chargée des droits de l'homme de la MONUC, puis de la MONUSCO répond plus aux préoccupations qui ont trait au droit international des droits de l'homme qu'au droit international humanitaire. La question de la protection et de la promotion des droits de l'homme n'est pas récente en RDC. Le respect de la vie humaine, de la dignité de la personne et son épanouissement individuel et collectif sont ancrés dans la plupart des traditions et coutumes congolaises. Bien que ces valeurs liées aux droits de l'homme aient été quelquefois bafouées par les régimes précédents, elles sont réapparues dans le discours public incarné par la classe politique congolaise et la société civile depuis la conférence nationale souveraine (CNS) tenue en 1992. Le projet de constitution issu de la CNS proposait l'instauration d'un Etat de droit, la consolidation de la démocratie et la sauvegarde des droits de l'homme. Depuis lors tous les textes constitutionnels de cette période jusqu'à la constitution de 2006 consacrent l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme dans leurs préambules[1568].

[1567] S/RES/2147(2014), 29 mars 2014, §4 (d).
[1568] Préambule de la constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006.

Dans la Charte des Nations Unies, les peuples ont proclamé leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes[1569]. Cette déclaration contient des éléments matériels constitutifs d'un État de droit, qui gravitent autour de la question des droits de l'homme et sur celle de l'organisation du pouvoir politique, exprimée par l'autodétermination interne. Ces différents éléments recouvrent les opérations de consolidation de la paix décidées par le Conseil de sécurité en RDC et peuvent être ramenés à deux éléments principaux, à savoir le respect des droits de l'homme comme condition de la consolidation de la paix interne (**A**) et l'organisation du pouvoir politique articulée sur l'affirmation du principe de l'autodétermination interne dans le cadre de l'action internationale (**B**)[1570].

## A. Le respect des droits de l'homme, condition pour la consolidation de la paix interne

Dans la phase de la reconstruction du système politique des Etats défaillants, les Nations Unies tendent à imposer à l'Etat un modèle de gouvernance politique. Pour l'ONU, le régime démocratique est considéré à tort ou à raison comme étant respectueux des droits de l'homme et garant de la stabilité et du développement. D'ailleurs, l'AGNU avait établi un lien entre droits de l'homme et Etat de droit dans le préambule de la Déclaration Universelle des droits de l'homme : « *Considérant qu'il est essentiel que les droits de l'homme soient protégés par un régime de droit pour que l'homme ne soit pas contraint en suprême recours, à la révolte contre la tyrannie et l'oppression* »[1571].

Pour l'Assemblée générale, le régime démocratique est à même de garantir la protection des droits des citoyens, la paix et la stabilité. Cependant, le seul fait d'avoir un régime soumis au droit n'est pas suffisant pour garantir ces droits si les principes et valeurs qu'il incarne ne sont pas suffisamment appliqués et de manière équitable. En droit international des droits de l'homme, « *les Etats ont la responsabilité de garantir la défense et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales en tout temps, de guerre comme de paix. L'obligation faite à l'Etat de s'abstenir de toute conduite qui viole les droits*

[1569] *Ibid*
[1570] Article 21§3 de la Déclaration Universelle des droits de l'homme : « La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote ».
[1571] *Ibid* , pp.304-305 ;La déclaration Universelle des droits de l'homme, 10 décembre 1948, préambule, §3.

*de l'homme ainsi que le devoir de l'Etat de protéger les personnes qui relèvent de sa juridiction sont inhérents à ce principe* ». Dans les préambules des résolutions du Conseil de sécurité concernant la RDC, l'organe principal du maintien de la paix affirme sa préoccupation relative à des violations des droits de l'homme et du DIH commises par toutes les parties en conflit. Celles-ci sont en grande partie l'œuvre des groupes armés locaux et étrangers et certains éléments des FARDC. Dans ce cadre, le Conseil de sécurité demande aux parties de mettre fin à toutes les violences et que les auteurs répondent de leurs actes devant la justice. A ce titre, un pas important est franchi lorsque le gouvernement congolais crée un ministère des droits humains, lequel est chargé de l'évaluation de la situation des droits de l'homme dans le pays. Il devient l'interlocuteur direct des ONG des droits de l'homme et du Bureau conjoint des Nations Unies aux droits de l'homme.

Ce ministère bénéficie du concours du Haut-commissariat des Droits de l'Homme dans sa mission de promotion et de protection des droits de l'homme. Sous l'angle de l'interprétation de l'article 1§3 de la Charte des Nations Unies, on peut déduire que les droits que les organes créés ont pour mission de promouvoir et de faire respecter, leur soient également opposables. Toutefois, l'organe qui agit, notamment le Conseil de sécurité analysé dans les chapitres VI, VII, VIII, IX, peut décider de ses propres limitations en matière des droits de l'homme dans le respect du texte constitutif. Dans ces domaines, l'article 24§2 de la Charte des Nations Unies ne lui impose que de *« ne pas perdre de vue les buts et principes des Nations Unies dans leur généralité sans respecter les dispositions pertinentes de la Charte dans leur particularité* »[1572].

Pris sous cet angle, les activités du Conseil de sécurité ne sont que faiblement encadrées par la Charte en termes de légalité[1573]. Ainsi, « *la Charte des Nations Unies ne défend pas le droit pour le droit mais le droit simplement en tant qu'il consacre certaines valeurs. Si la Charte proclame l'attachement de ses membres au règne du droit, elle ne peut en réalité, sous peine de perdre en cohérence, que fonder la défense du règne d'un certain droit, celui qui correspond aux aspirations politiques des Nations Unies* »[1574]. A ce titre, le

[1572] BEDJAOUI (M), « Un contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité est-il possible ? » *in S.F.D.I*, *Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies,* Colloque de Rennes, Paris, Pedone, 1995, p.266.
[1573] TZANAKOPOULOS (A), « L'invocation de la théorie des contre-mesures en tant que justification de la désobéissance au Conseil de sécurité », *R.B.D.I*, 2013/1, pp.85-89.
[1574] FORTEAU (M), « Le droit international dans la Charte des Nations Unies », in J-P COT, A. PELLET & M. FORTEAU (dir), *La Charte des Nations Unies– Commentaire article par article*, Tome I, Paris, Economica, 2005, 3[e]édition, p.140.

droit international détermine les comportements que les États membres sont susceptibles d'entretenir entre eux mais aussi entre les États et leurs individus, personnes physiques relevant de leur compétence. Ainsi, dans un Etat de droit, tout pouvoir se fonde sur le droit et est limité par le droit. Nul n'est au-dessus de la loi et tous les citoyens sont égaux devant elle. Dès le préambule de la Charte, les peuples proclament leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes. Cette déclaration se trouve consolidée dans les articles 1, 13, 55, 62, 68, et 76 de la Charte. Elle traduit le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion[1575].

Pour assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, les opérations de maintien de la paix via la section des droits de l'homme recensent les violations des droits sur toute l'étendue du territoire national et formulent des recommandations au gouvernement congolais. Dans le cadre de la MONUSCO, la division des droits de l'homme établie depuis 2000 est chargée de recenser les violations des droits et de publier avec le HCDH des rapports périodiques sur les activités de surveillance et d'enquête relatives au respect du DIDH et DIH par les parties. Actuellement, c'est le Bureau conjoint des Nations Unies aux droits de l'homme (BCNUDH) qui intègre la division des droits de l'homme de la MONUSCO et le Bureau du Haut -Commissariat aux droits de l'homme en RDC. Le protocole additionnel II aux Conventions de Genève organise la protection des droits de la personne humaine en étendant aux situations de conflit armé le devoir de protection mis à la charge de l'Etat. Le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire se complètent et se renforcent en période de conflit armé. C'est dans ce cadre que le Conseil de sécurité tout en rappelant sa préoccupation sur les violations des droits de l'homme, décide en vertu de la résolution 1925(2010) que la MONUSCO soutienne l'action que mène le Gouvernement congolais pour lutter contre l'impunité des auteurs des violations des droits humains[1576].

Cette question d'impunité inquiète plus d'une personne et prive de toute substance la politique de tolérance zéro décrétée à la fois par les Nations Unies et par le Président de la

[1575]DARROW (M) and ARBOUR (L), « The Pillar of Glass: Human Rights in the Development Operations of the United Nations, *AJIL*. July 2009, vol. 103, p. 469.
[1576] ZEEBROEK (X), « La mission des Nations Unies au Congo : le laboratoire de la paix introuvable », *Rapport du GRIP*, Bruxelles, 2008, p.15. ; S/RES/ 1925 (2010), 28 mai 2010, préambule.

République Démocratique du Congo en juillet 2009 contre les auteurs de violations des droits de l'homme. Cet aspect est particulièrement prégnant dans le cadre du mandat du Bureau conjoint des Nations Unies aux droits de l'homme aussi bien dans sa coopération avec le gouvernement congolais (**1**) que dans le cadre des opérations de maintien de la paix en RDC (**2**).

### *1. Le mandat du Bureau conjoint des Nations Unies aux droits de l'homme et la coopération avec le gouvernement congolais au regard de la Charte des Nations Unies*

L'objectif des droits de l'homme est de limiter le pouvoir afin de protéger les individus en créant une sécurité fondée sur le droit[1577]. Le principe fondateur de cette réflexion repose sur l'égalité de tous. G. Peces-Barba Martinez souligne que :

« *Chaque personne doit avoir un droit égal au système le plus étendu de libertés de base égales pour tous qui soit compatible avec le même système pour tous les autres* »[1578]. Pris sous cet angle, les droits de l'homme ont une fonction régulatrice qui fixe « *la limite à l'autorité du pouvoir* »[1579].

Par cette approche, le détenteur du pouvoir a l'obligation de protéger les droits des personnes physiques et morales se trouvant dans sa sphère de compétence. C'est dans ce cadre que les Nations Unies à travers le Bureau conjoint aux droits de l'homme interviennent auprès du gouvernement congolais pour faire respecter les droits de l'homme et assurer leur promotion.

C. Perelman souligne « *à défaut d'imposer ce respect au pouvoir lui-même, celui-ci sous prétexte de protéger les droits de l'homme risque de devenir tyrannique et arbitraire. Pour éviter cet arbitraire, il est donc indispensable de limiter les pouvoirs de toute autorité chargée de protéger le respect de la dignité des personnes(...)* »[1580]. L'Etat congolais qui a l'obligation principale de protéger sa population devra de même qu'il impose le respect de droit dans le cadre de sa juridiction, se voit imposer des limites à son propre droit.

---

[1577] PECES-BARBA MARTINEZ (G), *Théorie générale des droits fondamentaux*, Paris, L.G.D.J., Série Droit, n°38, p.105.
[1578] *Ibid*, p.110
[1579] BOURETZ (P), « Droits de l'homme » in O. DUHAMEL &Y. MENY, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, P.U.F, 1992, p.337.
[1580] PERELMAN (C), *Ethique et droit*, Bruxelles, Ed. de l'U.L.B., Collection Fondamentaux, 2012, 2e édition, p.484.

Dès lors que l'Etat dispose d'une personnalité juridique autonome, c'est-à-dire non soumise à la domination d'autrui, l'applicabilité des droits de l'homme ne peut se vérifier que dans l'exercice de son pouvoir sur sa population. Il est donc établi que l'applicabilité des droits de l'homme se trouve dans une relation de pouvoir. C'est dans ce cadre que le BCNUDH interpelle le gouvernement congolais au moyen de ses rapports sur l'état des droits humains dans le pays et lui demande de s'acquitter de ses obligations internationales en matière de protection et de promotion des droits de l'homme. Ces droits n'ont fait l'objet d'aucune catégorisation spécifique et ne portent aucun caractère obligatoire dans leurs dispositions. Le caractère conventionnel de la Charte des Nations Unies tiré de l'article 2§2, permet de déduire que le fait de favoriser le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous constitue juridiquement une obligation de moyens :

« *Les Membres de l'Organisation (...), doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la présente Charte* ». J. Salmon souligne qu'elle aurait toutefois acquis une valeur de coutûme internationale *: « Sans doute, le caractère obligatoire de la Déclaration universelle a- t-il été controversé. Aujourd'hui cependant, on s'accorde à reconnaître à cet instrument une valeur coutumière*[1581].Et, en tant que telle, opposable à tous.

Cependant, c'est sur la base de la Charte que plusieurs textes juridiques contraignent les Etats à favoriser en leur sein le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La mise en œuvre de cette obligation procède de la signature, ratification ou de l'adoption par les États membres des Nations Unies de ces droits contenus principalement dans la Charte internationale des droits de l'homme qui comprend la Déclaration Universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques,le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adoptés tous les deux, le 16 décembre 1966. Bien que les pactes ne soient pas d'application directe aux Nations Unies, on peut déduire celle-ci en raison de la ratification de ces pactes par les Etats membres composants les Nations Unies. C'est dans ce cadre que les opérations de maintien de la paix contemporaines décidées par les Nations Unies intègrent la dimension de droits de l'homme en tant que modèle idéal dans leur mandat[1582]. Dans la pratique, la question des droits de l'homme n'est pas souvent évoquée

[1581] SALMON (J), « Vers l'adoption d'un principe de légitimité démocratique *?* », *in* O. CORTEN et alii, *A la recherche d'un nouvel ordre mondial. Le droit international à l'épreuve, op.cit.,* p.73.
[1582] MANSSON (K), « Integration of Human Rights in Peace Operations: Is there an ideal model? »,

par le Conseil de sécurité lors du déploiement de la force de paix sauf lorsqu'il justifie l'intervention des contingents sur le terrain en vue de protéger les civils en danger. Sur ce sujet, on note cependant une certaine amélioration relative à l'encadrement juridique de manière générale à la suite des recommandations du Rapport Brahimi qui appelait « *à donner aux opérations de maintien de la paix des mandats clairs, précis et réalisables* »[1583]. Depuis 2008, c'est le Bureau Conjoint des Nations Unies aux Droits de l'Homme (BCNUDH) qui est chargé d'aider à promouvoir et à défendre les droits de l'homme. Il participe aux enquêtes sur les violations des droits de l'homme et soutient les efforts du gouvernement de la RDC visant à mettre fin à l'impunité en traduisant en justice les auteurs des crimes. Les activités du BCNUDH impliquent la coopération de toutes les couches de la société congolaise : les ONG nationales des droits de l'homme, la société civile et le gouvernement congolais.

Dans ce cadre, on observe une extension croissante du pouvoir exercé par le Conseil de sécurité qui recourt au chapitre VII pour la mise en œuvre des opérations robustes en vue de défendre et de protéger les droits des populations avec des moyens continuellement renforcés[1584]. Dans certaines situations, le Conseil des droits de l'homme recourt à des missions d'établissement des faits et des commissions d'enquête[1585]. Le Secrétaire général souligne que les commissions d'enquête et les missions internationales d'établissement des faits :

*« Peuvent par leur travail rigoureux et systématique, aider les organes intergouvernementaux des Nations Unies notamment la Commission des droits de l'homme et le Conseil de sécurité, dans leur prise de décisions quant aux mesures qu'il convient de prendre lorsque de graves violations du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire sont commises »*[1586].

Pour marquer la contribution de la MONUSCO à la promotion des droits de l'homme, le Conseil de sécurité des Nations Unies donne mandat au BCNUDH de constater et de

---

*International Peacekeeping*, vol. 13, n°4, 2006, pp.547-563; « The forgotten Agenda: Human Rights Protection and Promotion in Cold War Peacekeeping », *JCSL*, 2005, pp.379-403; « Use of Force and Civilian Protection: Peace Operations in the Congo », *International Peacekeeping*, vol. 12, n°4, 2005, pp.503-519.

[1583] LATTY (F), « La réforme des opérations de maintien de la paix », in J. CARGOLA LLORENS (dir), *La O.N.U y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI,* Valence, Tirant Monografias, 2008, pp.171-179. ; Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, *op.cit*., §§56-64.

[1584] SICILIANOS (L-A), « L'influence des droits de l'homme sur la structure du droit international », *RGDIP*, 2012- 2, pp.241-274. ; S/RES/2098 (2013) relative au mandat de la MONUSCO.

[1585] Projet Mapping concernant les violations des droits de l'homme en République Démocratique de 1993-2003.

[1586] E/CN.4/2006/89.

dénoncer les violations des droits de l'homme, les atteintes à ces droits et les infractions au droit international humanitaire, y compris celles qui se produisent dans le cadre des élections[1587]. Ce bureau a pour mission aussi de conseiller les organismes des Nations Unies qui fournissent un appui aux forces de sécurité et de défense, afin que celles-ci soient respectueuses de l'Etat de droit[1588]. Ainsi, le respect des droits de l'homme transcende toutes les sections de la mission de paix, y compris la société civile nationale et internationale.

Dans la pratique opérationnelle, les règles limitatives du pouvoir du bureau conjoint des Nations Unies au droit de l'homme demeurent absentes. Dans la collaboration MONUSCO/Gouvernement congolais contre l'impunité, la MONUSCO avait facilité le transfèrement vers des prisons mieux sécurisées du pays de 29 détenus condamnés en 2014 par le tribunal militaire du Sud-Kivu pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité et pour lesquels, il existait un risque réel d'évasion[1589]. Le BCNUDH est chargé aussi d'analyser la situation des droits de l'homme dans le pays, de rapporter les violations des droits qui demandent une intervention urgente, notamment par le biais des procédures spéciales, et de renforcer les institutions nationales (étatiques et non étatiques) œuvrant pour les droits de l'homme afin de s'assurer du respect des traités internationaux et régionaux ratifiés par la RDC. L'approche développée par le BCNUDH en matière des droits de l'homme consiste à préparer les congolais à dénoncer les violations des droits de l'homme aux autorités, en améliorant la capacité du Gouvernement congolais à répondre aux plaintes des citoyens.

Cet objectif sera atteint par le renforcement de la connaissance des citoyens sur leurs droits, l'élargissement de l'espace politique et démocratique pour les dénonciations des violations des droits, le renforcement de la sensibilisation des institutions gouvernementales sur les obligations en matière de protection des droits, la capacité et la volonté des agents de l'Etat à répondre de manière efficiente aux violations et la promotion de l'intégration des perspectives des droits de l'homme parmi les acteurs internationaux travaillant en RDC.

[1587] *RFI*, « RDC : explosion des violations des droits de l'homme à caractère politique en mai », 23 juin 2016.

[1588] Loi n°06/018 du 20 juillet 2006 modifiant et complétant le Décret du 30 janvier 1940 portant code pénal congolais. Journal Officiel de la République du Congo, 47ème année, N°15 du 1er août 2006.

[1589] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2015/172, 10 mars 2015, §50.

Presque tous les rapports du Secrétaire général des Nations Unies et tous les préambules des résolutions du Conseil de sécurité concernant la RDC rappellent et dressent un bilan désastreux en termes de violations des droits humains. La situation ne va pas en s'améliorant du fait de la persistance du conflit armé et de la réforme des services de sécurité qui demeure inachevée. Dans ce cadre, la MONUSCO inscrit son action dans la promotion de la confiance entre les civils et les militaires par la sensibilisation à l'éducation civique, patriotique tout en insistant davantage auprès des FARDC sur le respect des droits de l'homme, la protection de l'enfance, le problème d'inégalité entre hommes et femmes et celui de la violence sexuelle[1590].

Dans le domaine de la justice, la MONUSCO apporte son appui en renforçant la formation et le recrutement des magistrats militaires. Elle continue d'appuyer un certain nombre d'initiatives comprenant la formation des enquêteurs pour les crimes sexuels, la gestion des établissements pénitentiaires, le financement de la reconstruction des prisons militaires, l'organisation de la formation à l'intention des FARDC sur les obligations juridiques du personnel de la justice militaire[1591]. Autrement dit, le respect de l'Etat de droit passe par un véritable programme de reconstruction de l'appareil judiciaire congolais. Dans la résolution 1649(2005), le Conseil demande aux autorités congolaises de traduire en justice sans délai les auteurs de violation de droits de l'homme et du droit international humanitaire et réaffirme que le mandat de la MONUC tel que défini par la résolution 1565(2004) inclut la coopération aux efforts du mandat à veiller à ce que ces personnes soient traduites en justice[1592]. Ainsi, la paix véritable ne peut se concevoir qu'au prisme d'une bonne justice ; ainsi, le Conseil de sécurité en vertu de la résolution 2147 (2014) confie la tâche à la MONUSCO d'appuyer les efforts du gouvernement congolais.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que celui relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adoptés par la résolution 2200 (XXI) déclarent que la Charte des Nations Unies impose aux États l'obligation de promouvoir le respect universel et effectif des droits et des libertés de l'homme, soulignant par la même occasion que, conformément aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, la reconnaissance de

[1590] Rapport sur Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2015/486, 26 juin 2015, §36.
[1591] Quatrième rapport spécial du Secrétaire général sur l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2008/728, 21 novembre 2008, §69.
[1592] S/RES/ 1649(2005), 21 décembre 2005, §18. ; S/RES/ 1656(2004), 1er octobre 2004, §5(g) et 19.

la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits légaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde. Les Nations Unies ont pour obligation de favoriser au sein des États membres, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et c'est sur la base de cette obligation qu'elles s'attellent à déterminer progressivement l'ensemble des droits et libertés qu'elles entendent voir respecter par les Etats[1593]. M. Virally constate à ce sujet que :

« *Les organisations internationales n'ayant pas été dotées d'un pouvoir législatif international, leur action dans ce domaine se réduit à l'élaboration de conventions internationales dont la force obligatoire dépend du consentement des États, ou de résolution ou de déclarations dont la force juridique, comme on le sait est limitée. Parfois les règles considérées figurent dans l'acte constitutif de l'organisation, dont le rôle est alors essentiellement de tenter d'en assurer le respect et d'en interpréter le sens et la portée* »[1594].

Les organisations internationales sont dotées de personnalité juridique autonome mais limitée car leurs actions dépendent de la volonté des Etats membres pour leur application. J.F. Flauss observe à ce sujet que la « *conventionnalisation* », par la Charte des Nations Unies de la protection des droits de l'homme prise globalement, à la fois en tant que but de l'Organisation et des États membres et en tant qu'obligation à respecter, permet de franchir une étape décisive en ce qu'elle va conduire à préciser la définition d'un catalogue de droits spécifiques que l'Organisation entend voir respectés dans le domaine de la protection internationale des droits de l'homme[1595].

### *2. Les droits de l'homme dans les opérations de maintien de paix de l'Organisation des Nations Unies en RDC*

Les violations des droits de l'homme constituent une préoccupation du Conseil de sécurité. Il réitère que c'est à l'Etat hôte de la mission qu'il incombe au premier chef d'en assurer la protection et de lutter contre l'impunité. La nouvelle approche de « *Human Rights up Front » ou « les droits humains avant tout* », développée par Ban Ki Moon à la fin 2013 a changé fondamentalement la façon dont les Nations Unies s'engagent politiquement et

[1593] VIRALLY (M), « Panorama du droit international contemporain », *R.C.A.D.I.*, 1983-V, tome 183, p.127.
[1594]VIRALLY(M), « Le maintien de la paix et la sécurité internationales », *in* R.J. DUPUIS (sous la direction de), *Manuel sur les organisations internationales*, Martinus Nijhoff Publishers, 1988, pp. 401-402.
[1595] FLAUSS (J.F), « La protection des droits de l'homme et les sources du droit international », in *la protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international,* Colloque de Strasbourg, *S.F.D.I.*, Paris, A. Pedone, 1998, p.15.

mettent les droits humains et la protection des civils comme responsabilité au cœur du système onusien dans son ensemble[1596]. Cette approche implique aussi de s'interroger sur les compétences des organisations internationales en matière des droits de l'homme. Les Nations Unies comme toute organisation internationale disposent d'une personnalité juridique autonome bien que limitée car fonctionnelle. Les actes qu'elles posent pour consolider la paix impliquent l'existence d'une relation avec les individus et par suite entrainent l'applicabilité des droits de l'homme. Sans assimiler les Organisations internationales à des Etats, la justification de l'applicabilité des droits de l'homme repose sur le fait que les Nations Unies exercent *« les fonctions de caractère public, qui répondent à des intérêts de la collectivité »*[1597]. Dans ce cadre, les activités de la MONUSCO en tant que création des Nations Unies sont limitées par les droits de l'homme au même titre que les Etats[1598]. Le Secrétaire général rappelle l'impératif de protection des civils pour le système des Nations Unies et souligne que beaucoup de choses devront être améliorées. La nouvelle stratégie du Secrétaire général en RDC consiste à placer prioritairement les droits de l'homme au cœur du mandat des Nations Unies et de sa conduite opérationnelle.

Cette stratégie réside à faire des droits de l'homme le nerf du système des Nations Unies et faire en sorte que tous les fonctionnaires comprennent quelles sont leurs obligations et celles de l'Organisation en la matière[1599]. C'est dans ce cadre que le Secrétaire général demande aux opérations de maintien de la paix de fournir aux États Membres des informations franches sur les populations qui subissent ou risquent de subir des violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire[1600]. Cette nouvelle initiative a comme objectif de donner une nouvelle impulsion à tous les niveaux, afin

[1596] « Where Conflict occurs nevertheless, the Imperative for the UN System is the Protection of Civilians ». ONU, Secrétaire général, « Human Rights up Front », disponible sur:http://www.un.org/sg/rightsupfront/doc/RuFAP-summary-General-General-Assembly.shtml.(consulté le 30 juin 2015).

[1597] C.D.I., « Troisième rapport sur la responsabilité des Etats », *A.C.D.I.,*1971, vol.2, partie 1, §163, pp.268-269.

[1598] BEULAY (M), *L'applicabilité des droits de l'homme aux organisations internationales*, *op.cit*., p.55.

[1599] La version du document en anglais parle plutôt d'intégrer les droits de l'homme dans le nerf du système onusien : « Integrating Human Rights into the Lifeblood of the UN so all staff Understand their Own and Organisation's Human Rights Obligations ».

[1600]Les quatre autres mesures sont les suivantes : « Mettre en place les stratégies d'action cohérentes sur le terrain et tirer parti des capacités du système des Nations unies pour agir de manière concertée, -clarifier et rationaliser les procédures au siège, afin d'améliorer la communication avec les bureaux hors siège et faciliter le lancement rapide d'une action coordonnée, -Renforcer la capacité du système des Nations Unies en matière de droits de l'homme, grâce notamment à une meilleure coordination des travaux de ses organismes œuvrant à la protection des droits de l'homme, -Concevoir un système commun de gestion de l'information sur les violations graves des droits de l'homme et du droit humanitaire ».

de soutenir les fonctionnaires qui feront preuve de courage et de placer systématiquement les droits de l'homme comme le prisme principal pour l'action des Nations Unies.

. En 2013, la nouvelle équipe à la tête de la MONUSCO, composée de M. Kobler, Abdallah Wafi, le Général brésilien Dos Santos et le Général français J. Baillaud a accordé une importance considérable aux droits de l'homme et à la protection des civils au cours des opérations conjointes MONUSCO/FARDC. La politique de conditionnalité du soutien militaire de la MONUC/MONUSCO illustre bien l'intégration de l'obligation de respecter les droits de l'homme dans les opérations de maintien de la paix. Cette approche vise à redynamiser le travail de la section des droits de l'homme de la MONUSCO en lui accordant une légitimité et une autonomie qui lui a parfois manquée lors des opérations précédentes. En 2015, le nouveau rapport du Groupe de haut niveau chargé de la révision du maintien de la paix appelle à l'opérationnalisation d'une telle initiative et encense la nouvelle importance de la protection des droits de l'homme devenue une obligation fondamentale au cœur des Nations Unies.

Dans le cadre du renforcement des capacités des FARDC à assurer le respect des droits de l'homme, la MONUC est allée jusqu' à la vérification des abus passés des FARDC et à la certification des unités susceptibles d'être appuyées. Cette perspective montre à quel niveau les actes et les activités des Nations Unies établissent un lien de pouvoir avec les individus. Ces contrôles sont devenus systématiques, intégrés et mis en œuvre avant tout soutien. Au-delà du soutien logistique de la MONUSCO aux FARDC en vue de la stabilisation, en 2015, la Mission a achevé et développé la politique de conditionnalité du soutien qui est devenue plus transparente et efficace que lors de son instauration en 2008. La nouvelle équipe a permis l'instauration d'une pratique solide de signalement des FARDC « *classés rouges* » en fonction des violations de droits de l'homme éventuellement commises dans le passé. Bien que les défis en matière des droits de l'homme soient énormes, le BCNUDH note quelques progrès réalisés par le gouvernement de la République Démocratique du Congo dans la lutte contre l'impunité des auteurs des violations des droits de l'homme notamment l'adoption de lois et la mise en place de mécanismes judiciaires efficaces[1601].

[1601] Rapport du bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme, Lutte contre l'impunité pour violation ou abus des droits de l'homme en République Démocratique du Congo : accomplissement, défis et

Dans ce cadre, le soutien de la communauté internationale aux FARDC dans sa lutte contre les groupes armés opposés au désarmement volontaire s'inscrit dans le cadre de la responsabilité de protéger et invite les États de la région à veiller à ce que toute action militaire menée contre les groupes armés respecte le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme et le droit international des réfugiés, et à prendre des mesures pour protéger les civils et réduire les répercussions qu'ont sur eux les opérations militaires, notamment en restant régulièrement en relation avec ces populations et en les avertissant d'éventuelles attaques [1602]. Dans cet ordre, le gouvernement congolais conformément à ses engagements internationaux a décidé de créer une Commission nationale des droits de l'homme, chargée de recenser toutes les allégations des violations des droits de l'homme commises dans le pays et d'enquêter pour chacune d'entre elles.

Pour marquer son engagement à lutter contre toutes les intolérances humaines dans son pays, le Président Kabila décrète la politique de tolérance zéro contre les violences sexuelles et sexistes. Il nomme une conseillère spéciale chargée de la question de violence sexuelle et du recrutement des enfants au sein des FARDC et des groupes armés[1603]. Toutes ces initiatives traduisent l'intégration des normes de droit international des droits de l'homme dans le droit interne congolais. L'engagement ferme du gouvernement congolais à combattre l'impunité et à protéger sa population contre les auteurs des crimes s'explique aussi par la mise en place de ces organes et le renforcement du système judiciaire congolais, ce qui a contribué à diminuer sensiblement les violences sexuelles dans les zones touchées par le conflit armé. Les poursuites engagées contre les auteurs des violences, pour la majorité des militaires et des policiers, s'accompagnent de lourdes condamnations, produisant un certain effet dissuasif[1604]. Dans le cadre de l'internationalisation du soutien au renforcement des capacités de lutte contre les violations des droits humains, certains mécanismes endogènes d'appropriation du suivi de la situation des droits de l'homme ont été mis en place. Le Ministère congolais de la Justice et des droits humains distingue les mécanismes déjà créés et opérationnels et ceux qui sont en gestation, en implantation ou en déploiement[1605]. S'agissant des mécanismes opérationnels, on peut citer :

---

recommandation, (1er janvier 2014-31 mars 2016).
[1602] S/RES/1906 (2009), 23 décembre 2009, §17.
[1603] S/RES/2011(2015) du 25 mars 2005, §§9, e) et 31
[1604]S/RES/2277(2016), 30 mars 2016, §20
[1605] Rapport sur la situation des droits de l'homme en République Démocratique du Congo. Droits de l'homme,

-Le Comité interministériel des droits de l'homme, a été créé en 2001 par le Ministre en charge des droits humains, avec extension de mandat en 2009, pour les suivis de recommandations des traités internationaux. Il s'occupe de l'élaboration des rapports initiaux et périodiques à soumettre à la RDC.

-L'entité de liaison des droits de l'homme est un mécanisme tripartite de concertation et de collaboration entre le Gouvernement, la société civile et la Communauté internationale, créé par le décret du Premier Ministre du 12 août 2009.

-La cellule de protection des défenseurs des droits de l'homme créée par l'arrêté n°219/CAB/J&DH/2011 du 11 juin 2011, est un mécanisme d'alerte chargé de recevoir les plaintes des défenseurs des droits de l'homme qui feraient l'objet de menace et d'y donner rapidement suite en tenant les autorités informées.

-La Commission Nationale de suivi de l'EPU (Examen périodique universel) en RDC, créée par le décret du Premier Ministre n°09/36 du 12 août 2009 pour permettre à la RDC de se soumettre à l'Examen Périodique Universel du Conseil des droits de l'homme. A ce titre, l'Assemblée nationale et le Senat ont adopté un projet de loi organique portant création de la Commission nationale des droits de l'homme qui est actuellement opérationnelle[1606]. Le parlement congolais a adopté la loi n°09/001 du 10 janvier 2009 portant protection de l'enfant applicable en temps de conflits armés[1607].

La problématique des droits de l'homme ne se pose pas seulement en termes de garanties conférées par les institutions nationales et internationales, elle porte aussi sur l'exercice de ces droits par leurs titulaires. Erigé au rang d'obligation opposable à l'ensemble de la communauté internationale à laquelle appartient la RDC, le respect de ces droits et son raffermissement par des mécanismes institutionnels propres permettent de consolider la paix, la stabilité par la légitimité institutionnelle que son exercice libre confère à ses représentants ou organes.

---

élections et questions connexes (juillet 2011-Février 2012, Ministère de la Justice et des droits humains, Kinshasa, mars 2012, pp.19-23.

[1606] Rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/96, 15 février 2013, §49.

[1607] Article 71 et 87 de la loi n°09/001 du 10 janvier 2009.

## B. L'autodétermination interne dans le cadre de l'action internationale en RDC

Sicilianos (L.-A), analyse la question de l'État de droit sous une double dimension: une dimension substantielle correspondant à la limitation du pouvoir discrétionnaire de l'État par le biais d'un ordre juridique structuré, fondé sur la reconnaissance des droits de l'homme et une dimension instrumentale qui se rapporte à la création et au raffermissement d'un faisceau de mécanismes institutionnels propres à assurer le bon fonctionnement de la règle de droit[1608]. Cette seconde dimension s'exprime dans la Charte des Nations Unies sous la forme du respect des droits des peuples à disposer d'eux-mêmes repris à l'article 1 et 55. Autrefois, ce droit fut revendiqué dans le cadre des luttes de libération nationale pour la création des Etats indépendants et démocratiques, mais rien n'empêche qu'il soit envisagé au niveau interne comme un principe consacrant « le droit à la démocratie »[1609].

Dans la pratique des Etats impliqués à la reconstruction par le biais des Nations Unies, ce principe peut être perçu comme une obligation de l'Organisation de doter l'Etat d'un régime démocratique donc, de la reconstruction d'un autre Etat différent de l'Etat préexistent. Il s'agit d'une interprétation qui relève de la pratique contemporaine des opérations de paix déployées dans les Etats en situation de post-conflit aux termes de laquelle, il ne saurait y avoir un Etat nouveau, restauré ou reconstruit qui ne soit pas démocratique [1610]. L'autodétermination des peuples par la voie de suffrage universel c'est-à-dire, le droit pour le peuple situé sur un territoire donné d'un État de recourir aux moyens, préalablement mis à leur disposition par celui-ci et destinés à leur donner politiquement les moyens de disposer d'eux-mêmes en toute liberté et honnêteté[1611]. L'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme apporte quelques éclaircissements à ce sujet :

« *La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote ».*

[1608] SICILIANOS (L.A), « Les Nations Unies et la démocratisation de l'État. Nouvelles tendances », *in* R. MEDHI (Dir), *la contribution des Nations Unies à la démocratisation de l'État*, *op.cit*. ; pp.45-46.
[1609] D'ASPREMONT (J), « La création internationale d'Etats démocratiques », *op.cit*., p.906.
[1610] *Ibid*
[1611] Il s'agit de la libre disposition politique du peuple, par le peuple et pour le peuple.

En droit international, cet article jette la base d'une exigence juridique de la volonté populaire comme source de la légitimité du pouvoir. Il consacre un droit de chacun de participer à la détermination de la politique de son pays, droit qui sous-tend l'égalité devant le suffrage. Cependant, la reconnaissance d'un droit à des élections libres en droit international a rencontré de fortes résistances de la part des Etats non pas du fait de la souveraineté démocratique dans l'Etat que de la souveraineté de l'Etat dans le choix de son régime politique. Ce droit aux élections est souvent présenté à tort comme une limitation de la souveraineté démocratique alors qu'il la verrouille et la pérennise juridiquement [1612]. Cependant, la seule participation au choix de ses dirigeants ne peut pas consacrer un droit à la démocratie, lequel procède de la pérennisation du droit à l'autodétermination interne. Pour J. Gicquel, cet article pose « *les bases d'un droit politique et électoral à vocation universelle* »[1613]. Ce principe d'autodétermination interne vise à établir un rapport direct entre le gouvernement et son peuple ébranlant l'affirmation du principe de représentativité étatique qui est différente de la nature du régime politique.

Telle qu'il résulte de la Charte de l'ONU de 1945, l'autodétermination établi un rapport de l'Etat avec son propre pouvoir. Si dans l'ordre international, elle permet par son expression à accéder à un statut politique international, dans l'ordre interne, elle participe à la légitimation de l'autorité chargée à représenter l'Etat. De ce point de vue, l'autodétermination dans le cadre interne permet d'assurer la promotion d'une gouvernance démocratique en ce sens qu'elle résulte de la libre expression de la volonté du peuple[1614]. Le respect de ce principe implique que le peuple décide de la forme de ses institutions. Cependant, il ne détermine pas une forme particulière du gouvernement. Cette analyse ne peut pas prospérer dans un espace politique limité où se côtoient la privation des libertés élémentaires et des arrestations pour des opinions divergentes. L'intervention des Nations Unies dans les Etats post conflit dans lesquels les droits des peuples ne sont pas bien assurés vise à secourir le peuple et non à garantir la stabilité du régime en place[1615]. Elle apparaît comme le moyen de protéger les individus et non l'objectif de l'action des Nations Unies, ce qui reviendrait à une intervention de nature politique. Dans les Etats non démocratiques dans lesquels, les représentants de l'Etat ne reflètent pas la volonté du peuple, l'intervention des Nations Unies

[1612] LECUYER (Y), *Le droit à des élections libres*, Conseil de l'Europe, 2014, p.23.
[1613] GICQUEL (J), « Suffrage universel », brèves observations sur l'article 21 *dans la Déclaration universelle des droits de l'homme,* Paris, Gallimard, 1998, pp.117-119.
[1614] BODEAU-LIVINEC (P), *Le Gouvernement de l'Etat du point de vue du droit international*, *op.cit*., p.517.
[1615]MVE ELLA (L), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques, op.cit*., p.356

cherchent à renverser cette logique selon laquelle, ce ne sont pas les institutions qui font les peuples, mais que ce sont les peuples qui font les institutions.

Dans ce cadre, les institutions doivent s'adapter à leur volonté. Ainsi, la revendication par le peuple de son droit à la libre disposition pourrait être interprétée dans ce cas comme de la résistance contre les règles et les institutions qui organisent l'exercice du pouvoir public. Dès lors que l'Etat commet ou laisse commettre des violations des droits sur son territoire en faisant recours à ses forces de sécurité, la contestation du peuple traduit son droit à se choisir un autre mode de gouvernement. Elle traduit la rupture du contrat social entre les gouvernants et les gouvernés. Dans ce contexte, l'autodétermination interne se traduit dans le cadre de la consolidation de la paix par « *une revalorisation de la volonté du peuple dans le choix de ses représentants. Une telle procédure participe à la reconstruction de la nation et du tissu social car elle remet le peuple au centre des institutions en lui conférant un pouvoir de décision plus accru* ».[1616].

La contribution de la MONUC/MONUSCO consiste à exhorter le gouvernement congolais à respecter ses obligations internationales découlant de l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de libérer l'espace politique pour que le peuple s'exprime dans le cadre de la loi et qu'il se choisisse ses propres dirigeants sans contrainte. En 2011, UNJHRO avait publié trois rapports faisant état des violations de droits de l'homme et des abus commis par les agents de l'État à Kinshasa pendant la période électorale et a formulé des recommandations pour la tenue d'élections libres et paisibles[1617]. A ce sujet, le Conseil de sécurité demande :

« *Au Gouvernement de la RDC et ses partenaires nationaux de veiller à la transparence et à la crédibilité du processus électoral(...), et exhorte le Gouvernement et toutes les parties concernées à créer les conditions nécessaires pour que le processus électoral soit libre, juste, crédible, inclusif, transparent, pacifique et conforme au calendrier, pour qu'il s'accompagne d'un débat politique libre et constructif et pour que soient assurés la liberté de réunion, un accès équitable aux médias, y compris aux médias d'État, et la sécurité*

[1616] *Ibidem*
[1617] UNJHRO, Report by the United Nations Joint Human Rights Office on Human Rights and Fundamental Freedoms in the Preelection period in the Democratic Republic of Congo, 9 Novembre 2011.

*et la liberté de circulation de tous les candidats, ainsi que des observateurs et témoins, des journalistes, des défenseurs des droits de l'homme et des acteurs de la société civile, notamment des femmes »*[1618].

De cette résolution, la MONUSCO affirme que les élections de 2011 n'étaient pas conformes aux standards internationaux et demande que les prochaines élections s'inscrivent dans un cadre participatif, inclusif, libre et transparent pour la crédibilité de tout le processus. Sur ce fondement, il est possible d'affirmer que la consécration normative du droit à l'autodétermination interne introduit le principe de légitimité démocratique dans le droit positif. Tout en conférant la légitimité au pouvoir, le droit du peuple de choisir son gouvernement ne saurait être qualifié de démocratique car l'expression populaire qu'engendre l'autodétermination interne vise à systématiser une méthode démocratique de choix du gouvernement. La nature du gouvernement reste largement dépendante de l'évolution des circonstances. L'article 25 stipule encore que toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit indirectement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. Le caractère universel et égal de ces droits découle du fait qu'ils sont fractionnés en autant de droits individuels qu'il existe d'individus légalement aptes à participer au suffrage. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques rappelle dans son article premier que « *tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes* » et qu'en vertu de ce droit,

« *Ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel* ».

Bien que cet article ne précise pas les modalités de réalisation de ce droit à l'autodétermination, la dimension démocratique de ce droit reste marquée. Il réaffirme au peuple la possibilité de se choisir la forme de son gouvernement. A ce sujet, le Secrétaire général de l'ONU affirme le caractère intangible de ce droit en ces termes :

« *Le droit de choisir la manière dont ils sont dirigés, et par qui ils le sont, doit être un droit intangible de tous les peuples* »[1619]. Si le choix des institutions et des gouvernants est acté dans cette phrase, Il est évident de constater que, l'autodétermination interne vise la

[1618] S/RES/2147(2014), 28 mars 2014, §11.
[1619] A/59/2005, 24 mars 2005, p.45, §148.

méthode démocratique de choix du gouvernement et des gouvernants plutôt que le choix de la nature du régime démocratique[1620]. Dans cette perspective, le droit à la libre disposition peut être compris comme un instrument de résistance contre un pouvoir tyrannique et oppressif[1621]. Une telle affirmation soulève directement aussi la question de l'invocabilité de ce droit lorsqu'il est violé par son propre gouvernement. Dès lors que la CDI classe l'autodétermination au nombre des droits créant des obligations à la communauté internationale, tout Etat victime est en même d'invoquer la responsabilité de l'auteur du fait illicite[1622]. Dans ce cadre, rien n'empêche aux citoyens d'exiger de leur Etat la cessation et la réparation de droits violés[1623].

S'il est admis que le peuple est titulaire d'un droit, l'Etat doit concrétiser ce droit au moyen de lois, de conventions, de règlements ou de coutumes[1624]. Ainsi, la relation d'un peuple à son propre gouvernement dépasse le cadre interne pour s'étendre à la communauté internationale qui peut, exiger en cas de défaillance qu'elle soit restaurée. Si le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est un droit individuel sur le plan international, il est la transposition d'un principe reconnu aux citoyens d'un Etat en droit interne pour désigner démocratiquement ses gouvernants[1625]. Dans ce cadre, l'intervention des Nations Unies pour la restauration d'un régime démocratique et de l'Etat de droit en RDC induit une nouvelle modalité pour défendre le droit à l'autodétermination dans les Etats défaillants, dans lesquels, les populations sont victimes des violations de leurs droits fondamentaux.

Dans la résolution 1991(2011), le Conseil de sécurité tout en reconnaissant que c'est au Gouvernement de la République démocratique du Congo et à ses partenaires nationaux qu'il incombe au premier chef de créer des conditions propices à la tenue des prochaines élections demande :

---

[1620]BODEAU-LIVINEC (P), *Le Gouvernement de l'Etat du point de vue du droit international, op.cit*., p.590
[1621]*Ibidem*.
[1622] Rapport du CDI, 2001, Doc. A/56/10 (suppl .n°10), p.346. (Commentaire de l'article 48, §9).
[1623] Article 48§2, b) des articles sur la responsabilité.
[1624] Article 5 du PIDCP : « *1. Aucune disposition du Présent Pacte ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et des libertés reconnus dans le présent Pacte ou à des limitations plus amples que celles prévues audit Pacte. 2. Il ne peut être admis aucune restriction ou dérogation aux droits fondamentaux de l'homme reconnus ou en vigueur dans tout État partie au présent Pacte en application de lois, de conventions, de règlements, ou de coutumes, sous prétexte que le présent Pacte ne les reconnaît pas ou les reconnaît à un moindre degré* »
[1625] GUILHAUDIS (J.F), *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, PUG, 1976, pp.45-46. ; CHAUMONT (C), « Le droit des peuples à témoigner d'eux-mêmes », *Annuaire du Tiers Monde,* 1976, p.20.

*« Aux autorités congolaises de veiller à créer les conditions de sécurité nécessaires au bon déroulement du scrutin et à assurer l'accès sans restriction aux bureaux de vote, notamment en coopérant avec la MONUSCO, conformément au rôle assigné à celle-ci en matière de protection des civils*[1626].

La coopération internationale ainsi invoquée permet d'accompagner la RDC dans ses initiatives. La résolution du Conseil de sécurité tend à considérer que la RDC ne sera pas capable seule de mener efficacement ce processus et qu'il faudra l'appuyer. Si la résolution demande au Gouvernement congolais d'améliorer les conditions de la tenue d'une élection en favorisant un accès libre aux bureaux de vote et donc, à établir de bons rapports entre lui et son peuple, c'est parce que le Conseil de sécurité suppose que les précédentes élections n'ont pas offert les conditions pour une élection crédible. Par cette coopération, la mission promeut les droits des populations par un processus électoral démocratique et inclusif. Ce droit à l'autodétermination interne se trouve renforcé par l'article 25 du Pacte relatif aux droits civils et politiques qui reprend, presque mot à mot les prescriptions de l' article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, déclarant que tout citoyen a le droit et la possibilité : a) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ; b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ; c) d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.

Dans le contexte d'Etat défaillant, ce droit des peuples permet de mettre un accent particulier sur la prégnance des droits de l'homme en droit international, eu égard à l'intérêt que celui-ci accorde aux Etats dans leur processus de démocratisation. Si autrefois, cet article 25 semblait porter une certaine ambiguïté entre les alinéas. a et b, le Comité des droits de l'homme a dissipé cette incertitude en soulignant que l'article 25 appuie le régime démocratique fondé sur l'approbation du peuple. L'alinéa a de l'article 25 sur le droit à la participation s'appuie sur l'alinéa b des processus électoraux[1627]. D'ailleurs, l'exposé des motifs de la constitution de la République Démocratique du Congo s'inspire de l'article 25 précité : (…) de mettre en place un nouvel ordre politique, fondé sur une nouvelle constitution démocratique sur la base de laquelle le peuple congolais puisse choisir souverainement ses

[1626] S/RES/1991(2011), 28 juin 2011, §5. ; S/RES/2147 (2014), 28 mars 2014, §5, b)
[1627] BODEAU-LIVINEC (P), *Le Gouvernement de l'Etat du point de vue du droit international, op.cit*., p.593.

dirigeants, au terme d'élections libres, pluralistes, démocratiques, transparentes et crédibles[1628]. Ainsi, est établi le caractère démocratique du choix opéré par le peuple qui s'appuie dorénavant sur la promotion des élections libres et d'assistance à leur organisation. L'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule que :

« *Les États membres s'engagent à présenter des rapports sur les mesures qu'ils arrêtent et qui donnent effet aux droits reconnus dans le Pacte ainsi que sur les progrès réalisés dans la jouissance de ces droits* ».

Ces rapports sont adressés au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies qui les transmet au Comité des droits de l'homme créé par le Pacte, pour examen. Dans ce contexte, aucun Etat ne peut encourager un autre Etat à porter atteinte à ce droit des peuples. D'ailleurs, l'ensemble des États qui composent l'Organisation internationale ont l'obligation juridique de respecter l'application de ce principe en leur sein. Ils sont tenus à le traduire en termes concrets et utiles même dans l'hypothèse où il ne garantirait leurs intérêts politiques.

P-M. Dupuis, constate que « *l'affirmation de plus en plus nette du caractère obligatoire de la protection des droits de l'homme implique l'organisation d'un certain type de rapports entre gouvernants et gouvernés et présente ainsi une incidence sensible sur l'organisation du pouvoir interne comme sur son exercice* »[1629].

Il n'est pas exagéré de constater que l'article premier de la Charte consacre non pas le droit de l'État mais bien le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes[1630]. Ainsi constate Rafâa Ben Achour que pendant la guerre froide, ce principe permettant aux peuples de choisir librement et souverainement leurs institutions politiques et surtout leurs gouvernants, a été confisqué par les États : « *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a été plutôt un droit des États à disposer de leur peuple sous le regard indifférent, impuissant, voire même complaisant de la Communauté internationale et de certaines puissances* »[1631]. C. Chaumont observe que le problème du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et d'exercer sa

[1628] Constitution de la République Démocratique du Congo, 18 février 2006, exposé des motifs.
[1629] CHAUMONT (C), « Recherche du contenu irréductible du concept de souveraineté internationale de l'État », *in Hommage d'une génération de juristes au Président BASDEVANT*, A. Pedone, Paris, 1960, p. 149.
[1630]Dans le préambule du Pacte International relatif aux droits civils et politiques, les États parties considèrent que la Charte des Nations Unies impose aux États l'obligation de promouvoir le respect universel et effectif des droits et libertés de l'homme.
[1631] BEN ACHOUR (R), « Pour des standards internationaux en matière d'élections », *inLes droits de l'homme à l'aube du XXIe siècl*e, Karel VASAK Amicorum liber, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp.63-64.

souveraineté, rejoint celui de la protection des droits et libertés fondamentales de l'homme : *(...) il y a un lien en profondeur entre la nation, le peuple et la personne humaine. Si ce lien en profondeur existe vraiment, la protection internationale des droits de l'homme, loin d'être en opposition avec la souveraineté des États, lui donne finalement sa signification la plus complète car c'est pour l'homme qu'est fait le droit et c'est le progrès de l'homme qui est le progrès du droit international* ».

M. Virally, observe que le droit des peuples trouve son origine « *dans l'idéologie des droits de l'homme dont il est le prolongement, mais aussi, pour certains, un préalable à leur réalisation effective* ». Le respect des droits de l'homme et le respect du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes se trouvent liés par l'article 55 de la Charte des Nations Unies. Si le respect de droits de l'homme est le but de l'Organisation internationale, il est une obligation pour les Etats membres qui doivent l'assumer conformément à l'article 25 de la Charte des Nations Unies. En RDC, l'Etat de droit est en construction et plusieurs défis restent à relever. Son raffermissement passe par des réformes institutionnelles et de gouvernance. Ainsi, pour encourager la RDC à améliorer les conditions des droits de l'homme, de l'Etat de droit et à renforcer les capacités de lutte contre l'impunité, elle a été élue membre du Conseil des droits de l'homme de l'ONU en janvier 2018. Dans la pratique, le principe de l'autodétermination interne consacre une évolution normative dans la recherche d'un éventuel régime international de gouvernement étatique. Elle témoigne d'un possible encadrement de la fonction gouvernementale reposant sur la question de la légitimité du pouvoir et des conditions de son exercice.

A la légitimité démocratique se greffe l'exigence d'un Etat bien gouverné. Les deux droits analysés ci-dessus constituent l'État de droit et ensemble, ils contribuent à l'idée du principe de légitimité démocratique à laquelle aspire la RDC avec le soutien de la communauté internationale.

## §2 –L'AFFIRMATION DU PRINCIPE DE LEGITIMITE DEMOCRATIQUE DANS L'ACTION INTERNATIONALE

La légitimité démocratique est un principe qui s'est progressivement imposé dans le droit international contemporain, issue, de manière explicite, de la DUDH de 1948 plus particulièrement dans son article 21 et dans l'article 25 du Pacte international relatifs aux

droits civils et politiques de 1966[1632]. Pour M. Kamto, la légitimité démocratique est *« induite du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes formulé dans le contexte de la décolonisation des années 1960 »*[1633]. La gouvernance démocratique au niveau interne repose sur des institutions plus au moins centralisées et légitimes. L'existence des normes internationales, relatives aux droits de l'homme et au droit du peuple à se choisir librement ses institutions, par la voie du suffrage, à participer à la vie publique et au choix de ses dirigeants, permet de dessiner le profil d'un modèle étatique idéal international ; « État de droit » que la communauté internationale tend à imposer aux Etats « post conflit » comme la garantie de paix, de stabilité et de développement. K. Annan souligne à ce sujet :

« *Institutions et pratiques désamorcent les antagonismes par les débats et offrent des moyens de conciliation dont peuvent s'accommoder toutes les parties prenantes, réduisant ainsi le risque que les divergences ou les différends ne tournent à l'affrontement ou au conflit armé. Librement choisis par les citoyens et soumis à des contrôles tels que les élections périodiques et honnêtes, les gouvernements démocratiques sont en règle générale plus enclins que les autres à faire prévaloir le droit, à respecter les droits des individus et ceux des minorités, à résoudre les conflits sociaux, à intégrer les populations migrantes et à répondre aux besoins des groupes marginalisés, et donc moins portés à abuser de leurs pouvoirs. La démocratie au sein des États favorise ainsi l'éclosion du contrat social nécessaire pour que puisse s'établir une paix durable. Une culture de la démocratie et donc fondamentalement une culture de la paix »*[1634].

Ce modèle d'Etat de droit aurait favorisé, au sein des constitutions nationales des États, l'émergence d'une sorte de « légitimité démocratique internationale », condition de validité de l'organisation étatique moderne[1635]. Avec l'exigence de l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme, la légitimité démocratique constitue le pilier de la gouvernance politique de l'Etat moderne que les Nations Unies s'engagent à promouvoir en RDC par

[1632] KAMTO (M), *Droit international de la gouvernance*, *op.cit*., pp.82-83.

[1633] KAMTO (M), « Droit international de la gouvernance : pratique ouest-africaine récente », sur Sentinelle (revue électronique), *Bulletin* N°304, du 13 mai 2012.

[1634] A/51/761 du 17 janvier 1997, Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies, Annexe : Supplément aux rapports sur la démocratisation, §§ 16-20.

[1635] MAMPUYA (A), «Historique et contenu de l'article 2§7 de la Charte des Nations Unies », *inLa pratique de l'exception posée par l'article 2§7 de la Charte des Nations Unies : Que reste-t-il de la clause de compétence nationale* ? Civitas Europa n°17, Décembre 2006, pp.24-25.

l'intermédiaire de la MONUSCO. Dans le cadre des opérations de consolidation de la paix, la promotion de la démocratie constitue, à ce jour, le seul exemple de régime politique capable de garantir la paix et le développement durable. Elle implique la concrétisation d'une gouvernance politique fondée sur le respect de l'État de droit ou de la Légalité[1636].

Réactualisée dans les préambules des résolutions du Conseil de sécurité concernant la RDC, la notion d'Etat de droit se présente comme le véhicule du principe de légitimité démocratique. L'instauration d'un régime démocratique en RDC devient un objectif poursuivi par l'Organisation des Nations Unies à travers la MONUC/MONUSCO et constitue l'une des tâches principales de son mandat. Dans la résolution 2348 (2017), le Conseil de sécurité demande au gouvernement congolais de veiller à la transparence du processus électoral conformément à la constitution et dans le respect de la Charte africaine de démocratie, Cependant, l'organisation des élections démocratiques ne suffit pas à concrétiser l'idéal de paix durable dans le pays. Certains facteurs exogènes et endogènes empêchent ou minent souvent cet idéal démocratique. En 2006, les premières élections démocratiques organisées dans le pays depuis plus de 40 ans, avec le soutien de la communauté internationale, avaient soulevé un vent d'espoir mais elles n'ont pas réussi à ramener la paix. Les causes réelles à la base du conflit ne sont pas correctement traitées notamment les inégalités sociales dues à une répartition inéquitable et déséquilibrée du Produit National. La frustration résultant de l'inapplication intégrale des accords de paix a favorisé l'émergence de nouveaux groupes armés avec de nouvelles revendications différentes des précédentes.

Le défaut est dû à l'absence de culture démocratique dans le pays car pour un pays où, participer à une élection équivaut à la gagner, toute décision contraire à son agenda apparaît antidémocratique. Pour les pays de jeune démocratie, sortant de conflit comme la RDC, il faut du temps pour que les citoyens intègrent cette notion selon laquelle, on peut participer à une élection et perdre sans que l'idéal démocratique soit remis en cause. L'ancien Secrétaire général de l'ONU, Boutros-Boutros Ghali, souligne que : « *l'action de l'Organisation des Nations unies en faveur de la démocratisation constitue un moyen de passer du règlement*

[1636] BODEAU-LIVINEC (P) et VILLALPANDO (V), « La promotion de l'« État de droit » dans la pratique des Nations Unies », *inS.F.D.I.* , *L'État de droit en droit international*, Colloque de Bruxelles, A. Pedone, Paris, 2009, pp.81-100.

*d'un conflit à l'œuvre de reconstruction et de développement* »[1637]. Si la démocratie constitue un facteur de stabilité pour le pays, elle ne résout pas tous les problèmes à l'origine du conflit. Les élections démocratiques ne confèrent pas, à elles seules, la paix, loin s'en faut. La résolution des problèmes économiques et sociaux, à la base du conflit, contribue à enraciner la légitimité de la démocratie dans le pays.

Y. Daudet remarque que c'est « *l'entrée des droits de l'homme dans le domaine du maintien de la paix qui permet à l'impératif démocratique d'être aujourd'hui un objectif de l'Organisation des Nations Unies et qu'en contribuant au renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes, l'Organisation des Nations Unies joue un rôle de certification de la régularité juridique du mécanisme électoral, décernant ainsi une sorte de « brevet d'honorabilité démocratique » aux États ayant fait l'objet de ces mesures* »[1638].

Les États, membres de la communauté internationale, auraient assimilé et intégré dans leur droit les bienfaits du triptyque État de droit-démocratie-développement sur la base de la Charte des Nations Unies. Ce triptyque constitue le fondement de la pratique des opérations de consolidation de la paix. A ce sujet, Boutros Boutros -Ghali admet que ;

« *La Charte propose un idéal de démocratie à l'intérieur des États et entre ceux-ci, qui est à la fois une conséquence logique et une fin dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations grandes et petites proclamées dans le préambule »*[1639].

Pour la Charte, l'établissement du régime démocratie et de l'Etat de droit constitue un objectif des Etats pour garantir les droits fondamentaux des populations. Cette approche de l'Organisation des Nations Unies, intégrant les droits de l'homme dans les opérations de maintien de la paix, repose sur le constat préalable suivant lequel la consolidation de la paix

---

[1637] A/51/761 du 17 janvier 1997, Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies, §119.

[1638] DAUDET (Y), « La restauration de l'État, nouvelle mission des Nations Unies », *in Les Nations Unies et la restauration de l'État, Rencontres internationales de l'I.E.P. D'Aix en Provence*, Colloque des 16 et 17 décembre 1994, Paris, A. Pedone, 1995, pp.24 -28. ; E.P. NTUMBA, *La pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix*, Analyse, Bilan et Perspectives *op.cit*. pp.310- 311. ; TEXEIRA (P), « Un nouveau défis pour le Conseil de sécurité : comment traiter les États déliquescents ou déchirés par des conflits internes », *AFRI* 2005, p.105.

[1639] A/51/761 du 17 janvier 1997, *op.cit*., §28

implique la convergence normative du couple État de droit-démocratie, piliers sur lesquels devront s'ériger la nouvelle société congolaise(**A**).

### A. La convergence du couple État de droit-démocratie

Du point de vue des Nations Unies, le régime démocratique est devenu un vecteur de légitimation des institutions dans un pays post conflit. Désormais, il confère le certificat de légitimité pour la coopération économique avec les institutions financières internationales. Du fait de la stabilité, de la sécurité et de la paix qu'elle génère, la gouvernance démocratique devient un moyen par excellence d'attirer les investissements étrangers dans les pays, capables de soutenir l'économie mise à mal par des années de conflit. L'intérêt du droit international pour le régime démocratique des Etats s'explique par les conséquences qu'il pourrait avoir sur les relations internationales : la paix, la sécurité et le développement.

L'assistance fournie par la MONUC/MONUSCO pour le renforcement de l'Etat de droit en RDC repose sur les normes des Nations Unies, lesquelles reflètent les dispositions applicables du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit international des réfugiés[1640].Depuis l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme énonçant les principes essentiels de la démocratie, les constitutions à travers le monde se sont inspirées et ont accepté la démocratie en tant que valeur universelle. La prise en compte de la notion d'Etat de droit dans le processus de démocratisation des Etats « post conflit » apparait, selon G. Conac, comme « *une volonté de rejeter l'autoritarisme et l'expression d'une aspiration des élites et des masses à une protection plus efficace contre l'arbitraire* »[1641]. Devenu modèle normatif en droit international, le couple démocratie-Etat de droit a inspiré la constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 qui affirme dans son préambule :

« *Animé par notre volonté commune de bâtir, au cœur de l'Afrique, un État de droit et une Nation puissante et prospère, fondée sur une véritable démocratie politique, économique, sociale et culturelle* »[1642].

[1640] RES/1906(2009), *op.cit*., §31.

[1641]CONAC (G), « Le juge et la construction de l'État de droit en Afrique francophone », *in* L'État de droit, Mélanges en l'honneur de Guy BRABANT, Paris, Dalloz, 1996, p.106.

[1642]Constitution de la République Démocratique du Congo, 18 février 2006, préambule.

Dès le préambule, la constitution de la RDC établit un rapprochement entre ces deux notions. Il fait de la RDC un Etat de droit-démocratique. Cette volonté du constituant congolais d'inscrire la RDC dans les standards internationaux de bonne gouvernance démocratique se trouve renforcée par l'article 29 de la Déclaration Universelle des droits de l'homme établissant le lien entre État de droit et démocratie :

« *Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique. Ces droits et libertés ne pourront, en aucun cas, s'exercer contrairement aux buts et aux principes de l'Organisation des Nations Unies* »[1643].

Convaincues des vertus de la démocratie, les Nations Unies recourent à ces notions pour favoriser la consolidation de la paix dans tous les domaines : « *La protection et la promotion des valeurs universelles que sont la primauté du droit, les droits de l'homme et la démocratie constituent une fin en soi. Elles sont indispensables pour instaurer un monde de justice et de stabilité, porteur de promesses* »[1644]. La tendance, de l'Organisation des Nations Unies, à vouloir renforcer ces principes de démocratie et d'état de droit au sein des Etats, reposerait sur sa conviction idéologique : « *Je suis convaincu qu'il faudrait (...) appuyer plus directement les efforts déployés pour instaurer et renforcer la démocratie partout dans le monde* »[1645].

Cette conviction repose sur le constat d'une convergence normative assimilant État de droit et démocratie comme les deux faces d'une même pièce. Les Nations Unies la considèrent comme un modèle normatif du droit international vers lequel doivent aspirer tous les Etats membres ; elles apportent la preuve selon laquelle le recours au couple État de droit-démocratie serait devenu une pratique générale acceptée comme relevant du droit international [1646] . L'établissement d'une telle preuve repose sur la répétition d'actes concordants conclus entre les Etats au niveau international et qui se répercutent dans leur droit

[1643] Déclaration universelle des droits de l'homme, *op.cit*., article 29, §§2 -3.
[1644] Rapport du Secrétaire général, A/59/2005 du 23 mai 2005, Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous, §128.
[1645] *Ibid*, §132.
[1646] NTUMBA (P.E), La pratique des opérations onusiennes de consolidation de la paix, Analyses, bilan et perspectives, op.cit., p.313.

interne notamment par l'adoption et la ratification des textes internationaux dont la Charte des Nations Unies de 1945, suivie de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. L'adoption de ces deux textes, par 105 votes favorables pour l'un et106 pour l'autre, sans aucun vote négatif, permet de considérer que la « *quasi-totalité des États qui appartiennent à la communauté internationale de l'époque, ait accueilli comme « universel » les droits contenus dans les textes susmentionnés* »[1647].L'Etat de droit permet de restaurer une gouvernance politique capable de dépasser les difficultés rencontrées pendant la phase du rétablissement de la paix et de promouvoir le développement par la stabilité politique et institutionnelle qu'il porte en lui[1648]. G. Niyungeko, président honoraire de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples déclare à ce propos :

« *La restauration d'un État de droit est un facteur de paix, dans la mesure où un tel État garantit et protège les droits de chacun et dans la mesure également où le droit préconise un règlement pacifique des conflits, notamment par la voie judiciaire qu'il organise. L'idée, en d'autres termes, est qu'il est possible de rétablir la paix sociale par le droit et la justice que ce dernier est censé porter* »[1649].

Ainsi, la reconstruction d'un Etat soumis au droit permet de rétablir la paix et garantir la protection des droits par la justice qu'il organise. Cette internationalisation de la reconstruction ne prive pas l'Etat de sa qualité d'Etat. Il reste un sujet de droit international et conserve sa capacité de se prévaloir de ses attributs parmi lesquels, la souveraineté. Comme l'action onusienne vise à pallier la défaillance de l'Etat dans l'exercice de ses compétences, la question de l'effectivité de la qualité de cet Etat au regard du droit international pourrait se poser lorsque des violations graves des droits humains sont commises ou sont en train de se commettre sans que celui-ci ne puisse ou ne veuille les arrêter. Les principes de la Charte de l'ONU confèrent aux États un ensemble de droits démocratiques, susceptibles d'être évoqués : égalité souveraine, inviolabilité des frontières, intégrité territoriale, règlement pacifique des différends[1650]. L'internationalisation de la consolidation et de la stabilisation de la paix traduit

[1647]ZHANGI (C), « Evolution et développements de la Déclaration universelle des droits de l'homme dans les différentes réalités culturelles », in Les droits de l'homme à l'aube du XXIe siècle, Karel VASAK Amicorum liber, Bruxelles, Bruylant, 1999, p.441.

[1648] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2011/656, 24 octobre 2011, §§ 41-47

[1649]NIYUNGEKO (G), « Accord de paix, résolutions du Conseil de sécurité et reconstruction des sociétés dans des situations post-conflictuelles : Quelle place pour l'État de droit ? », *inSFDI*., *L'État de droit en droit international*, Colloque de Bruxelles, Paris, A. Pedone, Paris 2009, pp. 414 -418.

[1650]MOREAU DEFARGES (P), « La fin des Nations Unies ? L'empire et le droit », *AFRI*, 2004, pp.263-264

la crise du modèle étatique congolais existant. Ne pouvant plus se gouverner efficacement seul, le système politique congolais est allé jusqu'à justifier, voire nécessiter une intervention étrangère. Il convient de noter que le territoire dans lequel, la RDC exerce sa souveraineté reste intact, seule la dimension politique et sociale de l'Etat est concernée par le processus de reconstruction internationalisé. Les Nations Unies orientent ses activités en RDC vers l'assistance à la restauration des institutions en charge des domaines législatifs, administratif et électoral. En droit international, l'émergence de ce nouveau modèle de gouvernance appliqué à la RDC invite de reconsidérer le cadre juridique de sa reconstruction.

G. Cahin, considère : « *la reconstruction comme la dimension la plus novatrice de la responsabilité de protéger* »[1651].L'avènement de l'Etat de droit est une garantie de la légalité et de la paix. Toutefois, la paix véritable ne pourra se consolider qu'au terme d'un processus électoral démocratique susceptible de renforcer les institutions publiques en légitimant ses animateurs. La pratique des États, considérés dans leur environnement régional, a emboîté le pas de l'Organisation universelle vers la reconnaissance normative d'un droit à la gouvernance démocratique se résumant dans le principe de légitimité démocratique contenu dans la notion d'État de droit et s'exprimant dans le recours au couple État de droit-démocratie[1652]. Le droit à des élections libres a aussi bénéficié d'une mise en valeur dans le cadre du droit international.

Sur le continent africain, plusieurs textes, à valeur conventionnelle, établissent la relation du couple État de droit-démocratie et confirment une certaine forme d'accélération de la volonté commune d'infléchissement de l'autonomie constitutionnelle de l'État dans le sens de cette relation. Cette évolution positive se remarque dans le recours au droit international dans les dispositions constitutionnelles des États de ce continent. La ratification, par les Etats, de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 21 octobre 1986 et son entrée en vigueur ont consacré explicitement ce principe de légitimité démocratique dans le couple Etat de droit-démocratie. Cette Charte propose une série de droits et de libertés fondamentales largement inspirés des déclarations, des conventions, et autres instruments adoptés dans le cadre de l'O.U. A (Organisation de l'unité africaine)., du Mouvement des pays non alignés, et de l'Organisation des Nations Unies. Elle ne proclame que les États membres de l'O.U. A reconnaissent les droits, les devoirs et les libertés qu'elle énonce et ils s'engagent à adopter les

[1651] CAHIN (G), « Le droit international face aux Etats défaillants », *op.cit*., p.86
[1652] FRANCK (T), « The Emerging Right to Democratic Governance », *inA.J.I.L*., 1992, volume 86, p.66.

mesures législatives ou autres pour les appliquer[1653]. L'article 13 de la Charte stipule que tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.

L'Acte constitutif de l'Union Africaine adopté le 11 juillet 2000, proclame que les 53 États africains sont résolus à « *promouvoir et à protéger les droits de l'homme et des peuples, à consolider les institutions et la culture démocratiques, à promouvoir la bonne gouvernance et l'État de droit* ».

La RDC, en tant que membre de l'Union Africaine, s'inscrit dans la réalisation des objectifs fixés par l'Organisation régionale parmi lesquels se trouvent la promotion des principes et des institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance, ainsi que la protection des droits de l'homme et des peuples conformément à cette Charte africaine et aux autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme[1654]. En cas de crimes graves, comme les crimes de guerre et autres, l'Acte constitutif de l'Union africaine (UA) innove dans le droit, reconnu lors de la conférence des chefs d'États et de gouvernement, en autorisant l'intervention chez un État membre, sous certaines conditions. L'Acte de 2000 établit, à cet égard, une distinction nette entre les Etats membres et l'Union. Aux termes de l'alinéa g) de l'article 4, les Etats membres ne doivent pas intervenir « dans les affaires intérieures d'un autre Etat membre », alors que l'Union peut intervenir dans trois « *circonstances graves* » visées à l'alinéa h). Dans ce cadre, l'Acte constitutif de l'UA de 2000 serait précurseur de la responsabilité de protéger, notion consacrée au sommet mondial de 2005.

Pour renforcer le couple Etat de droit-démocratie, l'article 30 de l'Acte constitutif rappelle que « *les Gouvernements qui accèdent au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels ne sont pas admis à participer aux activités de l'Union* ». En principe, le changement anticonstitutionnel est prohibé dans le cadre africain. Cependant, certains changements anticonstitutionnels sont justifiés au nom du rétablissement de cette même démocratie ou lorsque la paix et la sécurité nationale et régionale se trouvent gravement menacées. Pour A. Bourgi :

[1653]MATALA KABANGU TSHIMPANGA (V), « Les droits de l'homme en Afrique : énoncé, garanties et application », in *Les droits de l'homme à l'aube du XXIe*, Karel VASAK Amicorum Liber, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 633-654.
[1654]BABACAR (G), « La démocratie en Afrique : succès et résistances », POUVOIRS, 2/2009 (n° 129), pp. 5-26.

« *Même s'il y a loin entre les proclamations de principes et la réalité, cette formulation atteste d'un changement de cap de l'organisation et de sa volonté de prendre en compte des préoccupations qui, jusque-là, se sont toujours heurtées au sacro-saint principe de souveraineté* ». La pratique actuelle des opérations de consolidation de la paix ne permet pas de déduire, de cette convergence normative en direction du couple État de droit-démocratie, l'émergence d'une nouvelle règle coutumière consacrant le principe de légitimité démocratique sans renverser le principe de non intervention dans les affaires intérieures des États, pourtant érigé en norme de *jus cogens*. Si l'action onusienne permet de promouvoir l'émergence d'un Etat de droit en RDC, elle devra la soutenir pour améliorer son système politique de gouvernance lequel implique l'adoption de la gestion du pouvoir politique au sein de l'État sur le modèle Etat de droit-démocratie. Dans l'état actuel du droit international, cette approche, consistant à collaborer avec l'Etat hôte pour favoriser l'émergence d'un Etat de droit, pourrait conduire à l'affaiblissement du principe de légitimité démocratique dans le couple État de droit-démocratie(**B**).

### B. Le possible affaiblissement de la légitimité démocratique dans le couple État de droit-démocratie

Il est maintenant possible de voir dans le mandat des opérations de maintien de la paix, la matérialisation d'une volonté tendant à ériger l'État de droit comme vecteur de démocratisation de l'État et finalement comme garant d'une paix durable, au rang de standard ou modèle pour tout État défaillant[1655]. Ce couple représente le modèle structurel sur lequel s'érigent les opérations de consolidation de la paix pour la mise en œuvre de leur mandat : « (...) *le but essentiel est de mettre en œuvre les structures qui permettront d'institutionnaliser la paix* »[1656]. La Charte propose un idéal démocratique aux États, elle se heurte à une adhésion plus forte des États au principe de l'autonomie constitutionnelle, découlant du principe de non intervention dans les affaires intérieures d'un État[1657]. La pratique contemporaine prête au régime démocratique les vertus de paix et de sécurité ou d'une procédure de règlement pacifique des différends[1658]. Autrefois, la démocratie jouait le rôle dans la pratique de la reconnaissance des Etats, dans les relations diplomatiques et dans la coopération économique. Cependant, la priorité accordée au secteur de la sécurité et de

[1655] MORIN (J-Y), « L'État de droit : émergence d'un principe du droit international », *R.C.A.D.I.*, 1995, vol. 254, pp. 461-462.
[1656] Supplément à l'Agenda pour la paix, *op.cit*. §49.
[1657] D'ASPREMONT (J), « Émergence et déclin de la Gouvernance démocratique en droit international », *Revue Québécoise du droit internationa*l, 2009, p.10.
[1658] SUR (S), « Sur les « Etats défaillants » », Commentaire, n°112, hiver 2005-2006, p.896.

l'économie dans les relations internationales ainsi que l'instrumentalisation des politiques démocratiques tendent à freiner ou à diluer la consolidation de ce principe en droit international[1659].Dans ce contexte de tension entre autonomie constitutionnelle et régime démocratique, l'ONU adopteune position ambiguë, reconnaissant d'une part l'utilité de la démocratie au service de ses buts et principes et d'autre part se défendant de vouloir imposer cette démocratie à ses membres[1660]. Boutros Boutros-Ghali souligne, sur ce point :

« *Librement choisis par les citoyens et soumis à des contrôles tels que des élections périodiques et honnêtes, les gouvernements démocratiques sont en règle générale plus enclins que les autres à faire prévaloir le droit, à respecter les droits des individus et ceux des minorités, à résoudre les conflits sociaux, à intégrer les populations migrantes et à répondre aux besoins des groupes marginalisés, et donc moins portés à abuser de leurs pouvoirs* »[1661], il ajoute que « *lesmandats de maintien de la paix confiés à l'ONU s'étendent souvent aujourd'hui au rétablissement de la démocratie aussi bien qu'à la protection des droits de l'homme* »[1662].

Bien que l'organisation établisse un lien entre régime démocratique et protection des droits de l'homme, elle s'est donnée comme mission, plutôt que d'imposer la démocratie entendue comme « un régime politique », d'encourager l'appareil institutionnel à donner corps à l'idéal d'un pouvoir politique, exprimant la volonté du peuple, celle de procéder à la démocratisation des États ; elle veut favoriser en leur sein un « processus » conduisant à une société plus ouverte, participative, et moins autoritaire[1663]. Sur ce fondement, il est compréhensible que l'ONU soit appelée à soutenir la démocratisation de ses Etats membres et se doit de le faire mais seulement à leur demande expresse[1664]. La prudence des Nations

[1659]D'ASPREMONT (J), « Émergence et déclin de la Gouvernance démocratique en droit international », *op.cit*., p.59.

[1660] Le Document du Sommet mondial de 2005 indique qu' « il n'existe pas de modèle unique de démocratie et que la démocratie n'est pas l'apanage d'un pays ou d'une région et qu'il faut respecter pleinement la souveraineté et le droit à l'autodétermination » (Résolution 60/1 du 16 septembre 2005, p.33, §135).

[1661]A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, §17.

[1662] A/51/761 du 17 janvier 1997, Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies, Annexe « supplément aux rapports sur la démocratisation », §5.

[1663]*Ibid*,§1

[1664] A/51/761, « Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les Gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies », 17 janvier 1997, §12.

Unies, sur la promotion du régime démocratique, se manifeste lorsque le Secrétaire général de l'ONU indique : « *Il importe au plus haut point que chaque Etat décide lui-même de la forme, du rythme et du caractère de son processus de démocratisation. De cet impératif découle une condition essentielle : l'Etat doit pouvoir et vouloir, non seulement créer les conditions nécessaires à la tenue d'élections libres et honnêtes, mais aussi créer et maintenir les institutions qu'exige la pratique de la démocratie* »[1665].

Il ne suffit pas de qualifier les élections de libres, transparentes ou régulières pour les rendre effectivement telles. Le droit à des élections libres suggère la mise en place de systèmes électoraux, de procédures et de garanties. Il suppose également l'accès à un juge afin de sanctionner les irrégularités et toutes les violations des droits liées aux élections. C'est dans ce contexte que le Président Kabila, répondant à un journaliste lors du sommet de la Francophonie tenue à Kinshasa en 2012, disait : « *la démocratie et l'Etat de droit ne sont pas des cadeaux offerts à mon pays, ni une idéologie importée mais une volonté politique affirmée qui s'inscrit dans le dépassement de notre héritage politique commun* »[1666]. Les pratiques démocratiques telles que la primauté du droit et la transparence dans la prise des décisions sont corollaires à l'instauration de la paix et de la sécurité. Cependant, elles ne peuvent pas être imposées, elles doivent prendre en compte les réalités locales.

Pour K. Annan, il est essentiel que chaque État décide lui-même de la forme, du rythme et du caractère de son processus de démocratisation. Il rappelle qu' « *en apportant son appui et son secours aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies, le système des Nations Unies n'entend pas avaliser ou encourager tel ou tel type de régime politique particulier »*[1667].Autrement dit, si l'organisation assure la promotion constante de la démocratie dans les Etats, celle-ci reste indifférente à la qualité démocratique de ses membres. Chaque Etat est libre de choisir son régime politique et il n'appartient pas à l'ONU d'imposer un régime politique quelconque aux Etats. Son intervention ne constitue qu'un soutien aux efforts du gouvernement. La démocratie est une construction, une culture qui exige aussi du temps pour son imprégnation

[1665] *Ibid*, §21

[1666] Kabila (J), Président de la RDC lors du sommet de la francophonie, tenue à Kinshasa en 2012.

[1667] Rapport du Secrétaire général, Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies, A/52/513 du 21 octobre 1997, §27.

nationale et non une obligation à effet immédiat qui s'imposerait aux États sans aucune adhésion aux valeurs qu'elle véhicule. Les peuples devront être préparés et intégrer cette nouvelle réalité qui s'offre à eux. Dans le cadre des activités de la MONUSCO, le Conseil de sécurité, loin d'imposer une quelconque vision politique, demande au gouvernement congolais de promouvoir un dialogue politique transparent entre les parties en vue de favoriser la réconciliation et la démocratisation[1668]. L'impératif démocratique exige la mise en œuvre d'une culture politique fondamentalement non violente telle qu'aucun parti, ni aucun groupe ne puisse s'attendre à être toujours gagnant ou toujours perdant. Autrement dit, une culture impliquant d'admettre que la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics, chacun est en droit de prendre part à la direction des affaires publiques.

Des élections doivent se dérouler périodiquement et honnêtement ; le pouvoir peut changer de mains grâce au suffrage populaire plutôt que par l'intimidation ou par la force ; les opposants politiques et les minorités sont en droit de s'exprimer ; une opposition honnête au gouvernement en place peut légitimement s'exercer[1669]. Toutefois, la pratique contemporaine semble s'orienter plus vers la façon dont les gouvernements exercent leur pouvoir qu'à garantir l'origine démocratique de leur pouvoir. La priorité n'est plus tellement de fonder le pouvoir des gouvernements sur des élections libres et honnêtes mais de s'assurer du respect par ceux-ci de leurs obligations relatives aux droits civils et politiques ainsi que du respect des normes élémentaires de bonne gouvernance.

La pratique contemporaine en matière de légitimité démocratique met plus l'accent sur les exigences de transparence, l'absence de corruption (bonne gouvernance) et le respect des droits de l'homme, condamnant l'exigence de l'origine démocratique des Etats à un affaiblissement graduel. Autrefois, elle pouvait susciter l'isolement diplomatique temporaire ou un certain malaise politique jusqu'au retour de la légalité ; actuellement, on assiste à la suprématie des raisons d'ordre géopolitique, économique, commerciale et sécuritaire pour susciter la non reconnaissance de l'Etat concerné[1670]. En RDC, en dépit de quelques condamnations de principe liées aux élections de 2011, l'essentiel des recommandations des observateurs électoraux a porté sur l'amélioration des conditions d'organisation des élections

[1668] S/RES/2098(2013), 28 mars 2013, §14, b)

[1669] A/51/761 du 17 janvier 1997, Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies, §21.

[1670]D'ASPREMONT (J), « Émergence et déclin de la gouvernance démocratique en droit international », *op.cit*., p.68.

futures[1671]. Le Président Kabila a renoué contact avec ses partenaires traditionnels sans difficulté. Sa légitimité n'a jamais été contestée, sauf par son opposant principal qui se déclarait toujours vainqueur de l'élection ; mais il peinait à apporter la preuve de sa victoire devant les instances habilitées à se prononcer définitivement sur le contentieux. Tout laisse croire que les considérations non démocratiques prévalent à la reconnaissance des élections[1672]. La page des élections, pourtant décriées, est tournée sans pouvoir infléchir la nouvelle orientation définissant le régime actuel. La coopération a repris avec ceux-là mêmes qui menaçaient de rompre ou de suspendre toute coopération ou aide publique au développement si les élections étaient déclarées ni crédibles, ni transparentes[1673].

Autrefois, les exigences relatives aux origines démocratiques des gouvernements avaient en effet été soutenues par les États et les organisations internationales en raison de la croyance, fut-elle très contestable sur le fond, que la démocratie assure la paix, la prospérité, le respect des droits de l'homme et participe à la lutte contre le terrorisme. La pratique contemporaine semble montrer que ces motifs sont désormais contrebalancés par des agendas géostratégiques, économiques et sécuritaires différents[1674]. En outre, les impératifs du XXIe siècle ne sont plus entièrement compatibles avec l'exigence selon laquelle tous les gouvernements doivent être d'origine démocratique. Le recul de la démocratie dans l'agenda politique des États s'explique par le retour à des paramètres moins idéologiques, plus pragmatiques et réalistes d'où le risque de l'affaiblissement possible du principe de légitimité démocratique[1675]. Il semble évident que la récente crise économique, qui a tout spécialement frappé le monde occidental, a fait des politiques de démocratisation un « luxe » que certains des États qui en avaient pourtant été les chantres ne peuvent plus assurer. De moins en moins de pays peuvent adopter des politiques commerciales systématiquement conditionnées au respect des exigences démocratiques de leur partenaire[1676].

---

[1671] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2012/355, 23 mai 2012, §2 et 9.
[1672] POULIGNY(B*), Ils nous avaient promis la paix : opérations de l'ONU et populations locales*, *op. cit*., p.298
[1673] DOUBLET (Y-M), TOUVET (L), *Droit des élections*, *op.cit*., p. 345.
[1674]D'ASPREMONT (J), « Émergence et déclin de la gouvernance démocratique en droit international », *op.cit*., p.71.
[1675]D'ASPREMONT (J), « Émergence et déclin de la gouvernance démocratique en droit international », *op.cit.,* pp.71-72.
[1676]. *Ibid*

Dans certaines régions du monde, la sécurité est devenue un objectif qui semble désormais l'emporter clairement sur la démocratie dans la conduite des politiques étrangères des États. L'importance grandissante des matières premières dans l'économie mondiale amène les pays producteurs à se départir des conditionnalités démocratiques dans la gouvernance nationale. La République Démocratique du Congo, loin s'en faut, ne rejette pas la démocratie mais développe une politique commerciale très ambitieuse avec la Chine, moins regardante sur les droits de l'homme que les pays occidentaux qui en ont fait leur leitmotiv quotidien[1677].

***Conclusion de la Section 2***

L'origine démocratique des Etats est devenue une condition de leur légitimité, soutenue par les Etats et les organisations internationales ; cette condition est estimée susceptible d'assurer la paix, la sécurité, la prospérité et le respect des droits de l'homme. L'émergence d'un modèle de gouvernance en droit international vise à repenser le cadre de reconstruction de l'Etat congolais dans la méthode et dans la substance. L'internationalisation du processus de reconstruction démocratique permet de renforcer le lien existant entre la volonté de protéger les populations et la nécessité de consolider la démocratie. Cette modélisation à l'international de l'Etat congolais implique des réformes institutionnelles et de gouvernance démocratique légitime. Les efforts fournis par le gouvernement congolais, dans ce domaine, constituent des signes encourageants mais encore insuffisants pour intégrer définitivement les standards internationaux en matière de démocratie et de respect de l'Etat de droit.

[1677] D'ASPREMONT (J), *L'Etat non démocratique en droit international, op. cit*., p.84.

## CONCLUSION DU CHAPITRE VI

L'émergence d'un Etat de droit et la légitimité démocratique par les opérations de consolidation de la paix et de stabilisation dépassent désormais le cadre traditionnel de l'accession au pouvoir à travers des élections libres, honnêtes, transparentes, inclusives selon les standards internationaux. Il procède d'une évolution importante du cadre juridique international qui ne se borne plus à entériner le gouvernement de fait mais repose actuellement sur des outils d'élaboration et d'appréciation de la qualité de l'Etat. Dans cette évolution, le droit à l'autodétermination occupe une place centrale dans le processus de décision et d'exercice du pouvoir. Dans sa dimension interne, il exprime la volonté du peuple de se choisir librement ses dirigeants et de participer par le biais de ses représentants à la direction des affaires publiques. Celle-ci constitue le substrat nécessaire à l'avènement international du principe de légitimité démocratique[1678].

Si le contour du régime international d'un Etat de droit se dessine progressivement en RDC, l'évolution engagée semble encore insuffisante pour consacrer un Etat véritablement démocratique. L'autodétermination engendre un droit à la démocratie au bénéfice du peuple ; mais seule, elle reste insuffisante pour constituer un droit international à la démocratie. Celui-ci repose sur un ensemble de droits politiques individuels et sur l'internationalisation des institutions fondées sur l'Etat de droit susceptible d'assurer un exercice effectif et libre des droits. Toutefois, la mise en œuvre de ce cadre juridique international reste largement tributaire des contingences des opérations de consolidation de la paix. La garantie, que le régime démocratique soit promu au rang des Etats en crise, ne doit pas se limiter exclusivement aux conditions d'investiture du gouvernement mais doit aussi être mesuré à l'aune de l'exercice de la fonction gouvernementale. Le fait qu'il soit à même de garantir la paix et la stabilité, le régime démocratique et l'Etat de droit deviennent susceptible d'une application universelle. Même s'il n'existe pas un modèle unique de démocratie, l'Etat n'est pas exonéré d'établir un gouvernement légitime. La gouvernance démocratique constitue un paramètre prometteur pour la consolidation et la stabilisation de la paix. A ce titre, les institutions de l'Etat en reconstruction devront incarner certaines valeurs véhiculées par les Nations Unies comme la démocratie devenue une exigence de la communauté internationale et facteur de stabilité.

[1678] BODEAU-LIVINEC(P), *Le Gouvernement de l'Etat du point de vue du droit international, op.cit*., 613.

## CONCLUSION DU TITRE III

L'action onusienne en RDC vise à promouvoir la paix et la stabilité par la bonne gouvernance. Elle postule, d'une part, à la gouvernance politique visant au renforcement de la légitimité des institutions publiques par la modernisation du système politique et à la soumission aux règles de droit et, d'autre part, à l'amélioration de la gouvernance économique fondée sur la transparence, la reddition des comptes. La lutte contre la corruption, l'exploitation des richesses nationales et l'adoption des mécanismes de contrôle de gestion des ressources naturelles décidées par les Nations Unies et les organisations régionales et sous régionales participent au raffermissement de l'autorité de l'Etat. L'adaptation du régime politique congolais à la normativité internationale de gouvernance contribuerait à consolider la paix et la stabilité politique et économique du pays. Toute l'action publique devra se soumettre aux concepts de l'Etat de droit, aux principes de légitimité démocratique en tant que norme du droit international, à la transparence, et la probité dans la gestion des affaires publiques. La conformité des actes aux exigences de l'Etat de droit devrait être évaluée au travers des attitudes, des décisions et des comportements que les représentants légitimes produiront vis-à-vis de leurs concitoyens et partenaires, ainsi qu'au prisme des obligations découlant des traités, accords et conventions internationaux ratifiés par la RDC.

Cet encadrement de l'exercice du pouvoir politique implique d'établir les moyens permettant d'évaluer l'application des normes et actions au prisme des valeurs incarnées par les Nations Unies. L'internationalisation de la reconstruction du système politique congolais ouvre une ère nouvelle dans la promotion des droits et du respect des libertés individuelles et collectives. ; acquis qu'il convient de consolider en renforçant le partenariat avec la communauté internationale, les États de la région des Grands Lacs et les organisations régionales et sous régionales. Tous ces éléments représentent autant des conditions à l'émergence d'un véritable Etat de droit. Ce constat ne rend pas son avènement impossible en RDC, mais conduit à s'interroger sur l'efficacité d'une telle internationalisation soumise aux différentes contraintes politiques et logistiques. L'avènement de l'Etat de droit renforce l'idée de la nécessité du contrôle des activités des institutions légitimes par les représentants du peuple afin d'améliorer son bien-être dans la dignité. Devenue un instrument fondamental de la paix, l'assistance électorale consacre un cadre pacifié de gestion des conflits en transformant les groupes armés en partis politiques. En suscitant un éveil national partagé, la centralisation de l'assistance électorale dans le processus de consolidation de la paix apparaît comme l'unique moyen envisageable pour la mise en place d'institutions

représentatives et légitimes. Dans ce cadre, l'assistance électorale contribue à l'enracinement des moyens pacifiques d'évolution du pouvoir et pour la résolution de conflits. Dans les Etats en « post conflit », l'individu a été non seulement la victime de la crise, parfois le coupable mais aussi celui par qui et pour qui les nouvelles institutions sont reconstruites. C'est au nom des valeurs universelles visant à protéger la personne humaine que l'individu devra intégrer le processus de reconstruction et d'instauration de la démocratie dans le pays. Ainsi, le processus démocratique déplace le curseur de l'Etat vers les individus et place celui-ci au cœur de son renouveau.

Sous l'angle de l'intervention internationale, la reconstruction institutionnelle de l'Etat offre non seulement aux Etats mais surtout aux individus, un droit à un Etat démocratique. Etant donné que le conflit armé est le corollaire des violations des droits de l'homme, toute solution à la crise devra prendre en compte cette dimension comme le moyen, la condition et le destinataire de toutes les modalités de la résolution du conflit. Dans ce cadre, l'action onusienne apparaît comme une invitation à repenser les moyens et les modalités traditionnels qu'offre le droit international dans la promotion de la résolution du conflit. En ce sens, la notion de défaillance de l'Etat permet de justifier l'intervention internationale en même temps qu'elle donne au droit international des indications sur la manière dont la crise du système politique des Etats est prise en compte par cet ordre juridique. Elle permet encore de saisir la crise de l'Etat dans son système politique et de mieux appréhender les solutions apportées par le droit international. L'intervention internationale, tout en plaçant l'individu au centre de ses moyens d'analyse de la crise de l'Etat, déplace les intérêts classiques du droit international de l'Etat vers l'individu. Les efforts du gouvernement congolais, avec l'appui de la communauté internationale, tendent vers cet idéal de paix et de stabilité garanti par la gouvernance démocratique et l'Etat de droit.

# TITRE IV- LE RENOUVELLEMENT DE L'ENGAGEMENTPOLITIQUEDU CONSEIL DE SECURITE A LA CONSOLIDATION ET A LA STABILISATION DE LA PAIX EN RDC

Les moyens onusiens de consolidation et de stabilisation de la paix contribuent à promouvoir la démocratie et un Etat de droit en dotant la RDC des institutions légitimes et stables répondant aux standards internationaux de bonne gouvernance. Cependant, l'analyse de ces opérations démontre que leur effectivité repose sur la récurrence de l'engagement politique renouvelé des Nations Unies et par conséquent se trouvent sujette à des tensions politiques nationales, régionales et internationales. Les décisions du Conseil de sécurité conférant des mandats aux opérations de maintien de la paix sont des compromis politiques et constituent à la fois la base, la limite et la contrainte desdites opérations. Elles procèdent de deux étapes : l'une porte sur l'adoption des mesures destinées aux parties et l'autre vise en réalité la mise en œuvre de ces mesures sur le terrain. A ce sujet, le Conseil recourt à l'inter médiation étatique dans l'application des mesures qu'il a ordonnées. Dans tous les préambules de ses résolutions, le Conseil de sécurité souligne que la RDC, est responsable au premier chef de la sécurité, la protection des civils, la réconciliation nationale, la consolidation de la paix et du développement dans le pays[1679].

Dans la résolution 1493 (2003), le Conseil de sécurité demande aux États voisins de la RDC particulièrement au Rwanda et à l'Ouganda qui ont une influence sur les mouvements et groupes armés opérant sur le territoire de la RDC de l'exercer positivement pour obtenir de ces derniers qu'ils règlent leur différend par des moyens pacifiques et qu'ils se joignent au processus de réconciliation nationale[1680]. A ce sujet, la MONUC puis la MONUSCO évolue dans un environnement hautement politisé répondant aux enjeux politiques régionaux et internationaux liés au conflit. Les décisions liées à la protection des civils et à la stabilisation régionale sont prises sous pressions politiques explicites ou implicites, directes ou indirectes, objectivement réelles ou perçues comme telles[1681]. Le mécanisme de prise des décisions au sein de la MONUSCO est marqué par un encadrement politique poussant parfois à l'inaction ou à une certaine forme d'immobilisme. Conscients des enjeux et des revers politiques

[1679] S/RES/2098 (2013), 28 mars 2013, préambule.
[1680] S/RES/ 1493 (2003) du 28 juillet 2003, § 24.
[1681] Les circonstances de l'instauration de la Brigade d'intervention de la MONUSCO, l'adoption de la résolution 2098(2013) et l'Accord cadre d'Addis-Abeba illustrent bien les influences politiques déterminantes dans leur concrétisation.

potentiels liés aux négociations internationales et à la recherche de l'équilibre politique régional ou international, les responsables de la MONUSCO, à la fois politiques et institutionnels se sont souvent posés dans certaines circonstances comme des forces d'inertie face à de meilleures actions de protection des civils.

Les influences exogènes des acteurs politiques extérieurs à l'Organisation, impactent souvent la protection des civils sans compromettre les intérêts politiques des Etats. Ce constat a conduit la MONUSCO à prendre des décisions de plus en plus contestables d'en bien des cas. Ces décisions peuvent l'être par le biais des diplomates au siège des Nations Unies ou lors de leurs visites sur le terrain[1682]. Les capitales des pays contributeurs des troupes, les lobbies, les ONG et même les têtes politiques de la Mission de paix (Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU, ses adjoints ou les coordinateurs de sections) ont pu d'une manière ou d'une autre influencer, bloquer activement ou passivement l'action par leur silence ou insuffisance d'engagement à l'application des décisions du Conseil de sécurité ou de la Mission de paix se rapportant à la stabilisation. Le réengagement politique de la communauté internationale procure de l'impulsion nouvelle au mandat de stabilisation et de protection des civils par de nouveaux modes opératoires. Par ses sursauts politiques, le Conseil de sécurité réactive la dynamique opérationnelle du mandat en insufflant une configuration nouvelle susceptible de répondre aux besoins et exigences du mandat de protection. Si les opérations onusiennes de stabilisation et de consolidation proposent des solutions ambitieuses aux Etats en conflit en appui des accords politiques nationaux et régionaux, elles présentent certaines ambiguïtés dans l'exécution de leur mandat[1683]. Dans ce titre, seront analysés deux questions :

**Chapitre VII**- La dynamique régionale de stabilisation et de paix

**Chapitre VIII**- La recherche d'un équilibre politique pour la stabilisation et la protection des civils

[1682]Radio Okapi, « RDC : 6 sénateurs américains préconisent une solution politique à la guerre à l'Est », 25 août 2013. Disponible sur : http//radiookapi.net/actualite/2013/08/25/rdc-6-senateurs-americains-preconisent-une-solution-politique-la-guerre-de/ (consulté le 30 juillet 2015).
[1683] LAGRANGE (M-A) et VIRCOULON (T), « Réflexions sur 17 ans de présence de l'ONU en République Démocratique du Congo », Note de l'*AFRI*, avril 2016, p.14.

## CHAPITRE VII- LA DYNAMIQUE REGIONALE DE STABILISATION ET DE PAIX

Depuis 1999, la dynamique de la paix et de la stabilité dans la région des Grands Lacs africains reste dominée par la signature des accords politiques de paix en vue de la stabilité nationale et régionale sous médiation internationale. Dans ce contexte, la RDC va signer accord de paix en accord de paix, sous l'égide et parfois la pression de la communauté internationale. Parmi les plus importants, on peut citer notamment, l'Accord de cessez-le feu de Lusaka le 10 juillet 1999, l'Accord de paix entre la RDC et Rwanda signé le 31 juillet 2002 à Pretoria en Afrique du Sud, l'Accord entre la RDC et l'Ouganda, signé le 6 septembre 2002 à Luanda en Angola, l'Accord global et inclusif sur la transition en RDC, signé le 17 décembre 2002, à Sun City, en Afrique du Sud, le Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs, signé le 15 décembre 2006, à Naïrobi au Kenya. Deux actes d'engagement signés à Goma en janvier 2008 par les groupes armés respectivement du Nord Kivu et du Sud Kivu, à l'issue de la Conférence de Goma pour la paix, la sécurité et le développement dans les provinces du Nord et du Sud Kivu, en janvier 2008, l'Accord de paix entre le Gouvernement et le Congrès National pour la Défense du Peuple (CNDP), signé le 23 mars 2009, à Goma et enfin, l'Accord-cadre sur la paix, la sécurité et la coopération en RDC et dans la Région, signé le 24 Février 2013, à Addis-Abeba. Tous ces accords de paix promeuvent le règlement pacifique de différend prévu à l'article VIII de la Charte des Nations Unies.

Dans cette région des Grands Lacs marquée par des échecs de protection des civils et de stabilisation, les conflits armés dépassent les seules frontières naturelles des Etats. Ils sont en grande partie financés par l'extraction et le commerce illicite des matières premières (minerais de conflit) et des armes de petit calibre[1684]. Du fait de la régionalisation du conflit congolais, la paix et la stabilité ne pourront se réaliser que dans la conjugaison des efforts régionaux impliquant tous les acteurs étatiques et non étatiques liés directement ou indirectement au conflit[1685]. Tous les Accords de paix et de sécurité en RDC et dans la région

[1684] BERGHEZAN (G), « Groupes armés actifs en République Démocratique du Congo, Situation dans le Grand Kivu » au 2ème Semestre 2013, *GRIP* novembre 2013, 36p. ;« Le cancer des groupes armés au cœur de l'instabilité au Congo »,*GRIP* 2013, 13p., « Groupes armés au Katanga, épicentre de multiples conflits », *GRIP*, 9 juin 2015, 36p.

[1685]TSHIBANGU KALALA*, Les résolutions de l'ONU et les destinataires non étatiques*, éd. Larcier, Groupe DE BOECK s.a, 2009, pp.87-90. ; FLORENT (J.F), « Les destinataires non étatiques des résolutions du Conseil de sécurité *», S.F.D.I*, colloque du Mans, le sujet en droit international Paris, Pedone 2005, pp.105-116.

des Grands Lacs d'Afrique Centrale s'inscrivent à l'article 52 alinéa 1 du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies qui dispose :

« *Aucune disposition de la présente Charte ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou ces organismes et leur activité soient compatibles avec les buts et les principes des Nations Unies* »[1686].

Autrement dit, le maintien de la paix et de la sécurité internationale ne sont plus une exclusivité des Nations Unies. Les organismes régionaux sont autorisés à participer au règlement des différends à condition qu'ils soient conformes aux buts et principes poursuivis par les Nations Unies. Les accords de paix liés au conflit congolais se réfèrent, souvent de manière explicite, au principe de non - intervention dans les affaires intérieures des Etats prévu par l'article 2§7 de la Charte des Nations Unies. Le recours à l'article 52 du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies relatif aux accords régionaux est complété par les dispositions de l'Acte constitutif de l'Union africaine, notamment en ce qui concerne la souveraineté nationale, l'intégrité du territoire, la non-ingérence dans les affaires intérieures et la non-agression, l'interdiction pour tout Etat membre de permettre l'utilisation de son territoire comme base pour l'agression ou la subversion contre un autre Etat membre. La contribution déterminante du droit international dans la résolution de la crise congolaise et régionale est marquée par l'adoption de plusieurs résolutions du Conseil de sécurité chargeant la MONUSCO d'apporter un appui au DDR, à la protection des civils, à la stabilisation, à la réforme nationale des services de sécurité et aux Elections[1687]. La consolidation et la stabilisation devaient s'opérer dans un environnement post-conflit mais il est à constater que les activités de ces opérations ont lieu dans un contexte sécuritaire préoccupant entremêlant opération de stabilisation et opération militaire dans la région.

La vulnérabilité de ces opérations de stabilisation de la paix en RDC réside dans le fait que les groupes armés qui sévissent actuellement au Congo ne se reconnaissent dans aucun accord de paix précédent. L'accord de paix de Lusaka de 1999 qui a constitué le cadre d'intervention de la MONUC/MONUSCO semble dépassé car non seulement les mouvements

[1686]Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, article 52, alinéa 1.
[1687] S/RES/2211(2015), 26 mars 2015, §§8-19.

rebelles signataires se sont mués en partis politiques et participent aux institutions publiques mais également les nouveaux groupes armés émergent sur des revendications différentes des dispositions des accords précédant leur avènement. Ce développement incite les Nations Unies à s'adapter régulièrement à l'environnement volatil de la RDC et à forger de nouvelles initiatives de pacification régionale. Ainsi, le processus politique en appui duquel, la force de paix est intervenue se trouve sclérosé en l'absence d'un cadre juridique adapté. L'adaptation de la MONUC/MONUSCO aux nouveaux enjeux du maintien de la paix traduit sa malléabilité et sa singularité. Tous ces accords régionaux impliquent la coopération inter étatique[1688] et visent à améliorer la situation sécuritaire dans le pays et la région mais demeurent insuffisants pour rétablir la paix et la stabilité dans la durée. Dans cet ordre, nous analyserons dans un premier temps la stabilisation de l'Etat hôte et son impact sur la stabilisation régionale (**Section 1**) et dans un second temps la MONUC/MONUSCO comme le relais d'une mission de stabilisation et de consolidation (**Section 2**).

### *Section 1. La stabilisation de l'Etat hôte et son impact sur la stabilisation régionale*

En vertu du principe de souveraineté et de la responsabilité première de l'Etat en matière de sécurité et de protection des personnes et de leurs biens sur son territoire, la RDC a pris certaines mesures pour surveiller l'exécution des décisions du Conseil de sécurité et les actions menées par la MONUC, y compris celles décidées dans le cadre régional[1689]. A la suite de l'implication des pays de la région dans le conflit congolais[1690], la stabilité de la RDC ne pourra être effective que par l'implication des Etats de la région à travers des engagements précis. Du fait des implications directes ou indirectes des Etats voisins de la RDC et des conséquences humanitaires, économiques et environnementales liées au conflit dans la région, le Conseil de sécurité, a logiquement décidé une solution régionale. Pour appliquer ses résolutions, le Conseil de sécurité s'adresse directement à la fois, aux Etats et aux entités non étatiques impliquées dans le conflit congolais[1691]. La RDC surveille les activités qui se

[1688] BERNARD (E), « La distinction entre organisation de coopération et organisation d'intégration : l'union européenne au carrefour des « méthodes », *in (Dir), Laurence Dubin et Marie-Clotilde Runavot*, *Le phénomène institutionnel international dans tous ses Etats : transformation, déformation ou reformation ?* Paris, Pedone, 2014, p.103.

[1689] Agenda pour la paix, Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix ; rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992 (A/47/277- S/24111 17 juin 1992, §17.

[1690] S/1304 (2003), 16 juin 2000, §4 a).

[1691] TSHIBANGU KALALA, *l'ONU et les destinataires non étatiques*, *op.cit*., pp.15 et 37. Il faut noter à ce sujet que le Conseil de sécurité adopte des sanctions ciblées à l'encontre des individus, des dirigeants ou des membres de mouvements rebelles dont les agissements sont constitutifs de menace contre la paix et la sécurité

déroulent sur son territoire, ce qui lui permet d'évaluer la non-exécution des obligations du Conseil par les groupes armés qui continuent de violer les dispositions des accords de paix et les droits de l'homme sur son territoire[1692]. Dans la résolution 1807 (2008), le Conseil de sécurité décide des sanctions internationales à l'encontre des responsables politiques et militaires des groupes armés ou entités opérant sur le territoire de la RDC en termes de gel des fonds, avoirs financiers et ressources économiques[1693]. L'article 48§2 de la Charte des Nations Unies dispose :

« *Les décisions du Conseil de sécurité sont exécutées par les Membres des Nations Unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie* ».

Dans la pratique, le Conseil de sécurité ne se limite plus à l'intermédiation étatique pour voir ses décisions exécutées. Dorénavant, il s'adresse directement aux entités non étatiques pour qu'elles coopèrent avec les organisations internationales en vue de l'application de l'accord de paix et de ses résolutions. Dans la résolution 1258 (1999), le Conseil de sécurité *« demande en particulier aux mouvements rebelles de la RDC de coopérer pleinement avec l'OUA et l'ONU à l'application de l'accord de paix de Lusaka »*[1694].

Cette pratique du Conseil de sécurité consacrant l'abandon de l'inter médiation des États dans l'exécution de ses décisions pourrait entrer en contradiction avec le principe de non intervention dans les affaires intérieures des États membres garantit par l'article 2§7 de la Charte des Nations Unies. Cependant, en procédant ainsi, le Conseil de sécurité n'attend pas attribuer un statut particulier aux entités non étatiques mais simplement leurs rappeler qu'elles sont tenues de respecter les résolutions du Conseil de sécurité en tant que parties au conflit. Si les États membres n'ont jamais contesté cette pratique[1695], c'est qu'ils considèrent que le pouvoir général que le Conseil de sécurité tire de la Charte des Nations Unies lui permet d'intervenir dans n'importe quelle situation qui constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales et de s'adresser à n'importe quelle entité en vue de maintenir l'ordre

---

internationales. Sanctionner les dirigeants et membres des mouvements rebelles à titre individuel est une façon pour le Conseil de sécurité de punir indirectement ces mouvements.

[1692] Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, A/32/394 du 2 décembre 1977, Appendice 1, art.9.

[1693] S/RES/ 1807(2008) du 31 mars 2008, §§9, 11 et 13.

[1694] S/RES/1258 (1999)

[1695] S/RES/46 (1948) du 17 avril 1948, § 1.

public international. Dans ses résolutions,le Conseil de sécurité rappelleque c'est au Gouvernement de la République Démocratique du Congo qu'il incombe au premier chef d'assurer la sécurité de son territoire et de protéger les civils[1696]. Ce rappel traduit les implications de l'exercice de la souveraineté pour chaque État et explique l'obligation permanente de protection des citoyens garantie à la fois par l'ordre juridique interne et l'ordre juridique international[1697]. On peut déduire de cette affirmation que le Conseil de sécurité constate un faible engagement du gouvernement congolais pour la paix avec le risque de faire reposer cette paix sur la seule communauté internationale[1698].

En plus des efforts déployés par la RDC pour la stabilisation, les Etats de la région ont décidé d'inscrire le conflit armé de la région des Grands Lacs dans l'agenda des résolutions du Conseil de sécurité fondées sur le chapitre VIII de la Charte des Nations Unies. A la demande du Conseil de sécurité, les Etats participant directement ou indirectement au conflit décident de s'impliquer dans la recherche de la stabilité régionale en collaboration avec le gouvernement congolais. Tous les engagements pris par les États visent à promouvoir la paix, la sécurité, la stabilité et le développement des projets intégrateurs dans la région.

## § 1 – LES INITIATIVES NATIONALES POUR LA PAIX ET LA STABILISATION : DES ACCORDS BILATERAUX AUX OPERATIONS MILITAIRES CONJOINTES

L'échec du désarmement volontaire des combattants et la dégradation de la situation sécuritaire dans certaines zones de la RDC notamment dans les Kivu ont poussé le Gouvernement congolais au déploiement des opérations militaires conjointes avec certains pays de la région y compris certains désignés comme apportant du soutien multiforme aux groupes rebelles. En tant que première victime du conflit, la RDC a pris plusieurs initiatives pour la stabilité du pays et de la région. Conscients de la dimension régionale du conflit et de ses effets déstabilisateurs, les États impliqués se sont engagés à trouver des solutions à l'instabilité et à l'insécurité récurrentes dans la région à travers des Pactes, des conférences, des accords bilatéraux, voire des opérations militaires conjointes en vue de contraindre les

[1696] Agenda pour la paix, Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix ; rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, (A/47/277-S/24111, du 17 juin 1992, §17.
[1697] Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, A/32/394 du 2 décembre 1977, Appendice 1, art.9
[1698] WOLA BANGALA (C), *L'ONU et la crise des Grands Lacs en République Démocratique du Congo* (1997-2007), éd. L'Harmattan, Paris, 2009, p. 47.

parties réfractaires aux obligations du Conseil de sécurité( respect du DIH et DIDH, recherche de solution politique à la crise, arrêt des hostilités, respect de l'embargo sur les armes et de commerce illicite des minerais). Ainsi, le règlement du conflit congolais repose sur un foisonnement d'initiatives et d'accords signés dans le cadre international que régional.

Les accords bilatéraux ont assuré l'accompagnement et/ ou l'exécution des mesures adoptées par le Conseil de sécurité en vue de maintenir la paix et la sécurité dans la région. Les Etats de la région conviennent qu'il n'y aura pas de stabilisation durable dans la région sans principalement désarmer y compris par la force les groupes armés réfractaires au désarmement volontaire et assurer le retrait de toutes les troupes étrangères du territoire congolais. Cette initiative trouve son fondement dans l'application des dispositions du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies qui font échos au chapitre VI (art.33.1) qui appelle les Etats à régler leurs différends par des moyens pacifiques et l'article 52 alinéa 3 qui :

« *Encourage le développement du règlement pacifique de différend d'ordre local par les moyens de ces accords ou de ces organismes régionaux, soit sur l'initiative des Etats intéressés, soit sur renvoi du Conseil de sécurité* ».

Autrement dit, le Conseil de sécurité n'a plus l'exclusivité du règlement des différends car les Etats en conflit peuvent désormais envisager à leur initiative propre la signature des accords de paix bilatéraux. C'est dans ce cadre que les initiatives bilatérales de désarmement forcé des groupes armés ont été envisagées dans la région entre le Rwanda, l'Ouganda et la RDC qui ont décidé de se débarrasser à la fois des déstabilisateurs régionaux de paix et des controverses entretenues par la MONUC à propos de sa possible complicité dans le trafic des minerais[1699] oude la restriction des capacités opérationnelles des contingents par les Etats contributeurs prolongeant le conflit[1700]. Il est établi par les experts des Nations Unies que la persistance du conflit en RDC repose sur l'exploitation illégale des richesses naturelles, M. Berethe considère que :

[1699] Marie-France CROS, « Les Casques bleus aidaient les FDLR », La libre Belgique, 18 juillet 2007.,LECOURTOIS (S), « Exploitations et abus sexuels par le personnel des Nations Unies. Le cas de la MONUC », Bulletin du maintien de la paix, n°93, mars 2009, 4p

[1700] VIRCOULON (T), « Ambiguïtés de l'intervention internationale en République Démocratique du Congo », *op.cit*., p.3., ZEEBROECK (X), « « Restons calmes, la situation est désespérée. Quelques idées reçues sur le conflit en République Démocratique du Congo », Note d'analyse du GRIP, 4 novembre 2008, 6p.

« *Ce sont les ressources naturelles d'un État en situation déliquescente qui justifient que les péripéties des combats et les alliances dictées par les intérêts des acteurs conduisent rapidement à une prolifération des mouvements, se soldant par la partition du territoire entre les factions armées s'arrogeant le contrôle d'un pays aux ressources aussi abondantes que convoitées* »[1701].

Certains accords signés sous la supervision de la MONUC par les parties présentent des similitudes :ces accords sont la traduction des résolutions du Conseil de sécurité qui invitent régulièrement les Etats de la région à trouver des solutions par le dialogue aux différends qui les opposent. A titre d'exemple, l'Accord de Pretoria et le Protocole de Luanda se réfèrent tous deux au processus de Lusaka en tant que fondement, lequel exige le retrait des troupes étrangères de la RDC. Ils constituent les modalités d'exécution par les pays de la région impliqués dans le conflit congolais des résolutions 1304(2000), 1332(2000) par lesquelles, le Conseil de sécurité exige le retrait sans condition des troupes étrangères de la RDC [1702] .S'agissant des décisions relatives à la cessation de l'exploitation illégale des ressources naturelles de la RDC[1703], le Conseil affirme dans la résolution 1341 (2001) qu'il est prêt à envisager les actions nécessaires pour y mettre fin et attend avec intérêt les conclusions sur le degré de coopération des États de la région[1704]. Le Conseil de sécurité va privilégier la coopération interétatique pour assurer le règlement pacifique du conflit dans la région, parfois en réhabilitant certaines initiatives coercitives qui auraient dû préalablement obtenir son autorisation conformément à l'article 52 du chapitre VIII de la Charte de l'ONU.

### A. De l'Accord de Pretoria aux opérations Umoja (RDC-Rwanda*)*

Le 30 juillet 2002, la RDC et le Rwanda ont conclu à Pretoria un accord prévoyant le retrait des troupes rwandaises du territoire congolais et le DDRRR des Interahamwe et des ex-Forces armées rwandaises encore présentes au Congo[1705]. La particularité de cet engagement bilatéral demeure dans la transformation de cet accord. En effet, le processus de désarmement

[1701] BERETHE Mody, « Problématique de la réforme de la police en situation post conflit : le cas de la RDC », *in* CONOIR Yvan et VERNA Gérard (sous la direction de), *Faire la paix. Concepts et pratiques de la consolidation de la paix,* Québec, Les Presses de l'Université de Laval, 2005, p.167.
[1702] S/RES/1304 (2000), 16 juin 2000, §§4-5.
[1703] POURTIER (R), « Les enjeux miniers de la guerre au Kivu », *in* Béatrice GABLIN (Dir), *Les conflits dans le monde, Approche Géopolitiq*ue, *op.cit*., pp.235-248.
[1704]S/RES/ 1341(2001) du 22février 2001, §25
[1705]BULA-BULA (S), « L'accord de Pretoria du 31 juillet 2002 et le protocole de Luanda du 06 août 2002 relatif au règlement du conflit armé contre la RDC », *inAnnales de la faculté de droit*, Kinshasa, PUK, 2004, vol. XI-XXVII, p.56.

n'est plus fondé sur le seul principe du volontariat, il devient aussi forcé. L'article 8.8 de l'Accord dispose que les deux parties demandent au Conseil de sécurité d'envisager la transformation du mandat de la MONUC en mission de maintien de la paix. On peut affirmer que cet accord de Pretoria s'inscrit dans la résolution 1304(2000) par laquelle le Conseil de sécurité exige le retrait de toutes les forces étrangères de la République Démocratique du Congo et qu'elles mettent fin à toutes formes d'assistance aux groupes armés visés au paragraphe 9.1 de l'annexe A de l'Accord de cessez-le-feu de Lusaka de juillet 1999[1706].

Du fait des objectifs divergents des parties signataires de l'Accord, le décor était planté pour son inapplication complète. En effet, pour la RDC, l'objectif principal était et reste de voir les forces rwandaises se retirer sans délai, ni condition de son territoire considérant que ces dernières violent son intégrité territoriale et son indépendance[1707]. La RDC s'engage au démantèlement des ex-combattants hutus, des ex FAR, et des Interahamwe de son territoire en vue d'écarter tout prétexte de retour des forces rwandaises au Congo pour motif sécuritaire. Le Rwanda par contre a toujours justifié sa présence au Congo par le recours au droit de poursuite et la menace que représentent les FDLR pour la sécurité de son territoire. L'objectif prioritaire pour Kigali demeure le désarmement, la démobilisation des forces négatives constituées des génocidaires, des ex-Far, des FDLR, et leur rapatriement au Rwanda. Le retrait des troupes rwandaises de la RDC apparaît un objectif secondaire conditionné par l'aboutissement du premier[1708].

Dans cet accord, chaque pays a négocié et a signé selon ses propres intérêts, étant entendu qu'« *entre les États, il n'y a que les intérêts qui comptent*». Donc, ce qui est principal pour l'un est secondaire pour l'autre et vice-versa. Il est aussi paradoxal de constater que c'est dans cette partie du territoire congolais contrôlée par les troupes rwandaises et toutes les rebellions d'obédience rwandaise que les fameuses FDLR tant recherchées par le Rwanda se cachent et prospèrent sans que ni les forces armées rwandaises, ni le Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD), moins encore le Congrès National pour la Défense du Peuple(CNDP) de L. Nkunda et le M23 de Makenga ne réussissent à les déloger ou à les neutraliser. Les opérations militaires conjointes RDC/ Rwanda présentent à ce point une

[1706] S/RES/1304(2000) du 16 juin 2000, §§ 4 et 10.
[1707] *Ibid*, § 4 a)
[1708] Protocole d'accord signé entre les gouvernements de la RDC et du Rwanda sur le retrait des troupes rwandaises du territoire congolais et le désarmement des forces ex-FAR et Interahamwe en RDC, le 30 juillet 2002 à Pretoria, point 5.

perspective encourageante dans la région. L'article 52, alinéa 2 du chapitre VIII, appelle en effet les Etats membres d'organismes régionaux à régler leurs différends dans le cadre régional « avant de les soumettre au Conseil de sécurité ». Ces opérations, bien que reposant sur le Chapitre VIII de la Charte, soulèvent quelques interrogations dans la mesure où la contrainte armée envisagée pour le désarmement des groupes hostiles devrait obtenir l'autorisation préalable du Conseil de sécurité conformément à l'article 24 de la Charte des Nations Unies qui dispose :

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

Par cette disposition, le Conseil de sécurité affirme sa responsabilité principale en matière de paix et de sécurité internationales et concède une responsabilité subsidiaire aux accords régionaux surtout lorsqu'ils envisagent des actions coercitives. Dans la résolution 1794 (2007), le Conseil de sécurité se félicite des efforts déployés conjointement par les Gouvernements de la RDC et du Rwanda pour régler leurs problèmes communs de sécurité par le dialogue et la coopération et salue en particulier, le communiqué conjoint sur une approche commune pour mettre fin à la menace sur la paix et la stabilité des deux pays et de la région des Grands Lacs signé à Nairobi le 9 novembre 2007[1709]. Si le Conseil de sécurité ne mentionne pas le recours à la force comme mode de règlement de conflit, le rapprochement entre Kinshasa et Kigali a conduit à une opération militaire conjointe RDC/Rwandaise, opération dénommée Umoja Wetu (notre unité en langue Swahili) contre les bastions des FDLR[1710]. A la fin de cette opération militaire conjointe rwando-congolaise, deux traités de paix furent signés entre le gouvernement congolais et les groupes armés en 2008 et 2009 communément appelés Acte d'engagement de la conférence de Goma[1711].

L'arrestation de Laurent Nkunda, l'intégration d'une grande partie des combattants du CNDP dans les forces armées congolaises, et le fait que ce mouvement insurrectionnel se soit

[1709] S/RES/1794 (2007) du 21 décembre 2007, préambule.
[1710] ZEEBROEK (X), MEMIER (M), SEBAHARA (P), « Mission des Nations Unies en RDC, bilan d'une décennie de maintien de la paix et perspectives », *op.cit*., p. 28
[1711] 23 janvier 2008, signature de l'acte d'engagement de Goma entre gouvernement congolais et groupes armés du Kivu.

mué en parti politique, ont préfiguré une période de longue accalmie au Nord-Kivu. L'action conjuguée RDC- Rwanda contre les FDLR a donné quelques résultats significatifs en termes de nombre élevé de combattants rwandais rapatriés dans leur pays. Cependant, la problématique des combattants rwandais en RDC reste d'actualité et mine encore les rapports entre les deux Etats même si leur structure de commandement n'a plus le contrôle total sur ses membres. La prolifération des groupes armés à l'est de la RDC démontre assez les difficultés d'une telle opération et surtout ses limites lorsqu'une offre de dialogue n'est pas présentée par les voisins de la RDC à leurs opposants présents sur le sol congolais. En dehors de tout dialogue inter rwandais et d'une volonté politique affirmée dans la région, la problématique des FDLR restera d'actualité et les relations entre les deux voisins en souffriront pour longtemps.

### B. De l'Accord de Luanda, de la Commission de pacification de l'Ituri aux opérations « Lightning Thunder », (RDC- Ouganda)

Après la signature de l'Accord de paix de Pretoria de 2002, l'Accord dit de Luanda entre la République Démocratique du Congo et l'Ouganda a été conclu le 6 septembre 2002, sous les auspices du Président angolais José Eduardo dos Santos.. Cet Accord apparaît comme la réponse à la demande du Conseil de sécurité formulée aux États impliqués dans le conflit en RDC, de régler pacifiquement leurs différends et de retirer leurs troupes du territoire congolais sans condition[1712]. Les parties ont fondé leur accord sur deux postulats principaux dégagés des négociations : le retrait total des troupes ougandaises du territoire de la République Démocratique du Congo d'une part, et la coopération, la normalisation des relations tant politiques, économiques que diplomatiques entre les deux pays d'autre part.

Ainsi, l'Ouganda s'est engagé à poursuivre unilatéralement le retrait inconditionnel et immédiat de ses troupes de Gbadolite, de Béni et ses environs conformément au plan de mise en œuvre de l'Accord. Le plan détaillé de l'Accord prévoit le maintien de quelques soldats ougandais dans les versants des montagnes de Ruwenzori jusqu'à la mise sur pied d'un mécanisme conjoint garantissant la sécurité des deux pays[1713]. L'Accord inclut l'entraînement et la coordination des patrouilles à la frontière commune. Quant à la RDC, l'Accord ne lui

[1712] S/RES/1304(2000), §4 et S/RES/1332(2000), §10.
[1713] Accord entre les Gouvernements de la République Démocratique du Congo et de la République de l'Ouganda sur le retrait des troupes Ougandaises de la République Démocratique du Congo, sur la coopération et la normalisation des

assigne aucune obligation propre à l'exception de celle commune avec l'Ouganda, où l'Angola joue le rôle de la tierce partie à l'accord. L'article 1er de cet accord prévoit la mise sur pied d'une Commission de Pacification de l'Ituri (CPI). Les parties s'engagent à mettre en place, avec l'assistance de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC), une Commission de Pacification de l'Ituri composée des parties, des forces politiques, militaires, économiques et sociales actives à Bunia ainsi que des représentants des communautés locales[1714].

L'analyse comparée de ces deux instruments montre que l'Accord de Pretoria du 30 juillet 2002 (RDC/Rwanda) mentionne expressément les deux États signataires dans son intitulé. Il stipule que la République Démocratique du Congo réaffirme son droit légitime de voir les forces armées Rwandaises se retirer du territoire de la RDC sans délai. Le Gouvernement du Rwanda réaffirme sa disponibilité à se retirer du territoire du Congo dès qu'il aura été convenu des mesures effectives de sécurité. Cette exigence du Rwanda sonne le glas du rôle reconnu au Conseil de sécurité de l'ONU en matière de paix et de sécurité internationales et justifie son intervention. Entre la RDC et l'Ouganda, l'accord prévoit la normalisation des relations diplomatiques. La singularité de ces deux conventions repose sur la création d'une institution particulière désignée tierce partie.

L'accord de Pretoria prévoit que les deux parties initiales désignent une tierce partie, le Secrétaire général de l'ONU et la République Sud-africaine. Il précise que cette dernière est investie de cette mission en raison de sa double qualité de Président en exercice de l'Union africaine et de facilitateur du processus de règlement pacifique du conflit[1715]. Cet Accord de Pretoria consacre une sorte de bicéphalisme dans sa mise en œuvre alors que le traité de Luanda ne prévoit qu'une entité en l'occurrence un État, l'Angola pourtant protagoniste du conflit congolais à un moment donné de son évolution. L'Accord de Pretoria de 2002 signé entre la RDC et le Rwanda et l'Accord de Luanda signé entre la RDC et l'Ouganda n'ont produit que des progrès limités dans la région. Et pourtant, ces deux accords de coexistence pacifique entre la RDC et ses deux voisins étaient perçus comme un jalon de plus dans la voie de la construction de la paix et de la stabilité dans la région des Grands Lacs. Ils s'inscrivent dans le cadre des résolutions 1304(2000) et 1332 (2000) visant à assurer la stabilité dans la région. Si les initiatives de ces trois Etats de la région ont donné quelques résultats et une

[1714] *Idem*, Article I, point 3.
[1715] Accord de Pretoria du 30 juillet 2002, point 4.

certaine stabilité, le Conseil de sécurité constate que la situation en République Démocratique du Congo continue de faire peser une menace sur la paix et la sécurité internationales dans la région des Grands Lacs[1716].

Dans la résolution 2078(2012), le Conseil de sécurité «*demande de nouveau à la Conférence Internationale sur la région des Grands Lacs de suivre les informations et allégations faisant état de fourniture d'appui extérieur et matériel au M23 et de mener des enquêtes à ce sujet notamment en faisant activement appel au mécanisme conjoint de vérification élargi et encourage la MONUSCO à participer en coordination avec les États membres de la Conférence »*[1717].

Le Conseil de sécurité encourage la solution pacifique dans le cadre de la conférence internationale sur la région des Grands Lacs en coordination avec les activités de la MONUSCO. Cependant, rien ne l'oblige à recourir aux organismes régionaux car il peut toujours recourir au chapitre VII de la Charte lorsque la paix et la sécurité internationales se trouvent menacées. Les accords bilatéraux et les opérations militaires conjointes avec les Etats voisins de la RDC en vue de la stabilisation relèvent de l'article 52 de la Charte des Nations Unies. D'autres accords de paix beaucoup plus larges impliquant 11 pays furent signés dans le cadre régional et sous régional. Cette internationalisation de la paix et de la stabilité régionales marque la volonté des acteurs régionaux d'assurer la coexistence pacifique et le renforcement des projets de coopération et d'intégration en vue d'un développement régional partagé dans la paix et la stabilité.

## §2- LA STABILISATION DE LA PAIX DANS LE CADRE DES ORGANISATIONS REGIONALES ET SOUS- REGIONALES

L'implication manifeste des États de la région des Grands Lacs, mieux de l'Afrique centrale, dans les guerres qui ont ensanglantées la RDC a conduit à un état de défoulement collectif des tensions et problèmes accumulés dans la région sous l'influence des événements passés. Il est apparu important d'envisager une stratégie globale pour réduire significativement ces tensions en vue de restaurer la paix et la stabilité non seulement en RDC mais dans toute la région des Grands Lacs. L'instabilité chronique de cette région et la recrudescence de ce qui est communément appelé au Congo, « *une situation de guerre infinie et de paix impossible à*

[1716] Préambules des résolutions 1376 (2001), 1355(2001), 1341(2001), 1457(2003).
[1717] S/RES/2078 (2012) du 28 novembre 2012, §11.

*l'Est de la RDC »* ont déterminé le Conseil de sécurité à envisager une solution régionale au conflit[1718]. L'accord- cadre d'Addis-Abeba, signé au siège de l'Union Africaine le 24 février 2013 prend en compte cette dimension régionale du conflit et réaffirme que seule une action résolue et concertée impliquant tous les États de la région est susceptible d'y mettre fin[1719].

Cette décentralisation régionale de la paix qui s'établit progressivement, les Nations Unies apparaissent de moins en moins comme seules détentrices des moyens d'actions sur le terrain. L'intervention internationale contribue à soutenir les organisations régionales et sous régionales dans leur volonté de contribuer à la recherche des solutions locales aux problèmes qui menacent la paix et la sécurité internationales. A ce sujet, S. Sur note que :

« *Les Nations Unies ne sont plus la bonne à tout faire de la sécurité internationale dans toutes ses dimensions, interétatique ou infra étatique, comme dans tous ses registres, préventifs ou correcteurs, conciliateurs ou coercitifs* »[1720].

Les organisations régionales offrent une alternative plus séduisante car plus proches géographiquement et moins sujettes à la réprobation des populations locales en raison de l'origine des contingents déployés, de la langue parlée et des coutumes pratiquées.Elle complètent l'action des Nations Unies pour plus d'efficacité[1721].Cependant, la licéité de l'intervention elle-même quelle que soit l'entité en charge de son contrôle est suspendue à l'autorisation du Conseil de sécurité en raison de son rôle principal en matière de paix et de sécurité internationales. Cette coopération entre les organisations internationales pour la paix soulève aussi l'épineuse question d'attribution des responsabilités en cas de dommages liés directement aux activités de maintien de la paix et de la stabilisation[1722]. Dans ce cadre, la résolution du Conseil de sécurité conférant aux entités régionales le règlement pacifique du conflit n'opère qu'une délégation des compétences à destination des Etats et des organisations

[1718] KAMTO(M), « Le rôle des accords et organismes régionaux en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale à la lumière de la Charte des Nations Unies et de la pratique internationale ». *R.G.D.I.P.*, 2007, n°4, pp.771-802.
[1719]Un accord signé le 24 février 2013 par onze pays de la région à Addis-Abeba, siège de l'Union Africaine, parmi ces pays : la RDC, le Rwanda, l'Angola, Le Burundi, L'Ouganda, La République du Congo, La République Centrafricaine, La Zambie, L'Afrique du Sud, Le Sud-Soudan, La Tanzanie. ; Voir S/RES/2098 du 28 mars 2013, préambule. Sous les auspices de la communauté internationale, 11 chefs d'États ont signé cet accord tendant à mettre fin à l'insécurité à l'Est de la RDC et dans la région de Grands Lacs.
[1720] SUR (S), *Le Conseil de sécurité dans l'après 11 septembre*, LGDJ, Paris 2005, p.150.
[1721] LIEGEOIS (M), *Maintien de la paix et diplomatie coercitive, l'ONU à l'épreuve des conflits de l'après-guerre froide*, éd. Bruylant, Bruxelles, 2003, p.218.
[1722] PERRIN DE BRICHAMBAUT (M), DOBELLE (J-F), COULEE (F), *Leçons du droit international public*, 2 éd. Paris, Presses de Sciences Po, 2011, pp.433-445.

régionales ou sous régionales, car toute intervention sur le territoire d'un Etat tiers dans le cadre du maintien de la paix reste soumise à l'autorisation et au contrôle des Nations Unies. A ce sujet, S. Autesserre constate que :

« *Le conflit congolais n'entre dans la sphère de décision collective que lorsqu'il se régionalise puis s'internationalise et sa résolution est toujours conditionnée à la signature des accords régionaux de paix et de coopération* »[1723].

Dans la résolution 2021(2011), le Conseil de sécurité engage la RDC et les Etats de la région des Grands Lacs à exiger de leurs autorités douanières « *le renforcement du contrôle à l'exportation et à l'importation des minerais en provenance de la RDC et à coopérer au niveau régional en vue d'enquêter sur les réseaux criminels régionaux et les groupes armés impliqués dans l'exploitation illégale des ressources naturelles notamment le braconnage et le trafic d'espèces sauvages et de les combattre* »[1724].Le chapitre VIII de la Charte consacré aux accords régionaux reconnaît aux entités régionales le rôle dans le règlement pacifique des conflits, mais la Charte réserve le monopole de l'autorisation du recours à la force, hors des cas de légitime défense, au seul Conseil de sécurité. Toutefois, cette autorisation peut prévoir que l'exécution du mandat soit assurée par une organisation régionale mais le Conseil, conformément à l'article 54 devra être tenu informé de toute action entreprise ou envisagée, en vertu des accords régionaux ou des organismes régionaux, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il est donc établi dans le cadre des Nations Unies que les organismes régionaux participent et contribuent au règlement des différends de façon conditionnelle car le Conseil de sécurité des Nations Unies garde le contrôle des activités en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales surtout lorsqu'il s'agit d'actions coercitives. A ce sujet, deux initiatives régionales ont été conduites pour promouvoir la paix et la stabilité dans cette région.

L'une est établie dans le cadre de l'Union africaine, nommée Accord-cadre d'Addis-Abeba et élargie à d'autres organisations internationales qui y sont les garantes (A) et l'autre dans le cadre de la conférence internationale pour la région des Grands Lacs (B).

[1723] AUTESSERRE (S), *Le problème avec le Congo: la violence locale et l'échec de la consolidation de la paix internationale*, Presse de l'Université de Cambrigde, 2010, p.12.
[1724] S/RES 2021 (2011), 29 novembre 2011, §§8-9.

### A. L'accord -cadre d'Addis-Abeba, pour la paix et la coopération pour la République Démocratique du Congo et la région des Grands Lacs de 2013

Le conflit armé en RDC est à la croisée de diverses échelles : internationale, régionale, nationale et locale. Pour la première fois, des engagements de paix écrits sont pris à trois niveaux pour une solution régionale et en présence de quatre organisations internationales garantes du suivi et de l'application dudit accord. Cette coopération entre les organisations internationales pour la paix dans la région des Grands Lacs augure des perspectives encourageantes et découle de la logique d'internationalisation des relations et de résolution des conflits par des mécanismes régionaux. Au niveau national, l'accord impose des obligations à la RDC. Il exige la coopération des pays de la région pour mettre fin au cycle des violences au niveau régional et au niveau international, l'accord sollicite une assistance internationale pour contribuer aux projets d'intégration régionale. La nomination d'une envoyée spéciale du Secrétaire général de l'ONU chargée du mécanisme de suivi renforce l'appui de la communauté internationale dans l'application de cet Accord-cadre pour la paix[1725]. En effet, dès le début des hostilités, le Conseil de sécurité avait privilégié une approche régionale à la résolution du conflit armé en République Démocratique du Congo. Dans la résolution 1355 (2001), le Conseil de sécurité souligne :

«*Que la paix durable ne pourra s'instaurer que si tous les pays de la région parviennent à définir entre eux les règles qu'il convient d'appliquer pour promouvoir la sécurité et le développement et réaffirme à cet égard qu'une conférence internationale sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la région avec la participation de tous les gouvernements de la région et de toutes les parties concernées devrait être organisée le moment venu sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies et de l'Organisation de l'Union Africaine»*[1726].

Pour le Conseil de sécurité, la perspective d'une solution régionale au conflit était établie. Elle passe par l'implication de tous les pays de la région dans leur projet d'intérêt commun en matière de sécurité, démocratie et de développement. La coopération de ces deux organisations internationales (ONU et UA) aura pour but de répondre aux *« besoins spécifiques, communs aux Etats membres et non entièrement satisfaits par l'action*

[1725] Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République Démocratique du Congo, S/2013/773, 23 décembre 2013, partie IV A, B et D.
[1726] S/RES/1355 du 15 juin 2001, § 26.

*individuelle de chacun d'eux* »[1727].L'accord-cadre devient ici l'aboutissement de ce projet longtemps envisagé par le Conseil de sécurité mais jamais réalisé. La particularité de cet accord repose sur une très large implication des partenaires régionaux et internationaux à travers des engagements respectifs précis. Il s'inscrit dans cette dynamique d'innovation qui a guidé la création de la Brigade d'intervention de la MONUSCO et incarne le dernier essai pour une solution globale à cette crise devenue régionale et internationale.

### *1. Accord-cadre d'Addis–Abeba, un accord inattendu et innovant*

Depuis la conclusion de l'Accord de Lusaka en 1999, beaucoup d'initiatives bilatérales, régionales et internationales destinées à restaurer la stabilité dans la région des Grands Lacs ont eu lieu. Elles ont permis de régler plusieurs aspects du problème, notamment la réunification de la RDC et la réduction de la menace que font peser les groupes armés. La Conférence internationale sur la région des Grands Lacs(CIRGL), y compris la conclusion en 2006 du Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs, qui a marqué un tournant, a en partie permis de traiter les aspects politiques et économiques du conflit ainsi que les questions liées à la sécurité[1728]. Comme il a été signalé ci-dessus, l'histoire du maintien de la paix en RDC est faite d'innovation et d'adaptation.

Les multiples échecs de protection des civils et de stabilisation de la paix en RDC déterminent les Nations Unies à procéder au renouvellement institutionnel de la MONUSCO par des mécanismes et moyens innovants lui permettant d'exécuter son mandat avec efficacité. L'accord cadre d'Addis-Abeba fait suite à de nombreux accords dont le but est depuis l'invasion de la RDC par l'AFDL en 1996, de restaurer un climat de paix, de stabilité et de sécurité dans la région[1729]. Depuis, les multiples efforts consentis se sont révélés insuffisants, tant en terme de pacification que de développement de la RDC et de la région des Grands Lacs. Cette nouvelle approche intégrée implique que des mesures soient prises au niveau national pour l'édification de l'État, la consolidation des institutions démocratiques et la création des conditions favorables au développement durable. Elle requiert également des

[1727] VIRALLY (M), « La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale », *in La Communauté internationale –Mélanges offerts à Charles Rousseau*, Paris, Pedone, 1974, pp.278-280.
[1728] *Ibid*
[1729] GUTIERRES(N) et LIEGEOIS (M), « Sisyphe en casque bleu ? L'ONU en République Démocratique du Congo », *in* David MORIN, Michel LIEGEOIS et Marie- Joëlle ZAHAR (dir), *Guide du maintien de la paix*, éd. Athéna, 2013, p.16.

mesures au niveau régional qui prenne en compte les préoccupations et intérêts légitimes de tous les pays de la région des Grands Lacs, ainsi qu'une aide internationale[1730].

Cet Accord constitue l'aboutissement logique d'une solution régionale à la crise endémique des Grands Lacs. Il s'attaque aux causes régionales des flambées de violence récurrentes[1731]. Le processus d'Addis-Abeba innove sur plusieurs points essentiels et témoigne de l'engagement de l'ONU, des organisations régionales et locorégionales, ainsi que des puissances traditionnellement intéressées à l'Afrique des Grands Lacs pour une solution globale et consensuelle au conflit[1732]. Le texte signé à Addis-Abeba, reprend, l'essentiel de l'Accord de Lusaka de 1999, mais il innove sur certains points. On peut noter la mise en place d'une instance régionale de contrôle à laquelle participeront les dirigeants des États signataires de l'accord. Il s'agit d'un mécanisme de suivi régional dit 11+4 appuyé par les partenaires traditionnels que sont la Belgique, la France, le Royaume Uni[1733]. Ce cadre permanent de concertation entre toutes les parties prenantes à la solution politique, entérinée dans la capitale Éthiopienne, constitue aussi un observatoire chargé de suivre les progrès de la mise en œuvre des engagements régionaux.

Au niveau national, il instaure un dispositif dirigé par le Président de la République Démocratique du Congo, J. Kabila,chargé d'accompagner les mesures prises au niveau national. Un mécanisme de coordination de suivi de l'accord-cadre a été créé au sein du Gouvernement congolais et dirigé actuellement par D. Kalume. Cette innovation est endossée avec une réelle conviction par Ban Ki-moon, qui en devient le garant[1734]. D'autres facteurs ont rendu possible la signature de l'Accord-cadre. Des pressions diplomatiques ont été exercées sur les deux principaux protagonistes du conflit : le Rwandais Paul Kagame et le Congolais Joseph Kabila. En effet, différents rapports émanant des organisations non

[1730]Rapport spécial du Secrétaire général sur la République Démocratique du Congo et la région des Grands Lacs, *op. cit*. §§8 et 43.
[1731] AUTESSERRE (S), *Le problème avec le Congo: la violence locale et l'échec de la consolidation de la paix internationale*, *op. cit*., p.56.
[1732]GUTIERRES(N) et LIEGEOIS (M), « Sisyphe en casque bleu ? L'ONU en République Démocratique du Congo », , pp.16-17.

[1733]Les onze pays signataires de l'Accord-cadre plus les quatre organisations partenaires qui sont l'Organisation des Nations Unies, l'Union européenne, l'Union africaine et la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs(CIRGL).
[1734]Rapport du Secrétaire général sur la République Démocratique du Congo et la région des Grands Lacs, *op.cit*., §8.

gouvernementales, voire de l'ONU[1735] n'ont cessé de dénoncer le soutien actif de Kigali aux groupes armés opérant dans l'Est de la RDC et sa complicité dans l'exploitation illégale des minerais de la RDC[1736]. S'agissant de Kinshasa, il lui a été reproché son incapacité à mener des réformes nécessaires au sein des services de sécurité de l'État notamment l'armée, la police et la justice et son impuissance à rétablir l'autorité de l'État dans les provinces de l'Est du pays ainsi que les dérives croissantes du régime en matière des droits de l'homme.

Ces pressions ont porté leurs fruits de part et d'autres car pour Paul Kagame, après avoir longtemps nié contre toute évidence faire partie du problème, le ministre belge des affaires étrangères Didier Reynders l'invite à faire partie de la solution. Quant à Joseph Kabila, il sauve l'essentiel en obtenant la confirmation solennelle de l'intangibilité des frontières congolaises et l'affirmation du principe de non-ingérence dans les affaires internes prévu à l'article 2§7de la Charte des Nations Unies, voyant ainsi s'éloigner le spectre de la balkanisation du Congo longtemps redoutée. Si l'application de l'Accord-cadre par les parties signataires a contribué à réduire les capacités de nuisances des groupes armés, il n'a pas mis fin à l'insécurité, ni assuré une véritable stabilité dans la région. L'examen approfondi de son contenu révèle des limites qu'il convient de souligner.

### *2. Accord-cadre d'Addis-Abeba pour la paix et la coopération dans la région des Grands Lacs : limites, obstacles et opportunités*

L'envoyé spécial du Secrétaire général dans la région des Grands Lacs chargé du mécanisme de suivi prévu par cet Accord a pour principale activité :, l'évaluation permanente des engagements souscrits par les États de la région et les progrès enregistrés par les parties[1737]. Si les espoirs de paix et de stabilité sont permis, la faiblesse de l'accord proviendrait du fait qu'aucune disposition contraignante n'est prévue ni par l'accord, ni par la résolution en cas de non-respect des engagements pris par les États signataires[1738]. Des

[1735]Karim Lebhour, « RDC: le rapport de l'ONU qui accuse le Rwanda rendu public », *RFI*, 4 juillet 2012, www.rfi.fr/afrique/200120704-rdc-rapport-onu-accuse-rwanda-rendu public-m23-bosco-ntaganda-cpi.

[1736]POURTIER (R), « Les enjeux miniers de la guerre au Kivu », *in* Béatrice GABLIN (Dir), *les conflits dans le monde, Approche Géopolitiq*ue, éd. Armand Colin 2011, pp. 235-248.

[1737]Le terme région recouvre les 11 États signataires de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération, à savoir l'Afrique du Sud, l'Angola, le Burundi, le Congo, le Kenya, l'Ouganda, la République Démocratique du Congo la Tanzanie, le Rwanda, le Soudan du Sud et la Zambie. En outre, quatre organisations intergouvernementales sont garantes de l'Accord-cadre : la communauté du développement de l'Afrique australe, la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, l'Organisation des Nations Unies, et l'Union africaine. Pour des amples détails, voir S/2013/119 et S/2013/131(annexe).

[1738]Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République Démocratique du Congo et la région, signé à Addis-Abeba, le 24 février 2013.

progrès limités ont été enregistrés par la RDC s'agissant des engagements souscrits : l'adoption d'une loi d'amnistie pour faits de guerre et l'amélioration de la confiance entre les États voisins. Cependant, le retour des réfugiés congolais des pays voisins pose encore problème. Le Gouvernement congolais a certes, approuvé le plan national de démobilisation, désarmement et réinsertion (PNDDR) dont le coût est évalué à 85 millions de dollars et pour cela, il sollicite une assistance financière des donateurs. Il affirme apporter une contribution de 10 millions de dollars.

La réforme viable du secteur de la sécurité, la consolidation de l'autorité de l'État, le développement économique, la décentralisation, la réconciliation et la démocratisation demeurent des processus inaboutis bien qu'ayant enregistrés quelques progrès. S'agissant des engagements pris par les pays de la région, certains progrès sont à souligner notamment : une coopération économique accrue, la non-ingérence dans les affaires intérieures et l'arrêt de l'appui aux groupes armés bien que, certaines informations font état du contraire. Beaucoup de défis restent à relever s'agissant des stratégies pour améliorer l'administration de la justice dans le cadre de l'entraide judiciaire régionale. Les pays de la région sont d'accord pour que les auteurs des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, d'actes de génocide ou ceux passibles des sanctions de l'ONU répondent de leurs actes devant la justice. Cependant, les criminels congolais dont L.Nkunda, Makenga, Runinga, Mutebusi sont toujours refugiés au Rwanda malgré la demande d'extradition formulée par la RDC pour y être jugés.

Au niveau international, un rapport sur les perspectives d'investissement dans la région a été élaboré avec l'appui du PNUD, de la Banque africaine du développement, de la Banque mondiale et de la société financière internationale. Ce rapport vise à fournir à des potentiels investisseurs des informations sur des domaines et projets d'investissement prioritaires au Congo[1739]. Le Président du Groupe de la Banque mondiale, M. Jim Yong Kim qui a accompagné le Secrétaire général s'est engagé à verser 1 milliard de dollars américains en appui aux activités menées dans la région pour faire soutenir la mise en œuvre de l'accord-cadre[1740].

[1739]Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de l'accord-cadre sur la paix, la sécurité et la coopération pour la République Démocratique du Congo et la région, S/2013/773, 23 décembre 2013, §§25-36.
[1740]Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de l'accord-cadre sur la paix, la sécurité et la coopération pour la République Démocratique du Congo et la région, S/2014/697 du 24 septembre 2014, §§23-26 et 30 à 32.

« *Un montant de 106, 9 millions de dollars a été approuvé pour financer un projet d'urgence de lutte contre la violence sexuelle et sexiste et la santé des femmes dans la région des Grands Lacs qui sera exécuté au Burundi, en RDC et au Rwanda* »[1741].

Dans ce cadre, l'envoyé spécial du Secrétaire général de l'ONU dans la région des Grands Lacs encourage les États signataires de l'accord-cadre à plus de dialogue et aux partenaires bilatéraux et multilatéraux à continuer à s'attacher à l'accord-cadre pour garantir la paix, éviter la reprise des hostilités et renforcer des investissements privés et publics dans la région. L'Accord-cadre d'Addis-Abeba, fort du soutien de la communauté internationale et de ses garants a produit quelques résultats. Conformément au chapitre VIII de la Charte des Nations Unies préconisant le règlement pacifique des différends, cet accord s'inscrit dans la ligne des accords précédents dont il incarne l'aboutissement[1742]**.** En tant que moyen pour promouvoir la paix régionale, l'accord devient une opportunité économique pour le développement de la région**.** L'accord–cadre d'Addis-Abeba situe la stabilité dans le cadre de l'Union africaine. Cependant, les Etats membres de la conférence internationale pour la région des Grands Lacs ne sont pas restés spectateurs passifs dans le cadre de leur organisation sous régionale.

### B. La stabilité régionale dans le cadre de la Conférence internationale pour la région des Grands Lacs (CIRGL)

La CIRGL représente un cadre de coopération pour les sujets d'intérêt sous régional : violence sexuelle, insécurité, exploitation illicite des minerais, trafic d'armes de petit calibre et entraide judiciaire pour les criminels de guerre. Les Etats membres plaident pour la prise en compte des garanties et préoccupations en rapport avec le conflit armé endémique dans la région, dans les efforts de médiation et de règlements. En décembre 2006, 11 États membres de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) ont signé un Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans cette région. Cette initiative est apparue intéressante dans la recherche des solutions pacifiques au conflit congolais[1743]. Née de l'initiative des chefs d'État, il a été mis en œuvre à leur demande avec la facilitation des

[1741] Ibid. §33.
[1742] Chapitre VIII, article 52 de la Charte des Nations Unies de 1948.
[1743] Les 11 États membres de la Conférence Internationale sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la Région des Grands Lacs sont : La RDC, le Rwanda, l'Ouganda, la Zambie, la Tanzanie, le Soudan, l'Angola, la République Centrafricaine, le Burundi, le Kenya, la République du Congo.

Nations Unies et de l'Union africaine. Cet Accord apparait comme l'application intégrale des résolutions du Conseil de sécurité par les pays impliqués dans le conflit congolais.

### *1. Le Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs de 2006*

L'idée d'une conférence internationale sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la région des Grands Lacs n'est pas récente. Elle germait depuis le déclenchement du premier conflit congolais de 1996. Le Conseil de sécurité s'était déclaré en faveur de cette idée à travers la déclaration de son Président lors de la 3708ème séance du 1er novembre 1996. Cette idée prendra la forme d'une recommandation émanant de scientifiques congolais à la recherche de solutions aux conflits récurrents que connaît leur pays. En vue de concrétiser cet idéal de paix régionale, le Conseil de sécurité en vertu de la résolution 1341 (2001), réaffirme*« Qu'il importe d'organiser, au moment opportun, sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies et de l'Organisation de l'unité africaine, une conférence internationale sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la région des Grands Lacs, à laquelle participeraient tous les gouvernements de la région et toutes les autres parties concernées, en vue de renforcer la stabilité dans la région et de définir les conditions permettant à chacun de jouir du droit de vivre en paix à l'intérieur de ses frontières nationales »*[1744].

Dès le départ, le Conseil de sécurité avait inscrit la résolution du conflit congolais dans un cadre régional conformément au chapitre VIII de la Charte des Nations Unies. Conscients que la paix dans la région passe aussi par la lutte contre l'exploitation illicite des minerais congolais, les États africains membres de la Conférence Internationale pour la Région des Grands Lacs (CIRGL) ont adopté la déclaration de Dar-es-salam, le 20 novembre 2004 marquant le coup d'envoi à l'initiative régionale contre l'exploitation illégale des ressources naturelles (IRRN). Cette initiative régionale de résolution des conflits dans le cadre de la conférence internationale sur la région des Grands Lacs est franchie avec la signature du Pacte pour la sécurité, la stabilité et le développement le 15 décembre 2006. Ce Pacte a débouché sur des engagements concrets au plan politique et juridique, assortis des mécanismes nationaux de mise en œuvre. C'est un compromis obtenu difficilement, dans la mesure où il a intégré les préoccupations de tous les États membres. Cependant, il est dépourvu de force

[1744] S/RES/1341(2001) du 22 février 2001, § 26.

obligatoire car le non-respect de ces engagements par un État appellera la convocation d'un nouveau sommet en vue d'examiner les mesures appropriées. L'article 4 du Pacte prévoit :

« *Le présent Pacte régit les relations juridiques entre les États l'ayant ratifié dans le cadre et les limites des domaines prioritaires choisis en matière de paix et de sécurité, de démocratie et de bonne gouvernance, de développement économique et d'intégration régionale ainsi que des questions humanitaires, sociales et environnementales* ».

Le Pacte est limité dans ses objectifs. Il n'est pas fondé formellement sur les résolutions du Conseil de sécurité mais s'en est inspiré car, certains États de la région ont été nommément cités dans ces résolutions. Ils jugeraient très mal fondé le Pacte sur des résolutions les accusant. Ainsi, les États, sans nier les résolutions du Conseil de sécurité, se sont contentés d'une référence générale à la Charte des Nations Unies et à l'Acte constitutif de l'Union africaine telle : « *Conscients de la nécessité du respect(...) des principes fondamentaux inscrits dans la Charte des Nations Unies et l'Acte constitutif de l'Union africaine tels que l'intégrité territoriale, la souveraineté, la non -ingérence et la non-agression, l'interdiction à tout État membre d'autoriser l'usage de son territoire par des groupes armés comme base d'agression et de subversion contre un État membre (...)* ».

On peut déduire de cet engagement, la traduction des préambules des résolutions 1323 (2000), 1316(2000) portant sur le respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de la République Démocratique du Congo et de tous les pays de la région [1745] . La création de la Brigade d'intervention de la MONUSCO composée exclusivement des soldats de la SADC (organisation sous régionale) tout en préconisant une réponse militaire à la crise de protection et de stabilisation en RDC envisage la résolution du conflit dans le cadre du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies précisément à son article 53[1746]. Les engagements pris par les États dans le cadre du Pacte sur la paix, la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs n'avaient pas un caractère juridiquement contraignant. L'application reposait sur la volonté des Etats signataires d'où la nécessité d'un mécanisme permanent des suivis des engagements souscrits.

[1745] S/RES/1323(2000) du 13 octobre 2000, préambule. ; S/RES/1356 (2000) du 23 août 2000, préambule
[1746] Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies de 1948, article 53.

### *2. Un mécanisme permanent de suivi de l'application des engagements et les répercussions en matière d'exécution du mandat*

En dépit de la fragile indépendance décisionnelle et l'insuffisance des ressources propres pour accomplir leurs objectifs, les organisations régionales en l'espèce l'UA, la CIRGL, la SADC qui constituent le cadre régional et sous- régionales de la résolution pacifique du conflit congolais, les organisations internationales disposent d'une autonomie décisionnelle limitée car dépendante de ses membres. Elles ne disposent que d'un seul recours : les Etats membres qu'il s'agisse du point de vue humain, financier, matériel ou encore logistique. Ainsi, toutes les décisions adoptées dans ce cadre sont certes imputables à l'organisation mais l'influence de ses membres peut s'avérer paralysante dans l'adoption d'actes permettant aux Etats membres de prendre des mesures sous la protection juridique de l'organisation. Ce point de vue ne les prive pas de leur qualification de sujet de droit international. Cependant, il tend à assujettir les actions de ces organisations internationales régionales et sous régionales à des considérations interétatiques. Il est admis que les organisations internationales sont empreintes d'une certaine ambiguïté dans l'exercice de leur compétence, qui aboutit à la coexistence complexe de sujets de droit aux actes parfois imbriqués. L'organisation internationale repose sur un paradoxe : « elle est à la fois indispensable à l'action collective mais sans cesse menacée par les tensions inhérentes à cette action »[1747].

Cette analyse se présente comme le point de départ de l'ensemble des réflexions sur l'attribution puis sur la juridiction concernant le rôle joué par chaque Etat membre dans les activités des organisations régionales[1748]. Dans la résolution 1499 (2003), le Conseil de sécurité renouvelle son exigence faite à tous les États concernés de prendre des mesures immédiates pour mettre fin à l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République Démocratique du Congo. Cette influence politique à l'œuvre dans le cadre des organisations internationales conduit à des difficultés quant au maintien de l'équilibre entre les deux niveaux de discours : au niveau de l'Etat membre et au niveau de l'organisation internationale elle-même. Ce constat nécessite de trouver au sein des organisations internationales l'équilibre entre l'impulsion politique nationalisée et de l'autre,

[1747]BEULAY (M), « *L'application des droits de l'homme aux organisations internationales* », *op.cit.,* pp.230-233

[1748]*Ibid*

la dénationalisation des services fournis par les organisations internationales au nom de la paix, de la sécurité et de la stabilité régionales[1749].

Dans la résolution 1457(2003), le Conseil insiste sur le fait que les particuliers, les entreprises et les États nommément mentionnés dans le rapport ont le devoir de respecter le caractère confidentiel de l'information qui leur sera communiqué par le Groupe et exige que les États concernés prennent immédiatement des mesures pour mettre fin à ces activités illégales qui perpétuent le conflit[1750]. Ainsi, toute l'application des résolutions dans le cadre régional de pacification et de stabilisation est axée sur la question du rôle des Etats membres dans la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre des organisations qui le régissent. Cette illustration prouve les difficultés inhérentes à la nature des organisations internationales s'agissant de la manifestation de sa propre volonté qui est distincte de celle des Etats qui la composent dans leur mise en œuvre. Comment entendre d'un Etat mentionné comme participant ou encourageant l'exploitation des ressources naturelles de la RDC de prendre par lui-même des mesures mettant fin aux activités qui lui sont profitables sur le plan économique ?

Cette exigence, tout en respectant la souveraineté des Etats traduit la faiblesse, voire l'inexistence des mesures susceptibles de contraindre ou de contrôler l'exécution des résolutions du Conseil de sécurité par les Etats destinataires. Si les engagements pris dans le cadre de la CIRGL relatifs au Pacte traduisent l'application les décisions du Conseil de sécurité, il est difficile de s'assurer de l'effectivité et de l'étendue de son application. Certains protocoles du Pacte sont plus illustratifs s'agissant des résolutions du Conseil de sécurité à ce sujet. Le protocole relatif à la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles répond à la demande du Conseil de sécurité en vertu de la résolution 1499(2003)[1751]. Le protocole sur la prévention et la répression de la violence sexuelle à l'égard des femmes et des enfants engage les États :

[1749] *Ibidem*
[1750] S/RES/1457 (2003) du 24 janvier 2003, §§3 et 13
[1751] Article 9 du Pacte sur la sécurité, la stabilité et le Développement sur la Région des Grands Lacs

«*A lutter contre ce fléau grâce à des mesures de prévention, de pénalisation et de répression en temps de paix comme en temps de guerre, conformément aux lois nationales et au droit pénal international* »[1752].

Le protocole sur la non -agression et la défense mutuelle dans la région des Grands Lacs engage les États parties à renoncer à soutenir des oppositions armées, à la menace, ou à l'utilisation de la force comme politique ou instrument à régler tout litige et à privilégier le dialogue et la coopération à tous les niveaux pour atteindre les objectifs nationaux dans la région[1753]. La Conférence internationale sur la sécurité, la stabilité et le développement reprend dans ce protocole la résolution 1355(2001) du Conseil de sécurité :

« *Exigeant que toutes les parties y compris la République Démocratique du Congo mettent immédiatement fin à toute forme d'assistance et de coopération avec tous les groupes armés visés à l'annexe A, chapitre 9.1 de l'Accord de cessez-le-feu de Lusaka »*[1754].

Toutefois, il existe une difficulté à établir le degré de contrôle des organisations régionales et de ses Etats membres. Ce point pose problème quant à la recherche de l'*accountability* des organisations internationales. La question de la nécessité pour les organisations internationales de rendre compte de leurs activités apparait sensible s'agissant de leur indépendance vis-à-vis des Etats membres. A ce titre, il convient d'établir dans le cadre des activités des organisations régionales internationales le curseur de ce qui leurs sont imputables au titre de l'activité internationale et ce qui relève des Etats membres au titre de l'inter étatisme et de la marge d'appréciation. Ce point illustre les limites caractéristiques dans l'établissement de l'action autonome de ces entités face à la communauté internationale qui multiple dans ses stratégies de paix des orientations politiques plurielles tendant à l'exécution du mandat au profit de la stabilité et de la sécurité régionales.

Dans la pratique des Nations Unies, il n'existe aucun organe créé par la Charte ou en application de celle-ci, qui est chargé de préparer les mesures à adopter, ou de suivre l'exécution de ses résolutions par les États membres. Cette absence d'organe préétabli pour coordonner ou contrôler les mesures prises par le Conseil de sécurité tant dans l'application

[1752] *Ibid*, article 11.
[1753] La Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs, article 5 du Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement du 14 -15 décembre 2006.
[1754] S/RES/1355 (2001), du 15 juin 2001, §6.

des sanctions que dans l'évaluation de l'efficacité de celles-ci conduit le Conseil de sécurité à recourir à des groupes d'experts, aux Etats destinataires et aux services du Secrétaire général des Nations Unies dont les rapports publiés sont, dans la majorité des cas contestés par des Etats concernés[1755]. Dépourvues d'un cadre juridique contraignant et des priorités, les initiatives régionales de paix et leurs mises en œuvre souffrent d'une faible capacité de dissuasion. L'application de ces accords repose sur la volonté politique des Etats qui les exécutent de façon sélective selon les circonstances et les intérêts en jeux. En dehors des obligations découlant du mandat en tant que tel, le Conseil de sécurité confie expressément à l'opération de maintien de la paix, en l'espèce la MONUC/MONUSCO non seulement le contrôle mais aussi la surveillance de l'exécution de ses décisions et de le tenir informer de l'évolution de la situation sur le terrain. De tous ces développements précédents, il ressort que les organisations internationales sont bien des sujets de droit personnellement autonomes mais l'assujettissement à la volonté ou aux actes de leurs membres limitent cette autonomie et les rendent dépendantes. Fautes des moyens d'actions propres, les organisations régionales s'appuient sur leurs membres et partenaires d'où la nécessité de renforcer l'indépendance par l'autonomie normative afin d'établir la filiation entre les résolutions qu'elles adoptent pour la paix et la stabilité et leurs applications par leurs membres et partenaires sur le terrain.

### *Conclusion de la Section 1*

La multiplication des accords nationaux, régionaux et internationaux pour la paix et la stabilité dans la région montre le dynamisme du droit international en matière de paix et démontre aussi que la paix n'est plus l'exclusivité des Nations Unies. Plusieurs accords et textes régionaux ont été adoptés dans le cadre du chapitre VIII de la Charte de l'ONU pour mettre fin à cette insécurité et instabilité régionales endémiques. Du fait de leur autonomie limitée et de leur dépendance aux Etats membres, les progrès enregistrés dans le cadre des organisations régionales et sous régionales en matière de paix, de stabilisation et de sécurité demeurent modestes. Les antagonismes et suspicions nés sous l'influence des évènements persistent et ne permettent pas de considérer que les accords et initiatives régionaux aient significativement infléchis l'instabilité dans la région. Les activités illicites contre lesquelles, les pays de la région se sont engagés à collaborer pour stabiliser la région demeurent d'actualité bien qu'à des proportions relativement contenues.

[1755] Voir les articles 7, 22, 29 et 68 de la Charte des Nations Unies.

L'efficacité des opérations de consolidation et de stabilisation de la paix se mesure à la non reprise des hostilités et à la stabilité nationale et régionale[1756]. Quelques progrès ont été enregistrés dans le cadre des initiatives nationales et régionales de paix et de stabilité. Cependant, ils ne sont pas suffisants pour garantir un environnement véritablement stabilisé et pacifié. La recherche permanente de l'équilibre politique national et régional, a conduit souvent à certaines impasses. L'évaluation des activités menées par la MONUC/MONUSCO dans ce domaine permet de s'assurer de l'impact réel de la Mission et de saisir les enjeux du mandat[1757].

### *Section 2. MONUSCO : Le relais d'une Mission de stabilisation et de protection*

Par principe, l'effectivité d'une opération de consolidation de la paix et de stabilisation ne peut s'apprécier qu'a posteriori c'est-à-dire après le retrait de ladite opération. La particularité de la MONUSCO repose sur le fait que, les opérations de consolidation et de stabilisation se déploient simultanément avec des opérations militaires. Cette approche conduit la MONUSCO à devoir arbitrer entre sa tâche de stabilisation et la recherche de l'équilibre régional permanent. Dans certaines circonstances, la MONUSCO a parfois privilégié le processus politique à des actions ponctuelles de sécurisation des civils. Dans la résolution 1906(2009), l'irréductible tension entre stabilisation d'un environnement politique régional propice à la paix et la protection des civils sous la menace de violence physique imminente a conduit la Mission à des compromis largement critiqués. Le parti-pris politique de la Mission accordant un soutien à une partie au conflit et l'insécurité quasi permanente à l'est du pays induit un mandat de stabilisation et de protection souvent biaisé[1758].

Ce point de vue permettra d'une part de déterminer l'impact réel de ces opérations de stabilisation et de consolidation et la finalité des objectifs poursuivis sur le terrain. Dans l'interaction fonctionnelle des différents domaines d'intervention de la MONUC/MONUSCO : sécuritaire, politique, économique et social, certaines contraintes ont entravé la mise en œuvre efficace du mandat en matière de paix, de protection des civils, de sécurité, de stabilité nationale et régionale. L'ancien Secrétaire général de l'ONU, Koffi Annan souligne :

[1756]Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, §21.
[1757] VIRCOULON (T), « Ambiguïté de l'intervention internationale en République Démocratique du Congo », *op.cit*., p.4.
[1758] S/RES/2098, 28 mars 2013, §9

« *Environ la moitié des pays qui sortent d'une guerre retombent dans la violence dans les cinq années qui suivent* »[1759]. La prise en compte insuffisante et incomplète des problèmes à la base du conflit peut indiscutablement raviver le cycle de violence que l'on croyait maitriser. Dans la résolution 2277 (2016), le Conseil de sécurité souligne que le retrait de la MONUSCO doit s'opérer par étapes et de manière progressive, au fur et à mesure que seront atteints les objectifs spécifiques qu'il appartient au Gouvernement de la République Démocratique du Congo et à la MONUSCO d'arrêter conjointement[1760].Ainsi, l'établissement d'un bilan objectif de l'action onusienne et le déploiement d'une opération de consolidation de la paix et de stabilisation ne pourront être envisagés qu'après le retrait de la Mission qui, demeure à ce jour sous condition[1761].

## §1- L'IMPACT DISCUTABLE DES ACTIVITES DE PROTECTION ET DE STABILISATION : LE DECROCHAGE DES PRATIQUES

Pour promouvoir la paix et la sécurité, la MONUC, puis la MONUSCO a développé chacune à son époque des outils nouveaux de protection des civils et a orienté les opérations sur les activités liées à la sécurité des populations, à la stabilisation, à la mobilisation des moyens financiers pour la RSS et la démocratisation de la société congolaise. La persistance de l'insécurité à l'Est du pays, les violations des droits de l'homme et du DIH, l'instabilité institutionnelle caractérisent la vulnérabilité de ce processus politique engagé depuis 1999.

Dans la résolution 2409(2018), le Conseil de sécurité, à 20 ans de présence de l'ONU en RDC constate que les avancées sur la voie de la paix et de la stabilité demeurent fragiles et appelle les parties congolaises à préserver les avancées fragiles dans la voix de la paix et de la stabilité[1762]. Autrement dit, les progrès réalisés à ce jour demeurent modestes et qu'il faudra les consolider en préservant les acquis. La production des outils de protection par la MONUSCO visant à améliorer et à renforcer l'information sur les menaces et tendances sécuritaires permet d'évaluer l'impact réel de ces outils dans la protection effective des civils. Il n'est pas certain que parce que la MONUSCO envoie des équipes de protection que les

[1759]Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, A/61/1 du 16 août 2006, §§72-73 ; Voir aussi Rapport du Secrétaire général, A/59/2005 du 23 mai 2005, Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous, §114.
[1760]S/RES/2277(2016) du 30 mars 2016, § 46.
[1761] S/RES/2409(2018), 27 mars 2018, §36 a), b) et c).
[1762]S/RES/2409(2018), 27 mars 2018, §1. ; VIRCOULON (T), « Réflexions sur 17 ans de présence de l'ONU en République Démocratique du Congo », *op.cit*., p.19.

civils sont effectivement protégés. Au regard de la singularité du conflit congolais, l'évaluation des progrès accomplis par la MONUSCO dans l'exécution de son mandat de protection et de stabilisation demeure partielle. L'institutionnalisation de la protection des civils n'a pas exempté les Casques bleus de tout défaut dans l'exercice de leurs activités. Elle a constitué parfois une source de contraintes empêchant parfois les soldats de s'acquitter au mieux de leur mandat de protection et de stabilisation.

### A. Les revers de nouveaux outils de protection des civils et des activités de stabilisation

Les problèmes de fiabilité de ces outils de protection des civils semblent compromettre l'impact réel de leur travail. Lorsqu'une hostilité perdure entre un CLA et Casques bleus que le Commandant de base refuse toute ingérence dans sa planification alors qu'il devrait travailler en collaboration, l'influence du CLA en matière de protection se trouve minorée. Dans la pratique, l'assistant de liaison communautaire (CLA) n'est qu'un passeur d'information et le premier maillon d'un début de capacité de renseignement de la mission de paix. En tant que lien entre la population et la section des affaires civiles de la MONUSCO, il ne protège pas physiquement et directement les civils. Il peut donner l'alerte pour éviter une crise ethnique, communautaire ou foncière d'éclater. Certes, il incarne cette force de dissuasion de la MONUSCO, raisonnant les autorités locales ou les forces de sécurité locales en les sensibilisant à l'importance des droits de l'homme et du DIH mais il ne règle pas le problème.

En étant le premier pont de la Mission dans les zones reculées des forêts congolaises, il est un atout indispensable. Menacé par les groupes armés qui le somment de cesser toute sensibilisation des soldats pour le DDR, le CLA protecteur se trouve en besoin de protection et sa capacité de protection semble amoindrie car sa propre sécurité devient une préoccupation de la mission. Il faudra donc chercher à protéger, le protecteur. Déterminés à fournir des rapports au quotidien, certains d'entre eux pèchent de façon croissante en qualité d'analyse et de pertinence des données, ce qui contribue à grossir inutilement la masse d'information pour la composante civile de la MONUSCO[1763]. La culture organisationnelle onusienne en matière de précaution à prendre dans la rédaction des rapports a conduit à la production des textes creux et bureaucratiques, moins affirmatifs, ce qui se traduit par des rapports où rien n'est jamais affirmé de façon certaine et claire mais tout est rapporté, tout est fait d'allégations et au

[1763] « Two men reported to get kidnapped by an alleged unidentified number of gunmen to an unrevealed destination for so unknown reasons ». Rapport hebdomadaire CAS, Béni, 5-12 août 2013.

conditionnel diminuant la force déclaratoire et décisive des informations communiquées. Si la présence des CLA dans les bases de la MONUSCO a constitué une petite évolution à l'échelle locale, répondant au besoin d'avoir des relais entre populations et les militaires de la MONUSCO, le travail des outils et leur impact sur la protection ont été dilué dans le système onusien car la force dynamique qui les caractérise a été entamée par l'organisation à partir du moment où l'on a constaté certaines complicités des CLA avec certains chefs rebelles comme Scheka[1764].

S'agissant des réseaux d'alerte communautaire (CAN), le manque de réseau téléphonique viable dans les zones visées a rendu inadapté ce projet à la réalité du terrain. Reposant sur un système d'alerte par téléphone, beaucoup de CAN sont restés pendant des mois non fonctionnels. Bien que les téléphones soient remplacés par des Radios à haute fréquence, ce projet a souffert de la perte et du vol de ses équipements, convoités dans des environnements démunis où le téléphone est non seulement un luxe mais aussi une cible, ce qui a abouti à de longues périodes sans couverture dans l'attente du remplacement des équipements volés et de la validation par le système de la Mission de ces équipements. Entre juin-juillet 2012 à Sake, deux téléphones ont été perdus par le contingent, l'un au cours d'une embuscade où le lieutenant possédant le téléphone a été tué et l'autre au cours d'une patrouille à Bweremana[1765]. Le risque représenté par cette perte est que les alertes soient lancées et communiquées en dehors de la MONUSCO. Un autre défaut du projet provient des dangers des points focaux, censés protéger les civils dont l'identité devait être confidentielle ont fini par être connus par les autorités locales et les FARDC.

Certains appareils donnés aux points focaux ne sont pas adaptés à la discrétion et l'anonymat au vu de la taille du chargeur solaire qui lui est attaché. Leurs rapports sont aussi critiquables que ceux du CLA, trop quantitatif, incluant le nombre d'alerte, l'identité des auteurs des menaces et le type des réponses apporté à chaque alerte[1766]. Mesurer l'impact réel des mécanismes mis en place par la MONUSCO en matière de protection des civils a longtemps constitué l'une des faiblesses de l'organisation. Cependant, bien que ponctuels et non systématiques, certains critères ont permis de mesurer l'effectivité de ces outils comme le nombre des retours des déplacés et des réfugiés dans leurs milieux habituels ou de

[1764] Di RAZZIA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix, op.cit*., p.196.
[1765] Entretien avec un commandant de secteur à Kinshasa, 20 juin 2015.
[1766] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies sur la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2012/ 838, du 14 novembre 2012, §44.

combattants désarmés. La Section des affaires civiles (CAS) de la MONUSCO avait envisagé l'idée de réaliser un sondage systématique des populations dans les zones de déploiement de ces outils de protection sur leur perception de la sécurité, des menaces, des actions de la MONUSCO, des FARDC et de la PNC. Pour des raisons techniques et budgétaires, le projet a été reporté. L'échantillon aurait été biaisé car non représentatif et traduirait les perceptions des zones couvertes par la MONUSCO ou régulièrement visitées par les Casques bleus, FARDC et PNC excluant les habitants des zones éloignées ne figurant pas sur le plan des patrouilles et le rayon d'action des CLA.

La seule plus-value de ces outils de protection repose sur la fourniture des rapports et donc des informations sur les violations et les massacres en cours. Cependant, la qualité de certains rapports s'est révélée irrégulière tant dans l'analyse que dans les recommandations, parfois non suivies d'actions même si les efforts ont été fournis pour harmoniser la méthode et le contenu de recommandations réalistes et mesurables. Un rapport peut recommander le déploiement d'une base de la MONUSCO qui sera installée pour 15 jours, (le maximum que la Mission peut se permettre en termes des capacités) ou les patrouilles selon le cas. S'en suivra une évaluation de la situation qui préviendra les violences, le temps de la présence, puis les violences reprendront à son départ. Les massacres seront tels qu'une nouvelle mission sera envoyée pour enquêter sur les violations de droits de l'homme, qui donnera lieu à un rapport diffusé par Genève. Les nouveaux outils de protection des civils ont été d'un apport considérable dans l'amélioration de la prise en charge des populations menacées. Cependant, les lacunes observées dans leur mise en œuvre pourraient résulter de stratégies militaires inadaptées[1767].

### B. Les stratégies militaires de protection inadaptées

Le renouvellement de l'engagement onusien en RDC démontre en suffisance que l'action des Casques bleus de la MONUSCO repose sur une doctrine d'engagement minimal ou d'interprétation minimaliste du mandat**.** Comme toutes les opérations de maintien de la paix, la MONUSCO est taraudée par deux épineuses questions : celle du mandat et celle des moyens. Le mandat est annuellement renouvelé, mais il n'est jamais adapté aux circonstances. Celles-ci sont variables dans le temps et nécessitent une relecture permanente. Quant aux

[1767] COQUET (P), « La notion de partage capacitaire en question », *Focus stratégique*, n°8 , juin 2008, Laboratoire de Recherche sur la défense, p.11. ; http://www.ifri.org.; LAGRANGE (M-A) et VIRCOULON (T), « Réflexion sur 17 ans de présence de l'ONU en République Démocratique du Congo », *op.cit*., p.14.

moyens humains et matériels, ils sont toujours insuffisants pour couvrir toutes les zones en besoin de protection[1768]. Même dans la configuration du mandat sous chapitre VII, autorisant le recours à la force, la MONUSCO s'est caractérisée par une faible capacité dissuasive envers les groupes armés. De ce point vu, la mission de paix est une force militaire certes sans être une véritable armée bien qu'elle présente les apparences provoquant parfois une confusion entre force de paix et une armée de paix.

Les stratégies militaires de protection ont souffert de ce décrochage entre les besoins réels de protection et de stabilisation et le mandat fondé sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies. La présence dissuasive préconisée dans le mandat a conduit à des revers importants. La stratégie de dispersion des Casques bleus dans des petites bases (TOB et COB) pour couvrir les territoires en besoin de protection a conduit à la réduction des capacités dissuasives de réaction de la Mission et accru la vulnérabilité des Casques bleus sur le plan opérationnel. En 2018, les attaques répétées des ADF contre les bases de la MONUSCO à Béni illustre cette vulnérabilité à tel point que les Casques bleus protecteurs des civils expriment les besoins d'être protégé à leur tour[1769]. Dans bien des cas, les capacités de TOB, disposant d'une trentaine d'hommes ont été souvent annihilées devant les besoins de protection. A Munigi, les sud-africains débordés ne pouvaient plus ajouter des patrouilles des visites dans les camps des déplacés jouxtant la base de la MONUSCO située à 500 m. Alors que les abus de droits de l'homme de la part de certaines unités des FARDC, des groupes armés et de quelques éléments de la police nationale congolaise sont rapportés, aucune patrouille n'était conduite pour sécuriser les camps des déplacés de façon spontanée faute du personnel suffisant[1770].

L'ambiguïté de ce type de stratégie consistant à déployer des unités mobiles de la force onusienne pour couvrir le maximum de territoire en personnel onusien a conduit à la recrudescence des échecs de protection des civils contre les groupes armés et certains éléments des FARDC (**1**) et permis involontairement la coexistence pacifique de la force de maintien de la paix avec les groupes armés y compris des criminels de guerre recherchés (**2**).

[1768] VIRCOULON (T), « Ambiguïtés de l'intervention internationale en République Démocratique du Congo », *op.cit*., p.2.
[1769] Une base de la MONUSCO attaquée par les rebelles à Béni, *Radio France Internationale*, 17 novembre 2018.
[1770]MONUSCO, rapport du JPT déployé à Munigi, 14-15 mai 2012, à Bwaremana, 31 janvier-1er janvier 2013.

### *1. La recrudescence des échecs de protection des civils, une préoccupation permanente du Conseil de sécurité*

Bien que confrontées à de nombreux défis en termes des moyens et de discipline au sein des FARDC, les opérations conjointes FARDC/MONUSCO ont permis de limiter les exactions et abus des troupes congolaises et des groupes armés contre les populations civiles. Les FARDC se retiennent de toute déviation lorsqu'elles collaborent et opèrent conjointement avec les Casques bleus sur les théâtres des opérations. En raison des offensives sporadiques FARDC/MONUC, les groupes armés étaient dispersés, certains éléments sont tués ou désarmés ce qui retarde leur reconstitution en nouveaux groupes armés hostiles. Cependant, faute d'un mandat robuste susceptible de combattre efficacement les groupes armés dans la durée, ces opérations conjointes contribuent à disperser les groupes armés sur le terrain, à augmenter la vulnérabilité des civils et indirectement permettent facilement la reconstitution des groupes armés dans les territoires autrefois libérés. Le rapport Brahimi relatif à la disponibilité des ressources indique :

« *Si une opération a pour mandat de protéger les civils, elle doit nécessairement être dotée des ressources dont elle a besoin pour s'acquitter de cette partie de sa mission* »[1771].

Autrement dit, les limitations des moyens pour l'exécution du mandat compensées par l'indication de tâches spécifiques conduit souvent le Conseil de sécurité à transférer la responsabilité des décisions à la discrétion des contingents déployés sur le terrain qui peuvent adopter des stratégies non uniformes et donc, mener des actions inappropriées pouvant produire des effets négatifs que l'inaction. A cet égard, ce ne sont pas les principes et les obligations juridiques des Nations Unies qui font défaut mais c'est surtout, la volonté politique et les instruments opérationnels qui demeurent insuffisants et inadéquats. Il convient d'observer que l'insuffisance des moyens et l'imprécision du mandat ne sont pas des éléments inévitables dans le processus d'établissement d'une OMP. Ils peuvent avoir des conséquences graves sur les civils et la force de maintien de la paix. A ce sujet, le Conseil de sécurité a le devoir d'être clair et d'organiser les opérations dont les ressources sont proportionnées aux buts poursuivis. C'est dans ce cadre que le rapport Brahimi souligne :

[1771] Rapport Brahimi, *op.cit*. §63.

« *Le Conseil de sécurité a tout intérêt à être clair, surtout pour des opérations qui comportent de grands risques. Le Groupe d'étude est convaincu que le Conseil ferait mieux de s'abstenir plutôt que d'exposer les personnels des missions au danger en leur donnant des instructions qui manquent de clarté* »[1772].

La prise de la ville de Goma par le M23 en 2013 s'est opérée sur le même schéma que la prise de la ville de Bukavu en 2004 en présence des Casques bleus sous prétexte que le mandat ne les autorise pas à faire la guerre contre une partie au conflit. Pour le porte-parole de la MONUSCO, l'inaction supposée des Casques bleus lors des événements précités s'explique par le mandat mais aussi pour éviter des dommages importants en pleine ville. Alors que le mandat de la MONUSCO stipule qu'elle est autorisée à assister le gouvernement congolais à rétablir l'autorité de l'État et à contribuer à améliorer les conditions de sécurité dans les zones où est fournie une assistance humanitaire, ce qui était le cas de la ville de Goma et de Bukavu. A ce sujet, le Porte-parole de la mission de paix au Kivu explique :

« *The mandate was not to make war. The mandat was based on a peace agreement. When war breaks out, the role of peacekeepers ends* »[1773].

Cette interprétation du mandat pouvait constituer un facteur de dé légitimation de la mission aux yeux du gouvernement congolais et des ONG internationales des droits de l'homme comme Amnesty International et Human Rights Watch[1774]. La posture non interventionniste défendue par le porte de parole contrevient au mandat selon lequel, la MONUSCO apportera son soutien au gouvernement dans les limites de ses capacités et dans les zones de son déploiement. Cependant, le Conseil n'a jamais indiqué exactement les circonstances d'intervention mais limite seulement l'appui géographiquement et aux moyens dont disposent la mission[1775]. Les Casques bleus dispersés dans des bases à travers les territoires de la RDC et sans autorisation claire de recourir à la force pour protéger les civils en cas de nécessité se sont retrouvés démunis faute d'un mandat clair et des capacités de réaction nécessaires aux besoins de protection. En cas d'alerte, la réactivité des Casques bleus

[1772] Rapport Brahimi, *op.cit*., §56.
[1773]BBC News, Susannah Price: « Peacekeepers Powerless in DRCongo », 3 juin 2004.
[1774] LAGRANGE (M-A) et VIRCOULON (T), « Réflexions sur 17 ans de la présence de l'ONU en République Démocratique du Congo », *op.cit*., p.14.
[1775] GUEHENNO (J-M), « Le maintien de la paix robuste, Obtenir un consensus politique et renforcer la structure de commandement et de contrôle », *in Jocelyn COULON et Alexandra NOVOSSELOFF (dir),La paix par la force ? Pour une approche réaliste du maintien de la paix « robuste »*, *op.cit*., p.122.

était soumise aux contraintes liées à la lourdeur du déploiement, à la vérification de la fiabilité de l'information donnée par une alerte, à la distance de lieu et aux capacités logistiques limitées dont le mandat ne prédétermine pas. Cette configuration du mandat conduit les Casques bleus à marquer leur impuissance car ne pouvant être présents sur le lieu au moment de l'attaque ou l'atteindre pendant qu'elle est en cours.

La protection des civils a souffert de ce dilemme entre protection par la présence d'une part, engendrant la dispersion des troupes et des groupes armés et la protection par la réaction rapide d'autre part, nécessitant la disponibilité de troupes mobiles, rapides et flexibles avec des moyens adaptés[1776]. Dans le cadre de contrôle des foules ou de gestion de conflit en milieu urbain, les lacunes de la MONUSCO se sont révélées lorsque pour disperser les civils congolais en colère, les Casques bleus ont tiré des coups de feu à l'air mais ces derniers ne sont plus dissuasifs, le seul choix qui s'impose à eux reste le mauvais choix, entre l'utilisation de leurs armes létales pour se protéger contre les civils qui les attaquent ou l'inaction de peur de se laisser blesser par des civils[1777]. Ne disposant pas d'effets de protection spécifiques suffisants (boucliers, visières ou des armes à létalité réduite comme les lanceurs de projectiles lacrymogènes et munitions en caoutchouc) leur permettant de maintenir la violence à son plus bas niveau en ayant la capacité de graduer l'emploi de la force de la simple intimidation à l'engagement par le feu, les Casques bleus se sont révélés impuissants devant des manifestations hostiles, les contraignant à quitter le lieu.

Entre 2015-2016, l'action des Casques bleus s'est révélée délicate à Béni où les milices ADF se mêlent a la foule. Ne disposant pas des moyens avancés de combat en milieu urbain, ni de renseignement militaire précieux leur permettant d'agir contre ce groupe armé tout en protégeant les populations civiles, les Casques bleus sont restés spectateurs d'une situation opérationnelle qui les dépasse, se contentant de dénoncer les massacres des civils alors même que leur mandat place la protection des civils en priorité absolue. La difficulté dans ce cas résulte du fait que les soldats de la MONUC comme tout autre soldat ont pour raison d'être de défendre leur pays par l'emploi de la force armée. Il a été conçu et formé pour faire la guerre, son organisation, son équipement, son entrainement et son état d'esprit sont tournés vers cet objectif. Ainsi, l'idée que le soldat puisse s'opposer à un adversaire par des moyens à létalité

[1776] ZEEBROK(X), « Restons calmes, la situation est désespérée, quelques idées reçues sur le conflit en RDC », note *d'analyse GRIP*, 29 septembre 2009, p.6.Voir aussi « le paradoxe de l'expertise Belge au Congo », *note d'analyse du GRIP*, 29 septembre 2009, p.7.
[1777] HOUDET (B), « Le contrôle des foules », inflexions, civils et militaires : *pouvoirs dire*, n°4, 2006, pp. 27-29.

réduite va donc à priori à l'encontre de sa nature[1778]. Faute de pouvoir désarmer les groupes armés et de réagir efficacement à chaque crise, la MONUC /MONUSCO confrontée aux moyens matériels et humains limités a consenti involontairement à collaborer et à évoluer en harmonie avec les rebelles et criminels de guerre qu'elle est pourtant autorisée à désarmer. Certains étaient par ailleurs recherchés par la justice nationale et internationale dont la CPI.

### *2. La coexistence pacifique Casques bleus de la MONUSCO /groupes armés*

Malgré le mandat robuste sous chapitre VII autorisant la MONUSCO à utiliser tous les moyens nécessaires y compris la force offensive contre les groupes armés, la MONUSCO a eu du mal à se comporter comme une authentique force de paix. Certaines raisons contreviennent à cette qualification notamment : la dépendance matérielle à l'égard des pays contributeurs des troupes et d'équipements, une culture du refus de l'affrontement militaire direct avec les groupes armés, la doctrine de dissuasion passive et la difficulté de coordonner des contingents ayant une longue inimitié (Inde et Pakistan) ainsi qu'un système de double commandement inavoué mais réel (national d'abord et onusien ensuite)[1779]. Eu égard à cette configuration, la direction de la MONUSCO relève plus tôt de l'exercice diplomatique que militaire dont l'efficacité réside dans la présence passive et prétendument dissuasive des troupes plus que dans l'action armée de protection et stabilisation décidée par le Conseil de sécurité. A ce sujet le rapport Brahimi indique :

*« La présence des Nations Unies dans une zone de conflit suscite chez les civils une attente de protection »*[1780].

L'action des Casques bleus a reposé sur une stratégie d'engagement minimal et d'une interprétation minimaliste du mandat robuste[1781]. Sur le terrain, les forces onusiennes jouent un strict rôle de dissuasion passive. Elles pensent protéger les populations par leur présence et répliquer quand elles sont attaquées mais elles ne prennent pas d'initiatives offensives. La faiblesse de cette doctrine est double : la dissuasion n'opère que lorsque les groupes armés estiment que leurs actions vont susciter une réponse proportionnelle. A ce sujet, Jean-Marie Guéhenno, ancien Secrétaire général adjoint de l'ONU souligne :

---

[1778] *Ibid*, p.33.
[1779] VIRCOULON (T), « Ambiguïtés de l'intervention internationale en République Démocratique du Congo », *op.cit*. p.2.
[1780] Rapport Brahimi, *op.cit*., §62
[1781] Porte-parole de la MONUSCO, BBC News Online, 3 juin 2004.

« *La robustesse d'une force doit permettre d'élever le seuil que les fauteurs des troubles devront franchir afin de compromettre un processus de paix* »[1782].

Autrement dit, la force doit jouer un rôle dissuasif auprès des groupes armés pour contribuer à créer et à garantir l'espace politique nécessaire à la mise en œuvre du processus de paix. Dans le contexte de belligérance, se voir interdire de *facto* l'offensive revient à laisser aux groupes armés l'initiative et aux Casques bleus la seule stratégie possible : répliquer. Habitués au carcan de la dissuasion passive et soucieux de ne pas outrepasser le mandat, les Casques bleus développent la tactique d'évitement consistant à se cantonner en ville en rôle de protecteur et négociateur mais très rarement en exécutant du mandat robuste décidé par le Conseil de sécurité. Dans bien des cas, les populations locales se sont même interrogées sur la nature robuste du mandat. S'agit-il d'une robustesse nominale ou réelle ?

La difficulté des Casques bleus à entreprendre des actions coercitives contre les groupes armés a entraîné une coexistence difficilement avouable entre les Casques bleus et certains criminels de guerre pourtant recherchés par la CPI et la justice nationale congolaise[1783]. A Rutshuru, par exemple, la MONUC a pu évoluer dans une même zone opérationnelle contrôlée et administrée par le groupe armé M23, s'accommodant indirectement de leur présence, voire de leurs crimes. Le chef rebelle Scheka et le Général Janvier de l'APCLS contrôlant la zone de Pinga et de Walikale d'une main de fer, terrorisant la population locale et se posant comme autorités de fait pour les habitants à qui, ils exigent de payer des taxes sous le regard impuissant des Casques bleus de la MONUSCO. Cette interprétation ambiguë de l'inaction des Casques bleus devant les cas des violations des droits pourrait induire des conséquences sur le plan juridique et opérationnel avec le risque de porter atteinte à la crédibilité des Nations Unies. A ce sujet le rapport Brahimi indique :

« *Le fait pour l'ONU de continuer à accorder le même traitement à toutes les parties risque, au mieux de compromettre l'efficacité de l'Organisation et au pire de la rendre complice de crime* »[1784].

[1782] GUEHENNO (J.M), « Le maintien de la paix robuste, obtenir un consensus politique et renforcer la structure de commandement et de contrôle », *op.cit*. p.119.
[1783] HAZAN (P), *La paix contre la justice ? Comment reconstruire un État avec des criminels de guerre*, Bruxelles, André Versailles et Grip, 2010, pp.117-120
[1784] Rapport Brahimi, *op.cit*., §48.

La présence de force de l'ONU dans une zone donnée exprime une attente de protection. Les Nations Unies doivent intervenir devant des violations des droits et ne doivent pas trouver excuse sur le mandat. La nature du mandat ne doit pas justifier l'inaction au risque de la complicité des crimes. Alors qu'il est recherché par la justice pour crimes de guerre, Scheka s'est même présenté aux portes d'un COB (base opérationnelle de commandement) pour rencontrer le gouverneur de province du Nord-Kivu, en présence de la MONUSCO sans être arrêté[1785]. A Goma, B. Ntangana, pourtant recherché par la CPI, a conduit conjointement avec les Casques bleus de la MONUC l'opération Amani Leo sans être inquiétée[1786]. Le fait de s'abstenir d'entreprendre des actions proactives ou préemptives contre les groupes armés a conduit les Casques bleus à toujours intervenir en retard, parfois en réaction sans pouvoir anticiper la commission des crimes ou des abus. Cette démonstration de la protection par la présence sans actions dissuasives contre les groupes armés avait perdu toute pertinence dans bien des localités.

En 2013, la ville de Rutshuru est occupée par le M23, la MONUSCO, à défaut de mener une offensive contre le M23 conformément à son mandat robuste et malgré les allégations de massacre s'est contentée de déployer une petite équipe du personnel onusien pour surveiller le groupe armé. La présence de la MONUC/MONUSCO ne menace plus les intérêts des miliciens, ces derniers perçoivent et intègrent cette absence de menace en minimisant tout effet dissuasif attaché à la MONUC laissant les civils aux incertitudes des outils de protection. Il est aussi vrai que le manque de fiabilité des FARDC a placé souvent la MONUSCO dans une situation délicate de se retrouver souvent seule face aux groupes armés attaqués par les FARDC sans concertation préalable mais qui, ont du mal à tenir les positions conquises aux rebelles.

Ne pouvant assurer seule la sécurité de la population, ni se substituer aux FARDC dans ses missions principales, la MONUSCO se trouve contrainte de reprendre des relations de coexistence avec les groupes armés par la négociation dans le seul but de ne pas abandonner la zone sous le contrôle exclusif des groupes armés. A Kimua, localité de l'Est de

[1785] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/757, 17 décembre 2013, §22. Témoignage de Sylvain Liechti, photographe de la MONUSCO, lors de la conférence à la Harvard Kennedy School of Government/carr Center for Human Rights Policy, 8 mai 2014. ; Di RAZZA(N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit*. p.238.

[1786] Vingtième rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/160, 27 mars 2009, §67.

la RDC par exemple, les Casques bleus Uruguayens avaient sécurisé la zone dans une cohabitation pacifique avec les combattants et les enfants soldats FDLR qui contrôlaient la zone et de facto, l'autorité de la place. Les limites de cette stratégie de la présence dissuasive étant révélées, le manque de réaction rapide aux crises est apparu comme l'une des grandes faiblesses des troupes onusiennes en RDC. Dépourvue des moyens suffisants pour résoudre le conflit conformément à son mandat, la MONUSCO s'est engagée involontairement à accompagner le conflit dans la durée.Face à cette réalité, l'ultime option qui s'impose pour répondre à des crises de protection demeure l'approche offensive plus affirmée, impliquant des confrontations militaires et des opérations ciblées contre les groupes armés. Le Secrétaire général de l'ONU, conscient de la contradiction entre les attentes soulevées par la Mission de l'ONU et la portée du mandat décidé par le Conseil de sécurité, opte pour la clarification et l'évolution du rôle de la MONUSCO en termes de mandat robuste[1787]. L'OIOS reconnaît ce dilemme de protection au sein de la MONUSCO en ces termes :

« *Les inconvénients de la protection par la présence dispersée des troupes sont désormais considérés avoir saucissonné ses forces et conduit à une mentalité, vieille de 14 ans de cohabitation avec les forces négatives* ».

Dans ce contexte, la MONUSCO a conclu que ce modèle de déploiement avait failli à fournir une protection efficace, au travers de ses mandats successifs, et se dirige désormais vers une posture dans laquelle les troupes sont mobiles, concentrées et capables de réaction rapide[1788]. Constatant le décalage entre le mandat et les moyens, la résolution 2098(2013) du Conseil de sécurité vient consacrer la transition de la protection passive de la MONUC/MONUSCO à la protection militaire offensive des civils, incarnée par la Brigade d'intervention de la MONUSCO.

Cette stratégie de protection par la dispersion des bases mobiles de la MONUSCO longtemps critiquée, a été révisée par le RSSG et le nouveau Commandant de la Force, privilégiant la fermeture de certaines bases et le resserrement de la Force pour une stratégie plus flexible et mobile conformément au nouveau mandat robuste. De la protection passive

[1787] S/RES/2098 (2013), 28 mars 2013, §9.
[1788] OIOS, *op.cit*. « The trade-offs in proving protection by dispersed presence of troops are now considered to have « salami-siliced » its forces and led to a « 14 Years mentality of cohabitation with negative forces ». MONUSCO has concluded that this model of deployment has failed to provide protection through successive mandates and is now moving towards a posture in which troops are mobile, concentrated and capable of quick response ».

des civils, le nouveau mandat confère une posture robuste et proactive de protection. Avec la Brigade d'intervention, l'usage de la force armée a contribué à renouveler le dynamisme autour de la protection des civils et à combler les carences de la protection passive par la présence dissuasive et offensive des Casques bleus. A ce sujet, le mandat de stabilisation a été mis en œuvre de façon automatique sans que l'impact des outils et des postures de protection promus par la Mission ne soient palpables. La MONUC/MONUSCO a fait preuve d'une hyperactivité pour protéger les civils et consolider la paix mais le fossé entre les activités des Casques bleus et les résultats sur le terrain reste immense.

Le problème que pose le déploiement du personnel onusien repose sur le manque des directives claires sur un certain nombre des questions liées à la protection des civils, à la coordination entre civils et militaires, à l'intégration des missions et à la gestion des risques. La persistance de l'insécurité et des violations des droits humains en 20 ans de présence onusienne en République Démocratique du Congo offre l'image d'un environnement post-conflit, fragile et fictif qu'il faudra consolider en redimensionnant le mandat[1789].

## § 2- LA STABILISATION DE LA PAIX EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : FICTION D'UN ENVIRONNEMENT POST CONFLIT

Le mandat de la stabilisation de la paix implique d'aborder des questions de souveraineté, de sécurité, de justice, du développement économique et de réconciliation nationale[1790].Dans cet ordre, certaines limites inhérentes au maintien de la paix ont persisté et n'ont pas été réduites par les opérations de consolidation et de stabilisation. Les questions liées aux capacités matérielles et au dédoublement de la chaine de commandement parallèle dans le cadre multinational se sont posées. Les contraintes irréductibles pesant sur les OMP et liées à la nature même de l'organisation ont affecté le mandat de la MONUC/MONUSCO. Les ressources des Missions onusiennes sont limitées, leur logistique contraignante et les procédures complexes et restrictives qui leur sont attachées touchent négativement les programmes de consolidation et de la stabilisation[1791]. Le poids de la machine onusienne

[1789] LAGRANGE (M-A) et VIRCOULON(T), « Réflexions sur 17 ans de la présence onusienne en République Démocratique du Congo », *op.cit*., pp.11-12.S/RES/2409 (2018), 27mars 2018, préambule ; « Ambiguïtés de l'intervention internationale en République Démocratique du Congo », *op.cit*., pp.3-4.

[1790]Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre du rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, A/55/502 du 21 octobre 2000, §24.

[1791] ZEEBROEK(X), « Protection des populations et opérations robustes en République Démocratique du Congo, Maisque fait la MONUC ? », *GRIP*, 4 avril 2007, pp.1-9. ; NOVOSSELOFF (A), « Les opérations de maintien de la paix desNations Unies en 2009 : crise de croissance ou crise de maturité *? »,op.cit*., pp.1-4.

assortie des procédures et de standards peu flexibles a pesé sur les capacités de réaction des Casques bleus à chaque crise de protection et de stabilisation. Cette rigidité interprétative du mandat a eu des effets négatifs sur l'action onusienne notamment dans la réduction de la marge de manœuvre des agents chargés de mettre en place le programme. De ce point de vue, une certaine lenteur institutionnelle s'est installée, conduisant à un manque d'initiative et d'adaptation des Casques bleus face aux dynamiques changeantes de la situation congolaise.

Outre ces limites objectives, inconvénients inévitables et propres à l'institution du maintien de la paix, la MONUC/MONUSCO a pâti aussi de la bureaucratie qui a présenté des dysfonctionnements dans la rationalité des programmes liés aux actions de stabilisation et de protection. Cette bureaucratie a souvent conduit la MONUSCO à une forme d'inertie lorsqu'il s'est agi de répondre aux besoins urgents de protection. Si la volonté politique peut faire défaut pour améliorer certains secteurs d'activité, la modicité du budget congolais, face aux besoins, constitue un handicap majeur pour réaliser les différentes réformes nécessaires sans soutien de la communauté internationale. La réduction du budget des OMP décidée par les Etats Unis risque d'aggraver la situation[1792]. A ce titre, la RDC demeure un Etat fragile nageant dans une apparente stabilité dans laquelle, la prolifération et la fragmentation des groupes armés accroissent l'asymétrie du conflit et pérennisent l'insécurité et l'instabilité.

Tous les préambules des résolutions du Conseil de sécurité présentent des perspectives préoccupantes de la situation politique, économique et sécuritaire du pays[1793]. Les progrès réalisés dans différents domaines demeurent fragiles et les probabilités de reprise des hostilités sont presque réunies. Toutes les institutions publiques ne sont pas encore totalement consolidées et d'autres peinent à se renouveler depuis leur mise en place en 2006. Toutefois, la MONUC/MONUSCO peut se prévaloir de certains succès dans le ¾ du pays où un semblant de sécurité est observé, mais il convient d'admettre que la région du Kivu, qui continue de servir de sas d'entrée pour toutes les rebellions en RDC, demeure bouillonnante alors même que plus de 70% des capacités opérationnelles de la MONUSCO y sont déployées[1794]. Ainsi se pose la question de l'adéquation du mandat avec la réalité du terrain. L'insécurité est quasi permanente dans les régions de deux Kivus, du Béni et de l'Ituri.

[1792] VIRCOULON (T), « Le maintien de la paix, version ONU : radiographie d'une impuissance », *op.cit*., p.9.
[1793] S/RES/2098 (2013), S/RES/2409 (2018), préambule.
[1794] VIRCOULON (T), « La guerre sans fin des Kivus, limites de la diplomatie de la paix », *op.cit*., pp.807-810.

D'autres régions autrefois épargnées directement par le conflit sont maintenant touchées en particulier la région du Kasaï[1795].

Dans l'exécution de son mandat, la Mission s'est heurtée à de nombreux défis d'ordre politique, économique et institutionnel rendant difficile la mise en œuvre optimale du mandat de stabilisation. L'instabilité endémique caractéristique de l'environnement congolais repose sur des contours et limites persistantes des opérations de DDR/DDRRR (**A**) et sur l'accroissement des inégalités socio-économiques susceptibles de réactiver les hostilités dans le pays (**B**).

## A. Les contours et les limites persistantes des opérations DDR/DDRRR

Le DDR est un processus pluriel impliquant des moyens financiers et logistiques conséquents, une volonté politique affirmée de l'Etat et la contribution de la communauté internationale pour pallier la défaillance de l'Etat en conflit. Le paradoxe du conflit congolais réside dans le fait qu'aux problèmes locaux, on propose des solutions nationales et internationales. Bien que cette conflictualité régionale ait cédé la place à des affrontements communautaires en raison des conflits fonciers non résolus, les progrès modestes enregistrés dans ces domaines ont démontré la faiblesse des opérations de stabilisation en RDC. Ils reposent sur les accords de paix signés entre parties malgré le manque de volonté politique de les appliquer. Ces accords souvent mal négociés et leur faible exécution affecte gravement les capacités de l'État à s'imposer sur les territoires concernés. C.P. David souligne à ce sujet que « *la volonté de l'une des parties à négocier et de terminer un conflit peut ne pas être réelle. Il rappelle cependant, que les fauteurs des troubles ou « spoilers » sont à tout moment, susceptibles de reprendre le conflit armé parce que non satisfaits du résultat des négociations* »[1796].

Les signataires des accords n'accordent non pas la chance à la paix mais un moment de répit pour se réarmer et continuer les hostilités[1797]. P. Isoart, considère que « *les violations des accords de cessez-le-feu, les reprises des hostilités et des combats, ne sont en fin de*

[1795] « En RDC, une nouvelle rébellion émerge au Kasaï sous la dénomination Kamuina Nsampu », Agence Congolaise de Presse, 12 juillet 2016.
[1796]DAVID (C.P), *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie,* Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 391.
[1797] GUEHENNO (J-M), « Le maintien de la paix robuste : Obtenir un consensus politique et renforcer la structure de commandement et de contrôle », *op.cit.*, pp.1-4.

*compte que la sanction d'une évolution mal maîtrisée des tenants et aboutissants du processus de paix et du heurt d'intérêts trop divergents* »[1798].La réussite des opérations de stabilisation s'évalue par ses capacités à réduire les risques de reprise des hostilités en mettant en place des institutions publiques propres à raffermir la paix et la sécurité[1799].

Dans ce contexte, la persistance de l'insécurité, les violations des droits de l'homme, la faible croissance économique et la recrudescence des tensions communautaires traduisent la difficile mise en œuvre de l'approche holistique de stabilisation, ainsi que le demi-échec des pratiques de la MONUSCO. Les défis politiques et institutionnels récurrents témoignent les limites des ressources mises à disposition de la Mission. A ce sujet, le Secrétaire général de l'ONU note : « *c'est la reprise des combats à l'est du pays qui tend à entraver, perturber, retarder les opérations de la MONUC visant à désarmer, démobiliser et rapatrier les ex-combattants étrangers* »[1800]. La persistance de l'insécurité dans les provinces des Kivu, Béni et de l'Ituri principalement démontre indiscutablement que le processus politique amorcé depuis 1999 reste inabouti. Les efforts devront être accrus pour parachever la réforme des services de sécurité, préalablement à toute stabilité[1801].

### 1. Les contraintes opérationnelles du processus DDR/DDRRR liées au manque de moyens et de volonté politique

La situation en matière de sécurité est marquée par la persistance des tensions communautaires et l'émergence des groupes armés opposés au DDR/DDRRR. La poursuite des activités des divers groupes armés, la lenteur de rapatriement des combattants étrangers désarmés et leurs dépendants constituent un défi supplémentaire pour la mission et le gouvernement congolais. Les désaccords autour des processus politiques favorisentdavantage l'instabilité en RDC et dans la région[1802]. Un DDR efficace aurait permis de réduire, de

[1798] ISOART(P), *« L'Organisation des Nations Unies et le Cambodge »*, *R.G.D.I.P.*, 1993, p.658.
[1799]Dix-huitième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'ivoire, S/2008/645 du 13 octobre 2008, §21.
[1800]Deuxième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2003/566 du 27 mai 2003, §20 ; S/RES/1355(2001), du 15 juin 2001.
[1801] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/757, 17 décembre 2013, §21.
[1802] Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République Démocratique du Congo et la région, S/2018/209, 8 mars 2018, §2.

manière significative la probabilité de nouveaux actes de violence, permettant le passage d'une situation de conflit à une situation d'apaisement véritable, propice au développement[1803].

L'action militaire contre les groupes armés étrangers et locaux a été entravée principalement par la faiblesse des FARDC, l'application incomplète des accords politiques de paix, l'insuffisance des ressources ainsi que l'absence de clarté du mandat de la MONUC/MONUSCO. Le processus DDR constitue un préalable inévitable ausuccès des autres mesures de consolidation et de stabilisation. A défaut, toute perspective de démocratisation, de justice et de développement dans le pays semble compromise. La persistance de l'insécurité résulte de ce processus DDR/DDRRR inachevé et incomplet dans lequel s'entremêlent l'absence de volonté politique, de moyens financiers, logistiques, militaires insuffisants et de stratégies onusiennesde consolidation inadaptées[1804].

Dans cet ordre, M. Enkhsaikhan note que « *tout programme de consolidation de la paix devrait inclure des mesures à court terme tels que le désarmement et la démobilisation des ex-combattants et l'insertion sociale des adversaires politiques dans une société d'après-guerre, (...), ces mesures à court terme doivent être suivies de programmes et des stratégies à long terme visant à renforcer les institutions nationales, la bonne gouvernance et la société civile ; à promouvoir la démocratie et les droits de l'homme ; à éradiquer la pauvreté ; et bien entendu, à assurer le développement durable* » [1805] .Ainsi, la consolidation est conditionnée au DDR, lequel prédétermine la stabilité, la démocratie et le développement par la bonne gouvernance. L'activisme des groupes armés à l'Est de la RDC s'explique par l'incomplétude de ce DDR liée à un processus politique inachevé. La tension avec le Rwanda ne retombe pas non plus sur fonds des accusations réciproques de soutien aux groupes armés. La crise sociale s'amplifie et le secteur économique peine à décoller du fait de la mauvaise gestion et surtout de la baisse des cours des matières premières. Tous les signes précurseurs d'une reprise généralisée des hostilités sont réunis pour embraser de nouveau toute la région et remettre en cause les quelques acquis de la mission. D'où la nécessité de renforcer le partenariat régional sous les auspices de la MONUSCO, parachever la RSS, réactiver les

[1803]Rapport du Secrétaire général, le rôle des opérations de maintien de la paix des Nations Unies dans le désarmement, la démobilisation et la réinsertion, S/2000/101 du 11 février 2000, §3.
[1804]S/RES/1493(2003) du 28 juillet 2003, §16.
[1805]Intervention du Représentant permanent de la Mongolie auprès du Conseil de sécurité, M. ENKHSAIKHAN, in S/ PV.4118 du 23 mars 2000, Le maintien de la paix et de la sécurité et la consolidation de la paix après un conflit, pp.3- 4

mécanismes régionaux et sous régionaux de vérification conjointe des crises et réévaluer les solutions envisagées aux conflits locaux en intégrant toutes les communautés. Ces initiatives régionales et les bons offices de la MONUSCO sur la nécessité de cohabitation mutuelle entre les populations locales devront contribuer à faire baisser les tensions dans certaines communautés. Cependant, elles sont insuffisantes pour conduire à la résolution définitive du conflit dans une région où la méfiance entre communauté s'est enracinée.

Dans la résolution 1355(2001), la MONUC a pour mandat de prêter son assistance, sur demande et dans les limites de ses moyens, pour DDRRR à titre volontaire de groupes armés étrangers[1806]. Cependant, le Secrétaire général de l'ONU rapporte que la reprise des hostilités dans l'Est de la RDC continue d'entraver, de perturber et de retarder le processus. Il spécifie en outre que l'expérience de l'Organisation a montré que le programme DDR ne pouvait être mené à bien que s'il règne des conditions de sécurité raisonnable, avec la pleine coopération des parties concernées[1807]. L'absence de coopération entre parties au conflit entretient l'insécurité et entrave toute réinsertion des ex-combattants dans la vie civile. Ainsi, est démontrée la place qu'occupe le domaine de la sécurité dans la pacification, la protection et la stabilité du pays. De ce point de vue, l'amélioration des services de sécurité constitue la principale condition qui prédétermine la paix, la démocratie et l'Etat de droit en RDC.

Le Secrétaire général souligne que l'application du programme DDR dépend *« essentiellement du règlement des conflits locaux, principalement dans l'Est et dans le Nord »*[1808]. Dans ce cadre, l'intervention de la MONUSCO dans la prévention de la reprise des hostilités entre communautés consiste à offrir ses bons offices aux communautés locales par des initiatives de développement intercommunautaire[1809]. Ce processus s'inscrit dans la dimension préventive de la responsabilité de protéger de la communauté internationale. C'est

Au regard de l'importance que révèle le secteur de sécurité dans la stabilisation et la consolidation de la paix en RDC, le Secrétaire général de l'ONU aurait dû mobiliser plus de

[1806]S/RES/1355(2001), du 15 juin 2001, §§7-32. Le Conseil de sécurité des Nations Unies confie à la MONUC la mission de procéder au désarmement et au rapatriement volontaire des groupes armés étrangers. La MONUC assiste la CONADER dans la mise en œuvre du programme DDR conformément à la résolution 1493 du Conseil de sécurité.

[1807]Deuxième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2003/566 du 27 mai 2003, §20.

[1808] Quatorzième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies, S/2003/1098 du 17 novembre 2003, §16.

[1809]Dix-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2005/167 du 15 mars 2005, §27

moyens qu'il ne fait actuellement. Les conséquences de cette incapacité se remarquent particulièrement par les mouvements de grogne des policiers qui n'ont pas reçu leur solde et par la très grande instabilité qui a caractérisé les périodes électorales[1810].

La détermination de la communauté internationale à la tenue des élections en 2006 a relégué le DDR au second plan. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que d'autres facteurs contribuent à retarder l'effectivité du processus DDR/DDRRR notamment, les difficultés à trouver du personnel pour assurer la formation des ex-combattants, les réticences des groupes armés à envoyer les ex-combattants dans les centres de brassages. Les difficultés logistiques sont liées aux moyens de transport des troupes entre leur localisation et les centres de formation. Un des points majeurs dans ce processus DDR, réside aussi dans les difficultés du Gouvernement congolais à mobiliser les moyens financiers et le personnel capable d'assurer le suivi de ce processus. Toutes ces contraintes expliquent la résurgence du conflit à l'est du pays et impose l'urgence de disposer de brigades formées et équipées pour ramener l'ordre dans cette partie de la République. La précarité des conditions de vie des militaires provoque des désertions des soldats des centres de formation qui rejoignent les groupes armés avec lesquels, ils n'ont jamais rompu de contact. Cette réinsertion non effective des combattants démobilisés constitue une menace à la stabilité et accroissent les possibilités d'un nouveau recrutement des ex-combattants par de nouveaux groupes armés pérennisant l'insécurité et l'instabilité.

Au fonctionnement très particulier de la force de la MONUSCO, s'ajoute une autre ambiguïté : l'implication des États fournisseurs des troupes dans le commandement opérationnel. Cette difficulté d'assurer un commandement unique et homogène des forces onusiennes explique la démission prématurée, une semaine après la prise de fonction de l'Espagnol Vincente Diaz de Villegas nommé par le Secrétaire général pour commander les forces de la MONUC[1811]. Ce double commandement opérationnel a pris diverses formes : refus de pertes dans le rang des troupes déployées, réticence à placer leurs meilleurs éléments militaires sous commandement onusien. A ce titre, les Etats contributeurs des troupes (ECT) adoptent une attitude parfois ambivalente qui va de l'acceptation au refus absolu du risque des

[1810]Dix-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2005/167 du 15 mars 2005, §74 ; Dix-neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2005/603 du 26 septembre 2005, §41.
[1811] MONUC : le général Vincente Diaz démissionne, Radi okapi, 28 octobre 2008.

pertes en vies humaines.Cette stratégie a souvent constitué une source d'inertie pour la MONUSCO, retardant l'exécution du mandat dans le cadre d'un DDR/DDRRR contraignant par la force armée. Dans certaines situations, l'implication des ECT se traduit par le désengagement des troupes chaque fois qu'elles font face à une attaque rebelle. Comme, on peut bien le remarquer, l'engagement de certains pays du tiers monde dans les OMP semble poursuivre un but mercantile susceptible d'alléger leur budget militaire plutôt que d'exécuter le mandat tel qu'il est robuste ou non.

Le contraste est saisissant lorsque le contingent indien refuse de se déployer conjointement avec la brigade d'intervention de la MONUSCO et d'engager la confrontation avec le M23 lors de l'offensive de novembre 2014[1812]. Cet engagement à minima des forces de la paix pour exécuter leur mandat n'a pas eu seulement pour effet de discréditer la MONUSCO mais d'altérer toute perception de soutien efficace au profit du gouvernement congolais. De ce point de vue, la relation entre MONUSCO et l'Etat hôte alterne défiance et hostilité jusqu' à contraindre le gouvernement congolais à demander le désengagement de la force onusienne. Le 25 septembre 2018, le président congolais Joseph Kabila a réclamé devant la tribune de l'Assemblée générale des Nations Unies le début effectif et substantiel du retrait des Casques bleus de son pays. Il a affirmé qu'en presque deux décennies, les progrès accomplis par la MONUSCO demeurent largement mitigés et demande le redimensionnement de la force avec établissement d'un calendrier de retrait d'ici 2020.

Certains éléments de ce bilan mitigé peuvent être à la décharge de la MONUC et ont pu rendre sa tâche extraordinairement complexe[1813] notamment l'immensité du territoire, un terrain favorable aux actions de guérillas pour lesquelles, les groupes armés sont actifs et bien inspirés. La porosité des frontières, la non coopération des États de la région en particulier le Rwanda, et l'incapacité de l'État congolais à étendre son autorité sur l'ensemble du territoire national, et à endiguer les pillages de ses ressources naturelles et la corruption endémique qui gangrène son administration. A côté de ces obstacles à l'affirmation de la MONUC, la mission a accompli des progrès importants dans le relèvement de la RDC et dans le renforcement de

[1812] LAGRANGE (M-A) et VIRCOULON (T), « Réflexion sur 17 ans de la présence onusienne en République Démocratique du Congo », *op.cit*., p.11.
[1813] PETIT(Y), « Nouvel horizon », les Casques bleus et des opérations de maintien de la paix de l'ONU : Quelques réflexions sur l'évolution et l'avenir du maintien de la paix », *in l'homme dans la société internationale*, *mélanges en hommages au Professeur Paul TAVERNIER* sous la coordination générale de Jean- François Akandji- Kombé, éd. Groupe Larcier, Bruylant Bruxelles 2013, pp. 295-327.

ses capacités en vue d'une paix durable. La réunification du pays, la tenue des élections générales, le DDR et DDRRR, l'amélioration des relations entre la RDC et ses voisins, la réforme des services de sécurité sont des faits positifs à la charge de la MONUC. Cependant, l'évolution de son mandat démontre aussi que ces progrès bien que déterminants, ne sont pas suffisants pour ramener la paix et la sécurité durables dans le pays d'où la nécessité des adaptations institutionnelles et techniques pour atteindre les objectifs.

Par ailleurs, la multiplication des projets et l'absence de données concordantes entre différentes sources sur les réalisations du DDR ne permettent pas une évaluation précise des acquis et des défis encore à relever. Le Secrétaire général de l'ONU rapporte à ce sujet : « *Les différents groupes armés ont encore beaucoup de mal à terminer leur transformation d'anciens groupes armés qu'ils étaient en de véritables partis politiques aujourd'hui. Ils s'arrangent le plus souvent pour ralentir le processus de DDR ou encore certaines factions font dissidences et le règlement des dissensions politiques, si elles ne trouvent pas de réponse dans le cadre de la loi, se transportent sur le terrain bien connu et maîtrisé du conflit armé ; c'est le retour à la case de départ »*[1814].

Le retard du processus DDR/DDRRR induit la lenteur dans la constitution et l'autonomisation des forces armées. L'échec du processus de brassage a une incidence directe dans l'intégration de l'armée menaçant la stabilisation des provinces du Katanga, des Kivu et de l'Ituri. Les retards accusés dans le paiement des prestations sociales et d'indemnités des démobilisés ainsi que dans l'exécution des projets de réinsertion ont suscité des mécontentements dans les rangs des ex-combattants. Le Secrétaire général de l'ONU note « *qu'une mauvaise planification et une mauvaise exécution des différentes étapes du programme de DDR, (...), hypothéqueraient tout le processus de paix et déstabiliseraient la RDC et toute la sous-région* »[1815].

[1814]Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur le Liberia, S/2003/875 du 11 septembre 2003, §49

[1815]. Treizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2003/211 du 21 février 2003, §28. Le Gouvernement congolais avait formulé une demande d'assistance pour la province de l'Ituri. Répondant à cette demande, une Commission mixte police nationale /police civile fût constituée pour évaluer les besoins de l'Ituri. Les travaux de cette Commission mixte ont été rendus le 14 novembre 2002 et a recommandé un programme de soutien en matière de formation, de logistique, de transport et d'équipement.

La résurgence de nouveaux groupes armés et leur détermination à conduire des hostilités illustrent bien les limites de cette intégration[1816].

M. Niehaus, représentant permanent du Costa Rica fait remarquer à ce sujet que la signature d'un accord de paix ne freine pas la dynamique de la violence : « *Les haines et le désir de vengeance subsistent. La tentation de recourir aux armes et aux contingents militaires reste latente. La logique de la violence et de la stratégie militaire persiste. Dans la mesure où l'on ne désarme ni ne démobilise les combattants, les perspectives de paix sont assombries par la menace toujours imminente de la reprise des hostilités et du crime violent*»[1817].

Pour J-M Guehenno, « *la principale caractéristique des opérations de maintien de la paix dans le continent africain est d'avoir été établi dans les États faillis ou affaiblis par de longue période de conflit. Les États dans lesquels la police, la justice et la sécurité ne représentent plus grand chose. Les accords conclus entre le Gouvernement et les groupes armés n'ont pas la même autorité que les accords signés par les États souverains. La fragilité des accords de paix s'explique aussi par le fait que les signataires de ces derniers ne s'exposent pas aux mêmes conséquences qu'un État en cas de non-respect des obligations découlant des accords de paix. Les groupes armés peuvent se fragmenter sous l'effet de dissidences multiples, ou fluctuer au gré des intérêts contradictoires et changeants* »[1818].

A titre d'exemple, le moindre déséquilibre dans l'exécution des accords de paix a poussé le M23 à réactiver les lignes de front. Les groupes armés ne bénéficient que partiellement du soutien populaire de surcroît par contrainte, et se caractérisent le plus souvent par l'absence de volonté d'assumer le jeu démocratique[1819]. La République Démocratique du Congo constitue l'exemple type d'une insécurité permanente principalement liée à une réforme des services de sécurité incomplète et inachevée. Un cas type d'une opération dans laquelle la phase de consolidation s'accommode bien volontiers d'opérations militaires offensives avec le soutien des Nations Unies. Dans le cadre du processus DDR,

[1816] S/RES/1794 (2007) du 21 décembre 2007, préambule.
[1817] S/PV.4118 du 23 mars 2000, Le maintien de la paix et de la sécurité et la consolidation de la paix après un conflit, intervention de M. NIEHAUS, Représentant permanent du Costa Rica aux Nations Unies, p. 8.
[1818] GUEHENNO (J.M), « Maintien de la paix : les nouveaux défis pour l'ONU et le Conseil de sécurité », *Politique étrangère* 3-4/2003, p. 696.
[1819] NTUMBA KAPITA (P.E), *La pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix : Analyse, Bilan et Perspectives, op.cit*., p.208. ; BASUE BABU KAZADI (G), *L'action internationale en faveur de la démocratisation en Afrique : le cas du Zaïre,* Université de Nancy II, thèse de Doctorat, 1998-1999, p. 462.

l'appui de la MONUC s'est révélé marginal pour écarter les risques de violence et de la reprise des hostilités. Le Secrétaire général de l'ONU rapporte quelques fois que les FARDC réussissent à mener des opérations contre les groupes armés avec l'appui de la MONUC mais c'est pour constater ensuite que ces dernières se sont révélées incapables de conserver le contrôle des territoires conquis et de protéger les civils congolais contre les représailles[1820]. Les retards accumulés dans le processus de DDR, l'insuffisance des moyens financiers mobilisables par le Gouvernement, le non-respect des accords de paix et la mauvaise gestion des fonds alloués par les donateurs favorisent la recrudescence des violences[1821].

Tous ces facteurs ont créé de la méfiance vis-à-vis de l'autorité de l'État, et conduit à des frustrations au sein de la population et même au sein des brigades intégrées de l'armée aboutissant à des résurgences des groupes armés aux motivations identitaires et ethniques comme le CNDP, le M23 ou à des velléités sécessionnistes à l'instar du katakatanga au Katanga ou du mouvement Bundu dia Kongo[1822]. Les forces de sécurité congolaises ne sont pas suffisamment formées et outillées pour devenir des véritables forces combattantes disposant des capacités en matière de planification stratégique, tactique et opérationnelle. Elles ne disposent ni des troupes d'élite, ni des forces spéciales susceptibles de détruire ou décimer les structures de commandement des groupes armés. Les FARDC pâtissent de faiblesses structurelles : capacités logistiques et de communication limitées, faiblesse et irrégularité des soldes, processus d'intégration inachevé, problème de discipline militaire, de commandement et de contrôle opérationnel, enfin et surtout, présence de structures rivales de commandement. Si les faiblesses des FARDC sont connues, il apparaît que leurs partenaires de la MONUC/MONUSCO ne sont pas à l'abri des critiques. Ils enregistrent quelques faiblesses qu'il convient d'analyser pour expliquer certaines carences dans la protection des civils. L'efficacité de la MONUSCO dépend d'une série de variables parmi lesquelles : « *les capacités des bataillons déployés, la volonté de leur commandant d'aller de l'avant en prenant des risques, la nécessité de mener des opérations ciblées* »[1823].

[1820] Vingt-et-unième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2006/390 du 13 juin 2006, §52.
[1821] S/RES/1794 (2007) du 21 décembre 2007, préambule.
[1822] Vingt-sixième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2008/433 du 3 juillet 2008, §5.
[1823]. Babacar Gaye, ancien commandant des forces de la MONUSCO, Conseiller Militaire du SGNU, interview Radio Okapi, 13 janvier 2013.

Sur le terrain, l'action des forces des Nations Unies manque des moyens principalement juridiques (mandat), logistiques précis et de volonté politique. Malgré des options audacieuses d'emploi de la force contre les groupes armés, l'action de la MONUSCO est compromise par un mandat insuffisant, inadapté et non clairement tourné vers le désarmement forcé des diverses milices[1824]. De ce point de vue, les campagnes offensives et défensives de la MONUSCO restent largement entravées par des considérations d'ordre juridique, matériel et logistique conduisant certaines opérations à être retardées, reportées ou carrément annulées. Certaines difficultés d'ordre linguistique ont pu entraver les actions de la MONUC/MONUSCO. La majorité des Casques bleus s'expriment en anglais alors que le pays hôte est francophone. Cette barrière linguistique a conduit les Casques bleus à recourir aux services des interprètes nationaux et étrangers. De plus recrutés, pour des raisons humanitaires pour certains, et géographiques pour d'autres, certains contingents ne sont pas de hautes valeurs militaires. En dépit des efforts d'harmonisation et de convergence, ils appliquent des règles d'engagement très variables et hétéroclites combinées à des difficultés de commandement politique et militaire des troupes[1825].

Les antagonistes régionaux ont complexifié l'engagement de la force, entraînant surtout le manque de soumission de certains contingents au commandement onusien en raison de rivalités de leadership politique régional. Alors que les pakistanais et indiens sont tous deux déployés au Kivu, aucun ne veut se placer sous le commandement de l'autre pour faire face à la situation sécuritaire sur le terrain. Les actions armées des forces de maintien de la paix sont aussi entravées par la méconnaissance du terrain. Elles sont parfois victimes d'effet de surprise en raison des fuites de stratégie et des collaborations de certains membres de l'armée nationale congolaise avec des groupes armés.

L'implication présumée de certains membres des forces de maintien de la paix dans l'exploitation illégale des ressources naturelles a ébranlé leur capacité et nuit à la réputation de la mission de paix. Au-delà des contraintes liées au processus DDR/DDRRR, la persistance de l'instabilité en RDC résulte du manque de moyens pour répondre aux besoins de protection et de stabilité.

[1824] S/RES/1843 (2008), S/2010/512, §68, S/2011/20, §83.
[1825] Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/160, 27 mars 2009, §91.

### ***2.*** *Le manque des moyens, obstacle à la conduite effective des opérations de protection et de désarmement*

Le mandat de la MONUC/MONUSCO repose sur une diversité des tâches et d'opérations. Celles-ci répondent plus à des urgences sécuritaires qu'à une stratégie coordonnée et bien pensée préalablement établie par les responsables de la Mission. Ce défaut de conception d'une opération adaptée aux besoins de la situation constitue cet état de stabilisation-enlisement dans lequel se trouve le mandat de la Mission. A chaque crise, un réajustement d'effectif des Casques bleus s'accompagne inévitablement d'un nouveau mandat. A ce sujet, le renouvellement du mandat de stabilisation et de protection souffre d'une sorte de dénaturation reposant sur un véritable décrochage des pratiques entre l'idéal de protection et les activités mises en place. Ce décalage pourrait s'expliquer par le fait que certaines zones de déploiement des Casques bleus sont très étendues, dépourvus d'infrastructures de base qui rendent difficile le transport, la communication et le réapprovisionnement nécessaire aux besoins de protection et de stabilisation.

Une autre faiblesse de la mission provient de la pluralité des intervenants. L'absence de coordination entre les organismes d'appui aux opérations de consolidation et de stabilisation provoque une désorganisation, voire une paralysie des programmes. Si la création d'un forum des discussions entre acteurs civils et militaires de l'opération pourrait améliorer les rapports et surmonter la mauvaise communication et les interprétations erronées (matrice de protection), il est également possible qu'il ne suffise pas à résoudre les divergences réelles de priorités. Un véritable décalage se constate entre la mise en œuvre mécanique, quantitative et systématique des outils et des actions de protection sur le résultat ou sur l'état de protection des civils conduisant à une stabilisation-enlisement. Le manque de clarté du mandat d'une opération de paix et l'insuffisance des moyens, d'informations et de coordination ont causé par le passé des situations d'inertie qui, après les pénibles expériences des années 1990 et les indications du Rapport Brahimi, n'auraient dû se reproduire. L'insuffisance des moyens a constitué la principale contrainte affectant les activités de la MONUC/MONUSCO[1826]. Le rapport Brahimmi de 2000 en fait une recommandation majeure : « *des mandats réalistes et des moyens adéquats doivent être octroyés aux opérations pour éviter des échecs des années 1990* ». Le budget annuel total pour les opérations de maintien de la paix en 2014-2015 était

[1826] HARDY (T), « L'Organisation des Nations Unies : l'éternel recommencement ? », *inGestion de crise, maintien et consolidation de la paix : acteurs, activités, défis*, De Boeck, Bruxelles, 2009.

de 8, 46 milliards de dollars, représentant 0, 48% des dépenses militaires mondiales[1827]. La MONUC, puis la MONUSCO n'ont pas échappé à cette carence symptomatique des opérations multidimensionnelles aux mandats ambitieux, et aux moyens financiers limités. La recommandation du rapport Brahimi selon laquelle aucune opération ne devrait être décidée sans engagement préalable de l'État hôte, en termes de coopération, ainsi que des États tiers, en termes de contributions n'a pas été suivie d'effet.

En 2008, le Secrétaire général adjoint aux OMP déplorait que les contributions en matière de capacité de renseignement soient toujours en l'état de négociation et qu'aucun État n'ait manifesté son intention de contribution s'agissant d'un avion C-130 et des 14 hélicoptères de transports autorisés par la résolution 1843 (2008) du Conseil de sécurité[1828]. Au même moment, l'Inde décide de procéder au retrait de 5 hélicoptères de servitude et de 4 hélicoptères de combat au cours de l'été 2010 et annonce le retrait supplémentaire de 6 autres hélicoptères de transport de servitude et 4 autres hélicoptères de combat au courant de mars 2011[1829].

Le Secrétaire général des Nations Unies, Boutros Boutros Ghali, dans le Supplément à l'Agenda pour la paix de 1995 note :«(…) *rien n'est plus dangereux pour une opération de maintien de la paix que de devoir user de la force lorsqu'elle n'est pas en mesure de le faire en raison même de sa composition, de son armement, de son soutien logistique et de son déploiement*»[1830].

Ces limites matérielles sont accrues dans les territoires où l'eau courante, l'électricité, le réseau téléphonique, les routes sont rares. Dans la plupart des zones de l'Est de la RDC, les infrastructures de base sont presqu'inexistantes. Alors que le rayon géographique d'intervention des Casques bleus en cas d'exactions comme dans la zone de Walikale, faute de routes, dépend largement de ces hélicoptères dont le nombre est souvent réduit. En période de crise, ce manque d'hélicoptères est plus paralysant. Pour les contingents qui en ont, ils ont tendance à protéger leurs équipements et refusent de les utiliser davantage, préférant les abriter. Ainsi, lors de la prise de Goma en novembre 2012, certains contingents ont rapatrié

[1827]United Nations, « Approved Ressources for Peacekeeping Operations for the Period from 1 july 2014 to 30 june 2015 », A/C.5/69/17, 14 janvier 2015. Disponible sur : http://www.un.org/en/ga/search/view doc.asp?symbol=A/C.5/69/17 (consulté 11 novembre 2016)
[1828]Trentième rapport du Secrétaire général sur la mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/623, 4 décembre 2009, §52-53.
[1829]Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2010/512, du 8 octobre 2010, § 68.
[1830] UN doc. A/50/60-S/1995/1 du 25 février 1995, §35.

leurs hélicoptères du Nord-Kivu au Sud-Kivu craignant pour leur sécurité. On sait que l'une des règles d'or du maintien de la paix est que le mandat devrait en principe correspondre aux ressources disponibles. Malheureusement, le décalage entre les moyens et les objectifs de la MONUSCO n'a jamais été aussi extrême en matière de protection des civils qu'en RDC[1831].

En 2004, les forces dissidentes conduites par L. Nkunda conquièrent Bukavu, à la frontière entre la RDC et le Rwanda. Le Secrétaire général des Nations Unies rapporte à ce sujet : *« La MONUC a utilisé tous les moyens politiques à sa disposition pour convaincre les forces dissidentes de mettre fin aux hostilités et de se placer sous son observation »*[1832]. Le contingent militaire de la MONUC à Bukavu restait toutefois insuffisant pour protéger trois sites principaux (l'aéroport, une base de génie de la MONUC située sur la route entre l'aéroport, et la ville de Bukavu proprement dite où se trouve environ 550000 personnes (…)[1833].En réalité, du rapport du Secrétaire général de l'ONU(S/2004/650), il découle que la MONUC ne disposait pas de moyens adéquats et que son effectif était insuffisant par rapport à un acte d'insubordination et de mutinerie qui s'était transformé en un violent affrontement militaire, à connotation ethnique doublée d' interférence étrangère[1834].

La même mise en garde fut répétée par A. Doss, représentant du Secrétaire général en RDC : *« sans les troupes nécessaires, c'est-à-dire les 3000 soldats supplémentaires autorisés par le Conseil de sécurité en novembre 2008 et les 16 hélicoptères militaires facilitant le déplacement des troupes, la capacité d'intervention rapide de la MONUC en cas de menace ou de besoin de protéger les civils sera réduite* ». Faute d'effectifs suffisants et des moyens modestes, la présence onusienne se révélera illusoire au point que certains massacres s'opéraient aux environs de la base de la MONUC sans qu'elle ne réagisse[1835]. Le Secrétaire général adjoint des Nations Unies H. Ladsous relaie ce point de vue en ces termes : « *le*

[1831] ZERMATTEN (A), *ONU face au manque des troupes : situation et perspectives*, Thèse Université de Neuchâtel, Suisse, 22 juin 2015, pp. 117-120.
[1832] Troisième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2004/650 du 16 août 2004, §34.
[1833] Ibid., §§ 34-37. ; PENESCHI (L), « L'emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies « robustes » : conditions et limites juridiques », *op. cit*.p.18
[1834] Troisième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2004/650, §37.
[1835] ZERMATTEN (A), *ONU face au manque des troupes : situation et perspectives*, *op.cit*., p. 117. ; A. GENESTE et DOROTHE, « Le déploiement des Casques bleus au Mali, une mission inédite et risquée pour l'ONU », Le Monde le 01.07.2013 ; « L'ONU déplore son manque de moyens au Mali »,Le Monde.fr AFP, le 17/10/2013. ;NOVOSSELOFF(A), « Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies en 2009 : crise de croissance ou crise de maturité ? », *op.cit*., p.4.

*maintien de la paix devra faire face à deux vérités fondamentales, premièrement, le maintien de la paix ne peut pas se substituer à un accord politique. Ses interventions doivent se fonder sur un cadre politique clair* ». En RDC, ce manque des moyens militaires disponibles rend illusoire les capacités des Casques bleus de se protéger et de protéger les populations civiles[1836].

Le Secrétaire général de l'ONU rapporte à ce sujet :

« *(…) la conséquence la plus importante de ces niveaux élevés et soutenus de demande et du risque de faire passer la quantité avant la qualité, c'est que les missions et le personnel de maintien de la paix des Nations Unies ainsi que les populations qu'ils sont chargés de protéger se trouvent exposés à des risques accrus. Nous mettons en péril la sécurité et la sûreté de notre personnel et des populations d'accueil. Nous risquons de mal utiliser nos maigres ressources ou de les gaspiller. Nous risquons de voir les missions se prolonger ou, pire encore, se solder par un échec. On ne peut faire face à aucun de ces risques séparément ni à renvoyer l'examen à une date ultérieure. Si nous ne nous attaquons pas directement aux problèmes auxquels les opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont actuellement confrontées, nous risquons de reproduire les erreurs passées»*[1837].

L'impossibilité d'agir des OMP tient aux limites des moyens dont ils disposent, exposant le personnel onusien et la population à protéger aux risques importants. En 2008, le Secrétaire général de l'ONU constate l'incapacité des Casques bleus de la MONUC à empêcher l'avancée des troupes du CNDP de Laurent Nkunda à l'Est du Congo et les exactions contre la population[1838]. Il se résout à demander le déploiement temporaire de la

[1836] L'organisation des Nations Unies craint l'échec et humiliation au Darfour », Le Monde, 16 novembre 2007 ;Le Monde, 11 janvier 2008, « Au Darfour, un manque tragique de moyens essentiels affaiblit la force commune Organisation des Nations Unies-Union africaine », l'attaque des Casques bleus par les forces armées soudanaises a causé un mort et des blessés dont certains sont relativement graves.

[1837] Voir Mise en œuvre des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix. Rapport du Secrétaire général, UN doc. A/61/668 du 13 février 2007, §§6-7.

[1838] Le congrès national pour la défense du peuple est un ancien mouvement politicologue-militaire illégal dirigé par le général rebelle Laurent Nkunda et initialement soutenu par le Rwanda bien que ce dernier continue à démentir son implication dans le conflit congolais. Ce mouvement a abandonné la lutte armée le 16 janvier 2009, victime collatérale du retournement d'alliance stratégique entre le gouvernement congolais et Rwandais. Le Rwanda a accepté d'arrêter Nkunda et de le placer en résidence surveillée en contrepartie le Congo accepte la mise en œuvre d'une opération conjointe avec des troupes rwandaises pour traquer les FDLR, rebelles rwandais composés en majorité des hutus dont certains ont trempé dans le génocide rwandais de 1994. Pour une approche générale des groupes armés en République Démocratique du Congo, voir le Rapport final du groupe d'experts sur la République Démocratique du Congo, S/2008/773 du 12 décembre 2008 ; en Novembre 2009, Rapport

force européenne à l'instar de l'opération[1839] Artémis mais en vain[1840]. A. Doss, le RSSG[1841], relevait en avril 2009, qu'aucun des effectifs supplémentaires autorisés n'avait été fourni alors même que les troupes de la MONUC étaient déployées à la limite de leurs capacités et ne pouvaient que très difficilement se redéployer en cas de nécessité[1842]. Le 10 juillet 2009, le Représentant spécial du Secrétaire général a déploré que les négociations en cours avec le Bangladesh, l'Égypte, la Jordanie, et la République Unie de Tanzanie, ne portaient ni sur les hélicoptères, ni sur les capacités de renseignements pourtant essentiels à l'exécution optimale du mandat de la MONUC[1843]. Cet exemple démontre que les Nations Unies restent tributaires de la coopération des États contributeurs, qui exercent une grande influence sur les capacités des forces de maintien de la paix à mettre en œuvre leur mandat[1844]. Ils illustrent également la

---

final du groupe d'experts en RDC, S/2009/603, 23 novembre 2009, par. 12-20, 47-67, 231-253 Seuls 120 casques bleus étaient présents pour protéger les populations civiles disséminées sur plusieurs villageois où vivent environ 100 000 personnes, ces zones sont isolées et permettent aux groupes armés de massacrer plus de 150 civils et procéder à des viols massifs et à des enlèvements d'enfants dans la cité de Kiwanja en novembre 2008, sans que la MONUC intervient pour stopper ces exécutions : Human Rights Watch, Massacres à Kiwanja. L'incapacité de l'organisation des Nations Unies à protéger les civils, Rapport, décembre 2008 : Rapport consolidé sur les enquêtes par le bureau conjoint des Nations Unies des droits de l'homme sur les graves abus des droits de l'homme commis à Kiwanja, Nord-Kivu, en novembre 2008, MONUC- Bureau du haut-commissariat aux droits, Rapport spécial, 7 septembre 2009, § 33.

[1839]Une opération de l'Union européenne est définie, indépendamment de sa nature civile ou militaire, comme le déploiement sur un théâtre situé en dehors du territoire d'un État membre de l'UE, de troupes, d'unités ou de personnels des États membres de l'UE en vue de la mise en œuvre d'une mission de l'UE décidée en application des dispositions de l'article 43.1TUE, Pour plus de détails, voir TUE article 38, 41.2, 41.3.

[1840]Lettre du Secrétaire général des Nations Unies Ban Ki-moon adressé au haut Représentant pour la politique étrangère de sécurité commune Javier Solana, en date du 4décembre 2008, demandant officiellement une intervention militaire européenne.in VIRCOULON (T), « Réformer le'peace making' en République Démocratique du Congo. Quand les processus de paix deviennent des systèmes d'action internationaux », Notes de l'*IFRI*, février 2009, p.9. Il convient de signaler que la France est à l'origine de la résolution du Conseil de sécurité autorisant le renforcement d'effectifs et à celle du refus de l'Union européenne de déployer une force de réaction rapide.

[1841]Le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies et commandant de la MONUC, remplacé par Roger Meece, le 1er juillet 2010.

[1842] « En République Démocratique du Congo, les renforts de l'Organisation des Nations Unies se font attendre » Le Monde, 11 avril 2009. Les négociations en vue du renforcement des effectifs des casques bleus sont ralenties par le refus de la République Démocratique du Congo à tout renforcement des effectifs de la MONUC par l'Inde du fait de multiples allégations d'actes d'exploitation et d'abus sexuels ainsi que le trafic d'or portés contre le contingent indien dont les officiers : S. Le COURTOIS, « Exploitation et abus sexuels par le personnel des Nations Unies. Le cas de la MONUC *»*, *op.cit*., p.2.

[1843]Vingt-huitième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo, S/2009/335, 30 juin 2009, § 36 ; Vingt-neuvième rapport du Secrétaire général sur la mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/472, 18 septembre 2009, §72.

[1844]Application des recommandations du Comité des opérations de maintien de la paix, Rapport du Secrétaire général, A/64/573, 22décembre 2009, par. 39-40 ; Voir aussi, J.M.GUEHENNO, «Maintien de la paix : les nouveaux défis pour l'Organisation des Nations Unies et le Conseil de sécurité *»,politique étrangère*, 2003, pp. 694-698, ; A. DUMOULIN, «Vers une armée permanente de l'Organisation des Nations Unies *?* », in *L'organisation des Nations Unies dans tous ses états*, Bruxelles, Coll. GRIP-informations, 1995, pp. 116-122 ; J.TERCINET, «Les capacités de réaction rapide de l'organisation des Nations Unies », *Guide du maintien de la paix* 2006, 2005, pp. 63-79 ; même auteur, «L'aptitude des Nations Unies au déploiement rapide *», Défense et sécurité internationale*, , n°17, juillet 2006, pp.42-45. Pour un plaidoyer en faveur du recours par l'Organisation au recrutement direct de soldats voire à la passation de contrats avec des sociétés militaires privées, voir P.

nécessité d'un consensus, sur la qualification de la situation, les actions à autoriser ou à exclure pour répondre aux exigences que commande la situation sur le terrain. La détermination du moment opportun pour agir, occulte comme l'affirment A.Novosseloff et P. Sartre, « *toute discussion sur l'adéquation réelle de la décision prise aux exigences et réalités de la situation et sur les conditions de faisabilité du mandat* »[1845].

Tout en reconnaissant que les compromis politiques sont utiles dans bien des cas pour éviter les échecs des OMP, le Conseil a tout intérêt à être clair si non mieux vaut s'abstenir plutôt que d'exposer les personnels des missions au danger. A ce sujet, A. Novosseloff déclare :: « *lorsqu'il s'agit d'élaborer ou de modifier le mandat d'une mission, le Secrétaire doit dire au Conseil de sécurité ce qu'il doit savoir plutôt que ce qu'il veut entendre*»[1846]. Autrement dit, le maintien de la paix a besoin, plus que par le passé, de meilleurs moyens, d'outils modernes et d'un mandat clair pour permettre aux contingents de répondre efficacement aux besoins de protection et de stabilisation. A ce sujet, H. Ladsous affirme :

« *A l'Est de la RDC, où les groupes armés continuent de terroriser des millions de civils, nous déployons une brigade spéciale d'intervention et des véhicules aériens, sans pilote, non armés, qui nous permettront d'observer les mouvements de groupes armés et de mieux protéger les civils. Ces outils offrent à nos missions un avantage tactique, une plus grande mobilité et un pouvoir de dissuasion nouveau* »[1847].

L'insuffisance des véhicules a contraint les Casques bleus à réduire les patrouilles et les distances pour éviter de tomber dans les embuscades des groupes armés. Dans ces circonstances, même les meilleurs soldats, entraînés sur les meilleurs équipements, ne peuvent pas grand-chose pour protéger efficacement les populations sous menace physique imminente. Dans de telles situations, les civils et militaires prennent beaucoup moins de risques, leur volonté et leur engagement s'en voient clairement affectés. A côté des hélicoptères et des véhicules, la MONUC a fait face à des réelles carences administratives notamment des

---

CHAPLEAU, « Privatiser la paix ? », *Politique internationale*, n° 103, mars 2004, pp. 441-460.

[1845]NOVOSSELOFF(A) et SARTRE (P), « L'emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies », *AFRI*, 2006, pp.746-747.

[1846]Troisième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2004/650 du 16 août 2004, § 64 (d)

[1847]LADSOUS (H), Secrétaire général adjoint des Nations Unies chargé des opérations de maintien de la paix, « Maintien de la paix de l'ONU : Face aux nouveaux défis, de nouveaux moyens », Le Monde.fr, 30 mai 2013

équipements adéquats pour les opérations nocturnes pour les contingents et des moyens pour les opérations urbaines ou dans la situation où le contrôle des foules s'était posée.

Di Razzia constate dans son analysequ'une COB ou TOB ne dispose que d'une paire de jumelles ou d'un seul optique de vision nocturne pour toute la base, le tout d'un niveau technologiquement dépassé. A kitchanga au Nord-Kivu, certains Casques bleus en patrouille n'avaient pas de radios ou de moyens de communications en état de fonctionnement. Même pour les zones d'accès par route comme en Ituri et au Sud-Kivu, les 4X4 sont indispensables mais sont trop faibles en nombre et en mauvais état. Des véhicules manquent des pneus de rechanges alors que les Casques bleus doivent répondre à une alerte. Le manque de couverture téléphonique mine aussi les possibilités de donner l'alerte et de recevoir les informations nécessaires à une protection efficace des populations. Le réseau d'alerte communautaire(CAN) a pâti de ce déficit en couverture téléphonique rendant toute communication pour l'alerte impossible, voire anachronique. Dépourvu des sources électriques viables pour faire fonctionner les appareils électriques notamment les ordinateurs, la MONUSCO s'est trouvée à recourir à des groupes électrogènes augmentant les dépenses en termes de fourniture en carburants.

Le déficit en courant électrique a parfois paralysé la communication entre les TOB et COB avec les capitales provinciales. Il n'est pas étonnant qu'un nouveau personnel civil de la MONUSCO attende plusieurs mois pour l'installation d'une chaise, d'un ordinateur, d'un bureau témoigne un officier de la section des affaires sociales. Certains CLA se plaignent régulièrement des contraintes matérielles, certains n'ont même pas un ordinateur permettant de créer une connexion internet dans un milieu isolé avec la capitale provinciale pour donner l'alerte[1848]. Les téléphones satellitaires sont rarement en état de marche. Depuis 2012, les communications privées entre radios de la MONUSCO sont coupées pour raisons budgétaires. En août 2013, lors d'une présentation d'une IASMT, la section Incendie ne cachait pas son incapacité à intervenir du fait du manque de moyens matériels. Elle ne dispose que d'un seul camion rempli d'eau du Lac Kivu et, il faut trois heures pour traverser la ville. En mars 2013, l'image de ces Casques bleus Bangladeshi accourant avec quelques sceaux d'eau lors du crash d'avion à Goma est significative de la limitation des moyens. L'avènement de la Brigade d'intervention de la MONUSCO avec ses contingents Tanzaniens, Sud-africains et malawites

[1848]Témoignages de différents CLA lors des débriefings organisés dans les capitales provinciales et villes de l'Est du Congo à Goma, Bunia, Bukavu.

ont coûté à la MONUSCO de procéder à la fermeture de certaines bases militaires pour récupérer le matériel et le réallouer à la Brigade. Cette réallocation a permis le passage de la stratégie de présence extensive à une stratégie de concentration des forces mobiles.

L'analyse de cette grille réductrice expliquant les carences de la MONUSCO dans la protection des civils aux seuls moyens et capacités de la Mission ne résume pas à elle seule la cause des échecs de protection. En dépit de la perception populaire, les moyens alloués à la MONUSCO ne sont pas négligeables bien qu'ils ne représentent que moins d'un demi pour cent des dépenses militaires mondiales. La MONUSCO est dotée d'un budget annuel de près de 1, 4 milliards de dollars[1849] comparativement au budget annuel global pour toutes les opérations extérieures de la France en 2013 qui est de l'ordre de 1,25 milliard d'euros[1850]. Ces moyens sont importants et potentiellement suffisants en vue des actions d'envergure pour exécuter le mandat. Malgré un mandat de plus en plus ambitieux, force est de constater que la MONUC opte pour l'économie de ses moyens. Le déploiement des soldats se déroule souvent avec lenteur de façon réactive plutôt que proactive. L'augmentation d'effectifs se produisant uniquement après une crise de protection.

De l'examen des défis sécuritaires et multiples contraintes auxquels sont confrontées les opérations de consolidation de la paix et de stabilisation, il apparaît qu'une paix durable ne peut se réaliser sans évaluer la dimension économique et sociale du conflit. Dans bien des cas, ce sont les inégalités sociales, la pauvreté, la mauvaise répartition des revenus de la nation qui sont à la base du conflit et à la reprise des hostilités. Mais force est de constater que, le Conseil de sécurité n'est pas parvenu à placer sur le même pied d'égalité les aspects sécuritaires, politiques, économiques et sociaux.

### B. L'accroissement des inégalités économiques et sociales dans le pays

Dès le départ, le mandat de la MONUC/MONUSCO a présenté un déséquilibre entre les activités décidées par le Conseil de sécurité et les moyens mis en œuvre au service de la consolidation et de la stabilisation de la paix dans ses différents aspects sécuritaire, politique, économique et social. Ce déséquilibre est avant tout matériel et a eu pour conséquence

[1849]Le budget approuvé pour la période de juillet 2014 à juin 2015 était de 1398 475 300 de dollars. Nations Unies, A/C.5/69/17.
[1850]Ministère de la Défense, Projet de loi de finances 2015. Disponible sur: http://www.defense.gouv.fr/portail-defense/enjeux2/politique-de-defense/la-loi-de-programmation-militaire-1pm-2014-2019 (consulté le 20 juin 2015)

l'accroissement sur le terrain de la pauvreté au sein de la population qui est privée de toute perspective de développement. Cette absence de perspective induit des formes nouvelles de conflictualité difficiles à cerner par les opérations de consolidation de la paix. En RDC, les aspects sécuritaires et politiques ont bénéficié d'une attitude active par le Conseil de sécurité. Cependant, la dimension économique et sociale du mandat de la MONUC/MONUSCO n'a pas connu un volontarisme beaucoup plus engagé pour stabiliser davantage le pays. Ce déséquilibre dans le mandat des opérations pourrait ressortir dans la Charte des Nations Unies qui confère au Conseil de sécurité, la responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale et le Conseil économique et social, une responsabilité toute subsidiaire chargé de mener des études et fournir des rapports sur des questions internationales relatives aux domaines économique et social.

Les opérations de consolidation de la paix constituent un processus inclusif de l'analyse des causes de conflit et des mesures qui leurs correspondent pour éviter la reprise des hostilités. La primauté consacrée par le Conseil de sécurité aux aspects sécuritaires et politiques dans le conflit congolais tout en reléguant les aspects économiques et sociaux qui, au demeurant sont les racines du conflit armé constitue une entorse à la paix. Tous ces aspects ne peuvent pas s'exclure les uns contre les autres. Cependant, il faut aussi admettre que ce n'est ne pas en pleine guerre ou hostilité que les questions d'inégalité d'accès aux richesses du pays seront traitées. Il faut d'abord maintenir la paix qui passe par la cessation des hostilités, la sécurisation du territoire pour qu'ensuite soit abordé les questions économiques et sociales autour d'un dialogue national. La persistance de l'insécurité en RDC pourrait s'expliquer également dans un certain nombre de cas par des difficultés économiques et sociales que la MONUC/MONUSCO n'a pas réussi à résorber. Il ressort de l'analyse que les opérations de consolidation et de stabilisation n'ont pas réussi à résorber les fléaux de la corruption et de la fraude qui gangrènent la société congolaise d'une part (1) et d'autre part, le délabrement très avancé du secteur de la justice a compromis grandement la réconciliation nationale(2).

### *1. La persistance de la fraude et de la corruption*

La fraude et la corruption sont perçues comme la conséquence et non la cause de l'instabilité et de la défaillance de l'Etat. Elles sont liées à la faiblesse économique et à la mauvaise gouvernance des États. Les efforts consentis principalement par la communauté internationale ont visé à assurer la sécurité des populations par un soutien aux RSS et aux

institutions publiques. Dans le cadre de la RDC, il n'est pas démontré que cette stratégie ait éliminé les causes principales du conflit qui demeurent locales. La communauté internationale ne peut prévenir la résurgence future des conflits qu'en s'attaquant à ses causes. S. Autesserre, constate que « *l'erreur principale de la communauté internationale dans cet environnement congolais est d'avoir supposé que la pacification de la politique au niveau national ait pour conséquence logique l'assainissement de la structure sociale au niveau local* »[1851]. Koffi Annan est d'avis que :

« *La paix et la stabilité ne peuvent prévaloir que si la population perçoit la possibilité de résoudre, par des voies légitimes et justes, des questions politiquement sensibles telles que l'inégalité d'accès aux richesses et aux services sociaux, les abus de pouvoir, le déni du droit à la propriété ou à la citoyenneté. Il considère que sans une bonne conduite des affaires publiques, des institutions solides et une volonté ferme d'éliminer la corruption et la mauvaise gestion où qu'elles existent, il restera impossible de faire de plus grands progrès* »[1852].

En République Démocratique du Congo, le Secrétaire général constate que « *l'insuffisance et le versement des salaires ont fait de la corruption un lieu commun auxquels s'ajoutent les accusations de violences physiques à l'origine de la défiance d'un grand nombre de la population à l'égard de sa police* »[1853]. Les efforts déployés par la MONUC/MONUSCO pour la sécurité et la stabilité politique sont toujours menacés par un certain nombre de facteurs, notamment « *la corruption qui est encore répandue dans le secteur public* » et empêche les organismes publics de l'État de fournir les services requis à la population. Le Secrétaire général de l'ONU souligne que « *l'ampleur des difficultés rencontrées en République Démocratique du Congo ne saurait être sous-estimée. Au-delà des infrastructures publiques inexistantes, du traumatisme que subi la population du fait de la*

[1851] NEST(M), « A partir du niveau local de violence à la théorie des relations internationale : un voyage à travers le problème vace le Congo », *Africain Securuty Review,* volume 20, 2011, numéro 2: le sens de la MONUC ; S. AUTESSERRE (2010), *op.cit*., p.113

[1852]Rapport du Secrétaire général sur le rétablissement de l'État de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, S/2004/616 du 23 août 2004, §4. ; Jean-Baptiste ONANA considère s'agissant du continent noir, que toute amorce du développement est illusoire tant que le corps social africain reste à ce point affecté par une corruption généralisée, un incivisme caractérisé, une conscience tribale et ethnique antinationale, la concussion, la gabegie, le népotisme et des mentalités d'assistés. Il ajoute que certes, ces tares sont loin d'être une exception africaine mais dans une société où les mentalités restent réfractaires ou à tout le moins inadaptées à la conception moderne du développement, elles prennent une ampleur et une gravité autrement plus grandes ». Voir J-B ONANA, « De la relation entre la culture et le développement : leçons asiatiques pour l'Afrique », *Politique africaine*, n°68, Décembre 1997, p.99.

[1853]Huitième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2001/572 du 08 juin 2001, §97.

*continuité des hostilités et de l'omniprésence de la pauvreté, il faut se souvenir que le pays a souffert pendant quarante ans de corruption à la tête de l'État et n'a jamais eu de démocratie authentique* »[1854].

En dépit des progrès accomplis dans l'administration de la justice avec le soutien de la MONUC pour la construction des tribunaux et d'établissements pénitentiaires, des casernes , des postes de police, des bâtiments administratifs et la remise en état des structures existantes dans le pays[1855], le système judiciaire congolais reste précaire et rencontre des graves difficultés à l'échelle du pays.

« *Le sous-financement, la pénurie de responsables judiciaires qualifiés, le manque d'infrastructures adéquates, notamment des tribunaux et des prisons, un nombre insuffisant de fonctionnaires judiciaires et de juristes qualifiés, le manque de magistrats et du personnel pénitentiaire ; le traitement insuffisant et irrégulier du personnel judiciaire, en particulier des juges et le système de la justice des mineurs qui exige une attention particulière, car les mineurs continuent d'être détenus avec les adultes dans les cellules de commissariats et des prisons, la faiblesse des salaires et la corruption* »[1856].

Tous ces facteurs constituent des obstacles à la stabilisation et compromettent l'instauration d'une justice efficace dans le pays. Cette précarité judiciaire entretient l'insécurité dans le pays se traduisant dans certaines régions par des actes de justice populaire et de violence gratuite à l'exemple du phénomène « *Kuluna* » qui envahit les grandes villes et centres urbains de la RDC[1857]. Cette précarité ne pourra être combattue que par un système judiciaire efficace et équitable.

[1854]Troisième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2004/650 du 16 août 2004, §108.
[1855]Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2012/355 du 23 mai 2012, §39.
[1856]Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/757 du 17 décembre 2013, §§59-60.
[1857] Nom donné à une nouvelle forme de délinquance exercée par des jeunes désœuvrés, parfois sous l'effet des stupéfiants agissant par groupe, utilisant des armes blanches dont ils n'hésitent à blesser, voir à tuer leurs victimes dans le seul but de voler les biens. Phénomène répandu dans les centres urbains et pour lequel le Gouvernement a pris des mesures pour l'éradiquer à travers l'opération LIKOFI. Il s'agit d'une véritable criminalité urbaine dont le ressort demeure la pauvreté, le chômage. Dans certains quartiers de la capitale (MASINA), les habitants s'organisent, à l'absence d'une action efficace du Gouvernement contre cette criminalité à des actes de justice populaire allant jusqu'à brûler vif le contrevenant une fois appréhendé.

A côté des conséquences liées à la défaillance de l'État Congolais sur son économie, les progrès attendus dans ce domaine ne peuvent se réaliser sans une réconciliation nationale autour d'un projet commun.

### *2. Un mécanisme de réconciliation nationale et de tolérance sélectif*

La réconciliation nationale est une étape importante pour la stabilisation de la paix en situation post conflit. C'est un processus global et inclusif qui cumule les instruments clés qui sont la vérité, la justice et la réparation permettant la transition d'un passé divisé à un avenir commun. P. Ntumba note que « *la réconciliation en tant que processus long ne peut pas être ni improvisé, ni précipité, ni encore imposé parce qu'elle implique des changements profonds dans les attitudes, les aspirations, les émotions, les sentiments voire même les croyances* ». Mais en raison de l'urgence de la paix, les opérations de réconciliation nationale ont du mal à faire avancer sur le même pied d'égalité, l'impératif de la paix et celui de la justice[1858]. A. Mampuya considère que sans la réconciliation nationale, la logique conflictuelle persiste et, même si le conflit n'éclate pas, il perdurera toujours un climat de menace:

«*Dans ce sens, le besoin de réconciliation est d'autant plus impérieux dans les sociétés internes que les protagonistes sont obligés de demeurer ensemble, de partager le même vécu, le même destin, le même devenir, à l'intérieur d'un espace géographique et de mêmes structures étatiques* »[1859].

Le Secrétaire général de l'ONU rapporte « *qu'il n'est pas possible de consolider la paix dans la période qui suit immédiatement la fin du conflit, et de la préserver durablement, si la population n'est pas assurée d'obtenir réparation à travers un système légitime de règlement des différends et d'administration équitable de la justice* »[1860]. La mise en place du Gouvernement de transition et la tenue des élections ont suscité beaucoup d'espoirs pour le peuple congolais. Cependant, les aspects liés à la réconciliation nationale ont été relégués au second plan. La MONUC, dans le cadre de ses missions s'est beaucoup focalisée sur la tenue

[1858] VILMER (J.B), « *Pas de paix sans justice » ? Le dilemme de la paix et de la justice en sortie de conflit armé*, Paris, Presses de sciences Pô, 2011, p 299.
[1859] MAMPUYA (A), « Négociation et facilitation : expérience des Grands Lacs. Le conflit en RDC », Les cahiers de la paix : « *Fin des conflits et réconciliation : conditions pour une paix durable* », n°10, 2004, pp. 163-164.
[1860]Rapport du Secrétaire général sur le rétablissement de l'État de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, S/2004/616 du 23 août 2004, §2.

des élections, le respect de la période de transition et la sécurité des animateurs des institutions à Kinshasa[1861]. Jamais le problème de la réconciliation n'a été au centre de ses préoccupations même si elle n'ignorait pas le rôle que cet aspect du conflit congolais pourrait jouer dans le rétablissement et la consolidation de la paix[1862].

L'insuffisance de la prise en compte des réalités locales par la communauté internationale a compromis le retour rapide de la paix surtout dans l'est de la RDC. La majorité des conflits résulte de rivalités communautaires pour le contrôle des terres, la concurrence des villages sur l'appartenance ethnique relève des stratégies locales plutôt que nationales. L'une des difficultés de cette Mission consiste à penser que les solutions ou stratégies de paix élaborées au niveau national vont s'appliquer sans aucune résistance au niveau local. Les aspects économiques et sociaux du conflit, la Commission vérité et réconciliation prévue par l'Accord global et inclusif de Pretoria n'ont pas constitué des priorités pour la MONUC/MONUSCO. Cette attitude a contribué à la pérennisation du conflit avec tous les effets dévastateurs que nous déplorons à l'est du pays[1863].

S'agissant de la justice, l'Organisation des Nations Unies la conçoit comme un idéal de responsabilité et d'équité en ce qui concerne la protection, la revendication des droits, la prévention et la répression des violations. Elle implique la prise en considération des droits de l'accusé, des intérêts de la victime, et du bien- être de la société toute entière[1864]. Si la réconciliation nationale véritable devra passer par la justice, il faut admettre que pour diverses raisons surtout d'ordre matériel, l'appareil judiciaire se trouve sclérosé dans la plupart des pays en sortie de conflit. En République Démocratique du Congo, le système judiciaire éprouve des difficultés énormes pour fonctionner selon les normes internationales. La communauté internationale intervient souvent pour relever les défis que la situation de guerre a aggravé. La réconciliation nationale congolaise s'est opérée par une loi générale d'amnistie sans que les

[1861] Deuxième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2003/566 du 27 mai 2003, §30

[1862] Troisième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2004/650 du 16 août 2004, §62.

[1863] POURTIER(R), « Le Congo et la poudrière du Kivu, Géopolitique d'une périphérique à haut risque », *Café géographiq*ue, Mulhouse, 19 mars 2009. ; « L'Afrique centrale dans la tourmente, les enjeux de la Guerre et de la paix au Congo et alentour », Hérodote, numéro 111, *Tragédies africaines*, 4ème trimestre 2003. ; « Reconstruire le territoire pour reconstruire l'Etat: la RDC à la croisée des chemins *», Afrique contemporaine*, 2008/3, numéro 227, pp.23-52., « Les enjeux miniers de la guerre au Kivu », in Béatrice GABLIN (Dir), *Les conflits dans le monde, Approche Géopolitique,* éd. Armand colin 2011, pp.235-248.

[1864] Rapport du Secrétaire général sur le rétablissement de l'État de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, S/2004/616 du 23 août 2004, §7.

victimes sachent la vérité du conflit et obtiennent des réparations pour les dommages subis[1865]. Alors même que l'accord global et inclusif du 17 décembre 2002 signé à Pretoria, dans son point quatre relatif aux institutions d'appui à la démocratie préconise la création d'une commission vérité et réconciliation. Force est de constater que cette structure n'a jamais vue le jour en RDC. La persistance de la guerre dans certaines régions de la RDC a réorienté la réconciliation nationale à des considérations locales. Des réconciliations nationales sélectives se sont substituées à ce grand forum souhaité par les signataires de l'accord global et inclusif. Cette réconciliation à la découpe régionale a affecté son contenu et sa dimension nationale, car abordant exclusivement les problèmes locaux. Cette situation a compromis le processus de paix et nourrit les tensions ethniques qui touchent de nombreux secteurs de la société congolaise. Elle a indirectement consacré l'impunité des auteurs des violations des droits de l'homme pendant le conflit qui ont réussi à se soustraire en changeant de régions et zones dans lesquelles, ils avaient commis des crimes.

B. Ntangana qui a commis des crimes en Ituri s'est présenté comme négociateur et facilitateur du conflit opposant le CNDP au gouvernement congolais au Nord-Kivu en destituant son chef L. Nkunda. Ainsi, faute d'avoir pu atteindre véritablement les racines des conflits armés et surtout de n'avoir pu leur administrer un traitement conséquent, ces opérations de consolidation de la paix ne peuvent prétendre à des résultats qui soient à la hauteur des attentes, c'est-à-dire des résultats qui conduisent à éviter toute possibilité de reprise des hostilités et renforcer la confiance au sein de la population. S. Autesserre, impute l'échec de l'action onusienne au Congo aux cadres d'interprétations du conflit qui guident l'action internationale, focalisée sur les niveaux national et régional alors que la violence est, selon elle, le fruit de dynamiques locales, nécessitant une action internationale au niveau local[1866]. L'agenda pour le développement souligne en effet, que seule une action soutenue et concertée dans les domaines économiques et sociaux notamment peut inscrire la paix dans la durée[1867].

[1865] HAZAN (P), *La paix contre la justice ? Comment reconstruire un État avec des criminels de guerre*, Bruxelles, André Versailles et Grip, 2010, pp.117-120.
[1866] AUTESSERRE (S), *Avec le problème du Congo: la violence locale et l'échec de la consolidation de la paix internationale*, UK Cambrigde University Press, 2010, p.2.
[1867] Rapport du Secrétaire général sur le Développement et coopération économique internationale, Agenda pour le développement, A/48/935 du 6 mai 1994, §22.

A ce sujet, le Secrétaire général préconise dans son rapport « *de chercher à mieux comprendre les causes économiques et sociales des conflits violents* » afin de renforcer l'efficacité de nos moyens pour aider les pays à préserver la promotion de l'unité dans la pluralité et la diversité[1868]. Dans le même sens, M. Boutros Ghali note que :

«*Pour être vraiment efficaces, les opérations de rétablissement et de maintien de la paix doivent également définir et étayer les structures propres à consolider la paix ainsi qu'à susciter confiance et tranquillité dans la population »*[1869].

L'une des raisons de manque d'efficacité des opérations de consolidation de la paix sur le plan économique et social souligne le rapport « *Unis dans l'action* » publié par le Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies tient au fait que lorsqu'un pays sort d'un conflit armé, l'action internationale vise avant tout la médiation politique et la réconciliation. L'approche actuellement retenue par les Nations Unies privilégie tacitement la stabilité immédiate plutôt que la paix durable : « *Les symptômes du conflit sont traités, mais les racines du mal le sont rarement »* [1870] . En 2016, la tendance macroéconomique congolaise à la baisse était imputable en grande partie à la chute des cours mondiaux des minerais. Le Franc congolais (monnaie nationale) s'est déprécié de plus de 30% depuis janvier malgré les efforts déployés par la Banque centrale du Congo pour juguler l'inflation. Le 13 janvier 2017, la Banque Centrale du Congo (BCC) a doublé son taux préférentiel passant de 7 à 14%. La détérioration de la situation socioéconomique risque d'alimenter la frustration populaire dans un environnement politique déjà tendu[1871].

Du fait de la persistance des hostilités dans une grande partie du territoire congolais, les opérations de consolidation et de stabilisation comme telles ne sont pas opérantes. Les offensives militaires conjointes tout en protégeant les civils retardent, si non reportent les activités de stabilisation et de consolidation dans le pays. La ligne de glissement étant étroite entre les opérations dont les stratégies pour la paix durable appellent à des initiatives

[1868]Rapport du Secrétaire général, Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement, A/57/387 du 9 septembre 2002, §41.
[1869]Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, §15.
[1870] Rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement, A/61/583 du 20 novembre 2006, §25.
[1871] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2017/206, 10 mars 2017, §37.

multiples, probables causes de l'inefficacité de la Mission. Les opérations de consolidation et de stabilisation de la paix sont déployées dans un environnement sécuritaire volatil et fortement inadapté pour être évalué comme tel à ce jour. Leur incomplétude explicative devient de plus en plus évidente à l'émergence de chaque nouveau groupe armé.

### *Conclusion de la Section 2*

Le mandat de consolidation et de stabilisation est dessiné par des contraintes de l'organisation, qu'elles soient matérielles, logistiques, politiques, économiques, procédurales ou culturelles. Ces limites imposées par le mode de fonctionnement de l'institution onusienne pèsent sur la mise en application effective du mandat. Si la bureaucratie onusienne permet une mise en œuvre minimale, standardisée, voire zélée de la stabilisation, elle peut constituer parfois un frein dans un environnement congolais d'apparence stable et fortement volatil dans lequel les activités de stabilisation côtoient une insécurité permanente et des opérations militaires conjointes pour répondre aux crises de protection. L'adaptation du mandat pourrait pousser les activités de consolidation et de stabilisation vers davantage de retenue se délitant dans le milieu des Casques bleus. Le décrochage entre les activités de stabilisation et les résultats sur le terrain est remarquablement patent dans un environnement congolais évoluant vers une sorte de stabilisation-enlisement.

## CONCLUSION DU CHAPITRE VII

La protection des civils et la stabilisation ont été placé dans le discours et la culture organisationnelle en tant qu'objectif de la MONUSCO. Cette institutionnalisation a permis la prise en compte des besoins de sécurisation des populations et de stabilisation de la paix dans les zones de déploiement des Casques bleus. Ce processus d'intégration nationale et régionale s'est heurté à une certaine inertie bureaucratique et conduit à limiter l'impact des programmes mis en œuvre par la MONUSCO. La stabilisation est aussi dessinée par des contraintes institutionnelles, matérielles, logistiques, politiques, économiques, sociales et la culture administrative propre aux OMP. Les considérations d'ordre politique, stratégique, voir géostratégique ont orienté souvent les initiatives régionales de paix et de stabilisation vers une certaine inaction, lenteur, et hésitation compromettant toute efficacité sur le terr L'application à minima des résolutions du Conseil de sécurité, l'insuffisance des moyens financiers, le non - respect des engagements pris par les Etats de la région et des stratégies militaires inadaptées ont favorisé la poursuite des hostilités et désorganisé les activités de stabilisation et de consolidation en cours d'exécution. La MONUC/MONUSCO et les États impliqués au conflit jouissent d'un dédoublement fonctionnel tant dans l'exécution que dans la surveillance des résolutions décidées par le Conseil de sécurité. La difficulté de l'exécution des décisions résulte de divers facteurs : l'absence de volonté politique des acteurs de la région, l'insuffisance des moyens pour assurer efficacement le DDR/DDRRR, et la faiblesse de l'autorité de l'État Congolais, réduisant son pouvoir à l'assistance de la Communauté internationale donc, à la MONUSCO. La persistance de conflits dans les pays voisins de la RDC contribue aussi à éroder la stabilité régionale vers l'enlisement. Cette configuration place les opérations de consolidation et de stabilisation dans un environnement post conflit imaginaire.L'absence d'un organe onusien chargé d'assurer la surveillance effective et le contrôle des résolutions du Conseil de sécurité mérite une réflexion par les instances onusiennes. Les contraintes rencontrées par la mission impliquent la redéfinition des priorités et le réengagement des efforts de la MONUSCO conjointement avec la RDC pour mobiliser les ressources nécessaires aux programmes de stabilisation et de protection. L'accord- cadre d'Addis-Abeba augure quelques espoirs au regard des engagements des États de la région. Il reste aux dirigeants politiques de s'assumer plus concrètement pour relever les défis de l'appropriation de ce Pacte dans son contenu et dans sa portée pour transformer la région des Grands Lacs en un espace de paix. C'est à ce prix qu'ils peuvent faire de ce Pacte un cadre idéal de coopération et de stabilité pour un développement régional partagé.

## CHAPITRE VIII- LA STABILISATION ETLAPROTECTION DES POPULATIONS CIVILES, OBJET DE L'EQUILIBRE POLITIQUE NATIONAL ET REGIONAL

L'ONU est un organisme hybride à la fois politique et institutionnel, créé par des Etats, fonctionnant comme un forum politique dans lequel le dialogue et les rapports de force sont privilégiés pour faire avancer certains agendas internationaux[1872]. La mise en œuvre du mandat onusien repose sur deux dimensions : institutionnelle etpolitique. Elles dessinent le cadre du mandat et sont responsables des carences, des faiblesses, des sursauts, des tares et des mérites de Casques bleus dans l'exécution de la Mission. Les intérêts et les caprices des Etats membres, des organisations régionales et internationales sont aussi autant déterminants que le fonctionnement bureaucratique de l'Organisation dans le but d'améliorer les pratiques de protection, le tout dans un environnement conflictuel[1873]. Les contours de la pratique de la consolidation, de la stabilisation et le renouvellement de mandat après des échecs dépendent du choix politique décidé par le Conseil de sécurité. En tant que produit institutionnel et politique, la MONUC, puis la MONUSCO dont les tâches sont définies par le Conseil de sécurité évolue dans une grande politisation en fonction des enjeux nationaux, régionaux et internationaux. Les décisions de la Mission sont fondées sur des valeurs, des intérêts et des calculs propres aux membres permanents du Conseil. Toute l'action est encadrée politiquement, la pratique de protection se trouve souvent influencée par l'immixtion des diplomates des Etats contributeurs des troupes, des acteurs politiques tiers comme les ONG dans la définition du mandat ou son renouvellement.

Dans ce cadre, la MONUSCO qui est la créature du Conseil de sécurité et donc, des Etats membres permanents, a un rôle, un cadre et une influence politique. Au-delà de l'image et des discours autour de la protection et de la consolidation comme principe fédérateur et légitimant les activités de la Mission, le rôle politique du Conseil de sécurité est au cœur de la définition de l'action de la Mission de paix. En tant qu'outil politique pour la paix internationale en RDC, la MONUSCO poursuit des objectifs politiques consistant à maintenir l'équilibre dans la région, à faciliter l'application des accords de paix par les parties en offrant

[1872] GUEHENNO (J-M), « Le maintien de la paix robuste : obtenir un consensus politique et renforcer la structure de commandement de commandement et de contrôle », *op.cit*., pp. 2-4. ; DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit*., p.365.

[1873] Les enjeux politiques sont multiples et récurrents pour le règlement du conflit armé en RDC et dans la région des Grands Lacs, entre le Conseil de sécurité, le Secrétariat, les pays contributeurs des troupes, l'Etat hôte et les acteurs régionaux notamment la SADC, la CIRGL.

ses bons offices, à participer au renforcement de l'autorité de l'Etat sur le territoire national,à favoriser les négociations politiques et la coopération dans la région. Tout en défendant l'image et la légitimité des Nations Unies, l'option politique décidée par le Conseil de sécurité peut parfois contraindre, limiter, dynamiser, voire s'opposer indirectement à certaines actions de protection des civils mises en place par la MONUSCO[1874]**.** La création de la Mission elle-même est marquée par un encadrement politique qui peut pousser à l'inaction ou à l'immobilisme. Les responsables de la MONUC/MONUSCO sont des acteurs politiques, ce qui les poussent souvent à chercher des compromis dans des situations où les actions offensives seraient déterminantes pour protéger les civils. En tant que tels, ils se posent en forces d'inertie face à de meilleures actions de protection des civils et explorent les leviers politiques potentiels aux négociations nationales et internationales visant l'équilibre politique dans la région[1875].

Conçue comme un instrument de maintien de la paix et de la sécurité nationale et internationale pour servir la stabilité et l'équilibre régional, la MONUC, puis la MONUSCO joue un rôle politique dans le règlement du conflit. Son mandat oscille entre le rôle politique et le rôle sécuritaire. Si le rôle politique permet à la mission de réduire les tensions entre les parties en conflit, la dimension sécuritaire du mandat réduit souvent la marge de manœuvre permettant l'adaptation aux exigences du nouveau mandat robuste. L'agenda contradictoire lié à son rôle politique a conduit souvent la Mission à privilégier le processus politique sur des actions ponctuelles de protection. Par définition, tout est politique au sein des Nations Unies. L'objectif est la mise en œuvre d'une vision politique liée à la gestion optimale de l'ordre international et à sa régulation. Ainsi, le politique régule l'action des Nations Unies et celle des opérations de maintien de la paix. L'équilibre politique recherché par le Conseil de sécurité pour maintenir la paix et la sécurité en RDC et dans la région résulte du pouvoir et du devoir que lui reconnait la Charte en vertu de l'article 51 de la Charte qui dispose :

« *Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la*

[1874] *Ibid*
[1875] DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit.,* p.366.

*connaissance du Conseil de sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales* ».

Conçue comme un instrument au service de la paix, de la stabilisation et de la sécurité nationale et régionale, la MONUSCO a réorienté ses activités dans la recherche d'un équilibre politique régional pour mieux stabiliser le pays. Cependant, l'exécution de ce mandat demeure instable tantôt limité, tantôt dynamisé par des considérations politiques tant émises par les Etats membres que par l'Organisation elle-même[1876]. Le rôle de la MONUSCO a souffert de cette politisation car certaines décisions liées à la protection et à la stabilisation ont été prises sous la pression politique explicite ou implicite. L'encadrement politique endogène (par le personnel de la Mission) ou exogène (par des acteurs extérieurs à la Mission) a affecté certaines décisions conduisant à une protection en demi-teinte. Du fait des responsabilités politiques du mandat, un certain immobilisme des Casques bleus a été constaté devant certaines crises de protection. Dans certains cas, le processus politique a été privilégié aux actions ponctuelles de protection des civils pourtant décrétées comme prioritaires par le Conseil de sécurité[1877].

Devant certaines urgences, les Casques bleus ont dû arbitrer entre leurs tâches de stabilisation de l'Etat hôte et de la région et celles de protection des populations. Ne pouvant sacrifier la protection des civils au détriment de l'équilibre politique, la MONUSCO s'est trouvée dans une position délicate consistant à servir à la fois un environnement politique à la paix précaire et protéger les civils, objet de menaces physiques. Ce paradoxe s'est manifesté à plusieurs reprises : d'une part, lors de la difficile conciliation entre les négociations politiques nationales, régionales et la lutte contre l'impunité, et d'autre part, la nécessité de proposer des compromis politiques aux différentes parties en conflit en vue d'assurer leur adhésion au processus de paix internationalisé sans provoquer d'entorse à l'idéal de justice au profit des victimes et de la société congolaise[1878]. Dans les situations d'urgence humanitaire, la décision politique du Conseil de sécurité peut aussi dynamiser, sublimer ou renouveler la pratique de la protection des civils lorsque la mission se trouve sclérosée par un jeu subtil de relais et d'émulation mutuelle entre le politique et l'institutionnel. Ces deux dimensions constituent des

[1876] DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit., p.483.*
[1877] S/RES 1906(2009), 23 décembre 2009, §5 a) ; S/RES/ 1925(2010), 28 mai 2010, §12 a)
[1878]DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit., 366.*

facteurs déterminant les détails de la mise en œuvre du mandat. Elles assurent l'adaptation des pratiques de protection et de stabilisation sur le terrain. Ainsi, l'action onusienne repose désormais sur une double approche robuste du maintien de la paix politiquement sur le plan stratégique et militairement sur le plan tactique. Dans cette configuration, nous analyserons les modifications subreptices des priorités du mandat de la MONUSCO (***Section 1***) et sa dynamisation par des sursauts politiques(***Section 2).***

### *Section 1- Les modifications subreptices des priorités du mandat de la MONUSCO*

La politisation de la stabilisation et de la protection constitue un facteur de changement, de révolution, d'adaptation et parfois d'inertie face aux contingences liées au maintien de la paix. Cette dimension politique a pu affecter le caractère fonctionnel de la MONUSCO au point de limiter, voire de relativiser l'efficacité de son action auprès de l'opinion publique. Pour répondre aux urgences du mandat, la MONUSCO a dû s'adapter à son environnement opérationnel volatil jusqu'à modifierla priorité même du mandat initial. En 2010, le Président Kabila avait exprimé le souhait de voir la MONUSCO se retirer progressivement de son pays. Il a ainsi noté « *qu'à l'exception de quelques territoires à l'Est, la situation sécuritaire dans le pays s'était stabilisée et que le pays devait désormais tourner une nouvelle page et se concentrer sur la consolidation de la paix et de la reconstruction* »[1879].

Pour rester au Congo, les Nations Unies ont engagé des négociations politiques débouchant sur le fait que*« puisque la République Démocratique du Congo est entrée dans une nouvelle phase* », la MONUC deviendra MONUSCO concédant ainsi, sous l'influence politique nationale, la révision du mandat donnant comme priorité à la stabilisation du pays[1880]. Dans la résolution 1925 (2010), qui entérine la transformation de la MONUC en la MONUSCO, le Conseil de sécurité a opéré un glissement de son mandat de la protection des civils vers un mandat centré sur la stabilisation nationale et régionale[1881]. Par cette décision politique, le Conseil de sécurité soumet le mandat de la MONUSCO à des variations.

[1879] AGENONGA CHOBER (A), « La MONUSCO et la problématique de son désengagement : opportunités ou risques d'embrasement de la RDC ? », *Thinking Africa, note d'analyse politique* n°48, septembre 2016, pp.5-8.
[1880] S/RES/1925 (2010), 28 mai 2010, §§1 et 3.
[1881] Trente et unième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2010/164, 30 mars 2010. Le mandat de la MONUSCO est reconfiguré en trois composantes : soutien militaire dirigée par le commandant de la Force, Etat de droit et protection confié au DSRSG et la stabilisation et consolidation dirigée par le SRSG. La stabilisation et la protection sont désormais apparues comme les têtes principales de la Mission et d'importance égale tiraillant les Casques bleus

Refusant de donner la qualification d'international au conflit armé se déroulant à l'Est du Congo, Kinshasa souhaitait voir les Nations Unies soutenir dorénavant les réformes nationales au nom de la « *stabilisation* », telles que le renforcement des capacités de l'armée, de la police et de la justice, reléguant au second plan les enjeux liés à la sécurisation et à la protection des civils[1882]. Ainsi, la MONUSCO a implicitement adhéré à la vision du gouvernement congolais consistant à nier l'existence des groupes armés menaçant significativement les civils, et à affirmer indirectement que le conflit armé était terminé, l'insécurité étant devenue le fait de quelques bandits relevant de la police nationale.

Les affirmations de Kinshasa ont conduit la Mission à engager un retrait de 2000 Casques bleus, témoignant ainsi que les Nations Unies prenaient acte de cette nouvelle approche politique développée par le gouvernement congolais quant à l'amélioration de la situation sécuritaire et à l'aspect résiduel des menaces contre les civils[1883]. En se calant sur l'analyse du gouvernement et en soutenant ses choix politiques spécifiques comme l'intégration d'anciens combattants des groupes armés dans ses rangs, la Mission de maintien de la paix a opéré un virage difficilement évitable mais la mettant dans une position schizophrénique où elle devra à la fois soutenir le gouvernement dans ses efforts de stabilisation et collaborer avec des éléments armés qui, autres fois, ont attaqué physiquement les Casques bleus et les civils.

Ainsi, à l'issue des élections de 2011 jusqu'à la crise du M23 de 2013, les bailleurs de fonds ont concentré leurs contributions sur les programmes liés à la Stratégie Internationale du Soutien à la Sécurité et à la Stabilité(ISSSS). A ce titre, l'ISSSS prévoit un appui programmé dans quelques secteurs : la sécurité, le dialogue politique, le rétablissement de l'autorité de l'État, le retour des réfugiés, la réintégration, le relèvement communautaire et la lutte contre les violences sexuelles. Sur le terrain, le mandat de protection des civils a perdu sa prépondérance de façon progressive suite aux pressions politiques poussant les Nations Unies à privilégier, une fois de plus, la stabilisation au détriment de la protection des civils et de la lutte contre les groupes armés[1884]. Une stratégie de sortie pour l'opération est même explicitement envisagée dans la résolution 2211(2015)[1885]. En adhérent à la vision politique

[1882] Di RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit.* p.393
[1883] *Ibid*
[1884] GUEHENNO(J-M), « Le maintien de la paix robuste : obtenir un consensus et renforcer la structure de commandement et de contrôle », *op.cit*., p.1.
[1885] S/RES/2211(2015), 25 mars 2015.

du gouvernement congolais, la Mission consacre la prégnance de l'objectif de stabilisation sur celui de protection des civils.

## §1- LA PREGNANCE DE L'OBJECTIF DE STABILISATION POLITIQUE SUR LES DECISIONS DE PROTECTION

La situation que prévaut à l'Est de la République Démocratique du Congo domine progressivement l'agenda de la Mission des Nations Unies en basculant le centre de gravité de ses activités de Kinshasa à Goma. Le nouveau *Peace Making*, qui organiserait une réelle division du travail, prendrait en considération toutes les dimensions du conflit tout en privilégiant la dimension de stabilisation tendant à crédibiliser la restructuration de l'Etat. Ce qui implique de s'attaquer au blocage de la diplomatie de la paix et de ses outils comme l'usage de la contrainte armée pour assurer la mise en œuvre des décisions radicales pour redresser les performances de la MONUC (restructuration profonde du leadership, renouvellement des contingents à l'Est du pays, changements des règles d'affectation du personnel).

En 2009, la conférence de Goma devait offrir un règlement définitif au problème des groupes armés non signataires de l'accord de paix de Lusaka. La première conséquence est l'adoption par la MONUC, puis la MONUSCO d'une stratégie de stabilisation pour soutenir l'accord signé entre le gouvernement congolais et les différents groupes armés opérant au Nord et au Sud-Kivu. Cette stratégie met en avant la restauration de l'autorité de l'Etat en équipant les divers services administratifs d'infrastructures nécessaires à leur fonctionnement (construction de routes, de bâtiments administratifs, de prisons, de centres de santé, de tribunaux). Ce programme de stabilisation prend le nom des « *ilôts de stabilité* »[1886]. Sur le terrain, l'action de sécurisation a été réduite, voire parfois compromise. Le rôle de stabilisation de la mission a débouché sur la mise en œuvre d'une protection des civils en demi-teinte résultant des arbitrages politiques entre les deux pôles d'action en question. L'approche de la stabilisation inclut bien le domaine sécuritaire, et donc la protection des civils. Cependant, un glissement de la focale a néanmoins eu lieu quant aux cibles et aux stratégies en matière de protection. A côté de la réduction des menaces sur la vie, la propriété

[1886] Lors de l'arrivée de Martin Kobler comme représentant spécial du Secrétaire général en RDC. Il va présenter et essayer d'imposer le concept d'ilots de stabilité issu de la stratégie contre insurrectionnel mise en œuvre en Afghanistan où il a servi. Ce concept n'étant pas bien clairement défini. « The Congo Trap : MONUSCO Islands of Stability », Stability International Journal of Security and Develpment, pp. 1-16.

et la liberté de mouvement, la priorité demeure le renforcement des capacités de l'État congolais et des FARDC au détriment de l'action directe des Casques bleus pour protéger les civils.

### A. Un processus de stabilisation hautement politisé au détriment de la protection

Depuis la résolution 1925(2010), l'intervention directe des *Peacekeepers* pour protéger les civils n'est plus prioritaire dans une situation post-conflit. Le banditisme a supplanté la violence armée des rebelles, et la nouvelle mutation du mandat amène la mission à s'orienter vers des activités de développement. Les nouvelles initiatives relèvent davantage d'une protection indirecte des civils par la réhabilitation des capacités de l'État. Cette approche dictée par l'évolution positive du conflit prend toute sa valeur et s'avère indispensable pour assurer la sécurité et la stabilisation sur le long terme. Néanmoins, elle a été adoptée en supplantant totalement les considérations de protection directes des civils assignées à la MONUC/MONUSCO. Dans bien des cas, certains acteurs humanitaires, bien que respectant la neutralité et l'impartialité dans l'aide à la protection des civils sont aussi devenus le porte-voix d'une certaine position politique.

Ils commencent à dénoncer le manque de protection et à critiquer souvent la façon dont elle est assurée par les Casques bleus. C'est dans ce cadre que les humanitaires et les ONG des droits de l'homme (Oxfam, Human Rights Watch, Crisis Group et Amnesty International) ont plaidé contre les opérations conjointes menées avec les FARDC, pointant les violations des droits de l'homme et une possible complicité de la MONUSCO. Certaines recommandations de cette société civile internationale sur les carences de la protection des civils ont été prises en considération dans le renouvellement des stratégies de la Mission et de son mandat. La politique de conditionnalité de l'assistance militaire onusienne décidée par le Conseil de sécurité illustre cette prise en compte. La multiplication de nouveaux outils de protection des civils (CLA, CAN, JPT, matrice de protection) visant à améliorer la relation et le dialogue entre la population civile et les Casques bleus témoigne de la réponse politique de la Mission aux inquiétudes exprimées par des acteurs humanitaires et des défenseurs des droits de l'homme[1887]. Ainsi, les efforts de stabilisation tels que le soutien à la restauration de l'autorité de l'Etat sont ainsi dirigés vers et au profit de l'État et donc de sa politisation.

[1887] Vingtième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République

Dans le domaine de la sécurité, les activités de stabilisation sont orientées prioritairement vers l'intégration durable des ex-combattants dans l'armée ou leur reconversion à la vie civile. Elles ont permis l'amélioration de la capacité opérationnelle, de la conduite des opérations et la discipline des FARDC, ainsi que le DDR des combattants résiduels. Les cellules d'appui au système judiciaire visent à renforcer la justice militaire congolaise pour lutter contre l'impunité des éléments incontrôlés des FARDC. La restauration de l'État congolais passe aussi par la réhabilitation des infrastructures comme les routes, les institutions policières et judiciaires, les hôpitaux et les centres de santé ainsi que la gestion des ressources naturelles[1888]. Sous l'influence politique, la MONUSCO s'est engagée dans un véritable programme de reconstruction de l'Etat. Par la sécurisation des principauxaxes routiers, par la construction de commissariats et par l'implantation de personnels de sécurité, l'objectif est de faire revenir les populations déplacées et d'assurer la stabilisation de l'Est du Congo.

Des séminaires de formation sur les droits de l'homme, le droit international humanitaire ont été délivrés aux FARDC pour leur permettre d'agir dans le cadre du droit. Cependant, dans la réalisation de toutes ces tâches, de nombreux sacrifices à la protection des civils ont dû être faits au titre de la politique. Certains acteurs internes ou externes aux opérations de maintien de la paix ont eu des influences sur la politique des Casques bleus. Par exemple, l'Inde, voulant conserver sa position statique comme force dissuasive, a soutenu que le Conseil de sécurité dissocie le mandat interventionniste et offensif de la Brigade d'Intervention de la MONUSCO de celui défensif et impartial du reste des troupes de la MONUSCO[1889]. Au sein même de la MONUSCO, le RSSG et le commandant de force ont travaillé pour convaincre les différents bataillons d'adopter leur vision de « *un mandat, une Mission, une force* » comprenant tous les Casques bleus pour des actions robustes, cohérentes et homogènes contre les groupes armés en vue de protéger les civils. Après la défaite du M23, certains pays de la SADC ont rechigné à voir leurs troupes participer aux opérations offensives mais pour les convaincre des négociations politiques étaient indispensables. Une autre intervention politique a révélé la frilosité des Nations Unies pendant la prise de Goma par le M23 lorsque Susan Rice, Ambassadrice américaine auprès des Nations Unies, a

Démocratique du Congo, S/2009/160, 27 mars 2009, §61.
[1888] DI RAZZIA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p.395.
[1889] S/RES/2098 (2013), 28 mars 2013, §9.

demandé le report de la publication en l'état d'un rapport d'experts des Nations Unies mettant en cause le Rwanda par son soutien au M23[1890].

Dans ce contexte de politisation, la MONUSCO a minimisé certains incidents liés à la protection et s'est faite le porte-voix de la nouvelle approche fondée sur la stabilisation. Ce faisant, elle se devait de prouver son adhésion à la politique de Kinshasa et à ses considérations basées sur l'idée que plus aucun groupe armé n'existait et par conséquent, il n'existait plus de problèmes majeurs liés à la protection que seuls, ceux attribués à des bandits isolés. Cette position, bien que critiquée, a permis aux Nations Unies de continuer à collaborer avec le gouvernement congolais et à maintenir sa présence.

### *1. L'influence des positions politiques internes et externes dans les actions de stabilisation nationale et régionale*

Lors de certaines crises dans la région, la protection des civils a pu être reléguée au second plan au profit de la recherche d'un équilibre politique. En effet, les comportements politisés des acteurs de la Mission, qu'ils soient exécutants ou qu'ils soient politiques, se situent entre réalisme politique et idéalisme de protection. Hybrides, les têtes politiques de la MONUSCO ont une grande influence sur les actions de protection. Elles sont les seules aptes à arbitrer sur le terrain entre les considérations politiques et les considérations de protection.

Les ONG et les diplomates disposent aussi d'une réelle influence sur la Mission, mais elle nécessite le plus souvent un faisceau de différentes interactions et pressions pour devenir effective. Bien que n'ayant pas empêché le déroulement des opérations militaires offensives contre le M23, la visite en 2013 des sénateurs américains à Goma prônant la solution politique à la crise était perçue comme une position politique susceptible d'infléchir la stratégie en voie d'application[1891]. Sans nier l'influence des États membres du Conseil de sécurité, celle-ci n'a eu en l'espèce qu'un impact limité dans la protection des civils. Depuis la résolution 1925(2010), la MONUSCO s'est politiquement engagée au nom de la stabilisation à soutenir les efforts du gouvernement congolais contre l'impunité des hors la loi et la stabilisation du pays par la réforme des services de sécurité[1892]. La simple interprétation de la situation

[1890] Karim Lebhour, « RDC : soutien au M23 : les experts de l'ONU pointent de nouveaux le Rwanda et l'Ouganda », *RFI,* 23 octobre 2012.
[1891] Radio Okapi, « RDC : 6 sénateurs américains préconisent une solution politique à la guerre de l'Est », 25 août 2013.
[1892] S/RES/1925 (2010), 28 mai 2010, §12;

sécuritaire a été emprunte de présomptions visant à promouvoir l'apparente stabilité et donc, la fin du conflit armé en RDC. Se refusant à reconnaitre la vulnérabilité et la fragilité de l'équilibre militaire dans le Kivu, la MONUSCO s'est rangée du côté gouvernemental arguant que le conflit armé était terminé mais qu'il persiste quelques bandits menaçant l'ordre public.

Quelques exemples, ci-dessous, illustrent la façon dont les responsables de la MONUC/MONUSCO décident de leur action au nom de la politique et parfois en contradiction avec les interventions potentielles de protection des civils. La crise de Bukavu de 2004 et les enfants soldats rwandais détenus à Goma (2012) marquent bien la politisation des décisions relatives à la protection des civils et la différence de perception quant à l'usage de la force entre le commandement militaire à Bukavu et les têtes politiques de la MONUC au Kivu [1893]. Alors que les troupes de L. Nkunda s'apprêtaient à prendre Bukavu, le Commandant adjoint de la Force, Jan Isbert, avec ses 1004 Casques bleus présents décide de passer à l'offensive contre les forces de Nkunda ; mais le RSSG et le DOMP décident de rester en dehors des affaires internes à la coalition du gouvernement de transition. En effet, lors de l'attaque de Bukavu, L. Nkunda et J. Mutebisi étaient dissidents du RCD, un mouvement partenaire de la transition et signataire de l'Accord global et inclusif de 2002[1894]. La MONUC ne pouvait décider d'une action efficace des Nations Unies contre Nkunda sans toucher à l'engagement du RCD dans le processus politique en cours. Les responsables civils de la MONUC à Kinshasa et à New York, y compris les Uruguayens sur place, ont opté pour l'inaction plutôt que l'action[1895].

En 2012, les enfants soldats rwandais capturés sur le front et détenus dans les prisons congolaises à Goma illustrent une fois de plus l'impact des décisions politiques au détriment de la protection des civils plus particulièrement des enfants. Les enfants soldats rwandais capturés sont la preuve de l'intervention du Rwanda bien que celui-ci affirme la non implication de ses nationaux dans le conflit congolais et affirme l'arrêt de tout soutien à quels que groupes armés que ce soient dans l'Est du Congo[1896]. A la suite de la publication par la MONUSCO de la présence d'enfants soldats rwandais dans les prisons congolaises et de la

[1893]DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p.372.
[1894]*Ibid*
[1895]Human Rights Watch, « RDC: War Crimes in Bukavu », Human Rights Watch Briefing Paper, juin 2004. Disponible sur : http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/2004 DR Congo WarCrimesinBukavu.pdf. (Consulté 20 août 2016).
[1896] Rapport du Secrétaire général sur l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/96, 15 février 2013, §54.

possible acceptation de Kigali pour assurer leur éventuel rapatriement est la preuve explicite de l'implication réelle de Kigali au Congo malgré ses dénégations.

Souhaitant garder sa ligne politique réfutant toute présence militaire rwandaise au Congo, le Rwanda refuse d'accueillir ses combattants les (enfants soldats) condamnant à rester détenus par les autorités congolaises. Suite à la réticence et à la frilosité politique des responsables de la MONUSCO au Nord-Kivu, ces enfants soldats furent maintenus longtemps dans cette situation. Les équipes des droits de l'homme et de la protection de l'enfant souhaitant les libérer ont été peu soutenues dans leurs efforts par les responsables politiques de la MONUSCO marginalisant ainsi le problème et ne souhaitant pas s'engager dans une bataille diplomatique avec Kigali[1897]. Le glissement du mandat vers la stabilisation et l'appui au gouvernement congolais a miné la rigueur et la précision des analyses sur la protection des civils. Certains contingents ont relégué des attaques faites aux civils par des groupes armés à des actes menés par quelques bandits et criminels minimisant leur caractère systématique et préoccupant.

### *2. Rapport MONUSCO/criminels de guerre et les restrictions de circulation imposées aux humanitaires dans le Rutshuru contrôlé par le M23*

La MONUSCO a soutenu un programme qui incluait l'intégration des anciens combattants au sein de l'armée. De ce fait, elle a appuyé un processus qui a vu les individus autrefois menaçant ou tuant les populations rejoindre l'institution sécuritaire de l'État congolais. Certains combattants ont été intégrés, avec le soutien de la MONUSCO, dans la police et l'armée régulière avec la confirmation de leurs grades d'officiers acquis pendant la rébellion. B. Ntangana, pourtant recherché par la CPI pour crime de guerre et crime contre l'humanité, a été promu au grade de général d'armée. La MONUSCO a dû encourager ce processus politique national et régional aux dépens des idéaux de protection qui auraient dû, par exemple, conduire à l'arrestation immédiate de Bosco Ntaganda[1898]. Devenu interlocuteur légitime dans l'opération militaire conjointe contre certains groupes armés, la MONUSCO a essuyé des critiques de la part de certaines ONG dont Oxfam et Human Rights Watch pour la fréquentation de Ntanganda et de sa collaboration dans la conduite des opérations militaires Kimia II et Amani Leo contre les FDLR. Cette interaction de la Mission avec les groupes armés n'est pas nouvelle dans la pratique de la

[1897]DI RAZZA(N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit*., p.373.
[1898]*Ibid*

MONUC/MONUSCO. Elle pourrait échapper au blâme car cette action vise à utiliser la négociation comme moyen pour obtenir un meilleur respect des droits de l'homme et du droit humanitaire international par les groupes armés, travail similaire à celui mené par le CICR qui collabore avec toutes les parties du conflit. C'est dans ce cadre que les tractations directes ont été menées entre Biroute Guèbre Sélassié, chef de la MONUSCO au Nord - Kivu et le chef rebelle Scheka ayant conduit à l'arrestation et au transfert de Mayele, l'un des commanditaires de viol de Luvungi en 2010[1899].

Une ligne de communication directe a même été ouverte entre la Mission et le chef milicien pourtant accusé d'innombrables exactions. Cependant, de tels échanges bien que limités aux nécessités politiques ne contribuent pas à la protection efficace des civils et entament largement l'image de la Mission de paix au point de générer des interprétations de complicité avec les groupes armés qu'elle doit neutraliser[1900]. Concernant l'accès des humanitaires aux territoires contrôlés par le M23, le gouvernement congolais avait décidé, dès le début de la rébellion, de ne leur donner aucune légitimité et donc de refuser tout dialogue avec eux[1901]. La MONUSCO s'est rangée derrière le choix politique fait par le gouvernement congolais et débouchant sur des restrictions d'accès des humanitaires aux territoires contrôlés par le groupe armé M23[1902]. Cette position adoptée par les responsables politiques de la MONUSCO a eu un impact négatif sur les actions de protection des civils sous le contrôle de ce mouvement insurrectionnel. Elle témoigne une fois de plus de la politisation des activités de protection des civils.

Ainsi, pendant plusieurs mois, aucune investigation de droits de l'homme n'a pu être effectuée à Rutshuru et aucun officier de protection n'a pu visiter les villages, cibles de violations présumées des droits de l'homme par le M23 malgré les demandes de la section de la MONUSCO concernée pour s'y rendre[1903]. Politiquement, cette mesure imposée par le RSSG, était censée marquer la désapprobation totale de la communauté internationale envers le M23 et démontrer ainsi l'absence totale de liens et d'interactions avec ce mouvement rebelle. Par cette position, la Mission signifie au M23 que les Nations Unies ne légitimeraient

[1899] Rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/757 du 17 décembre 2013, §22.
[1900] S/RES/2098 (2013), 28 mars 2013, §9.
[1901]DI RAZZA(N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., pp.319-320
[1902]*Ibid*
[1903]MONUSCO, Concept Note for a Civilian component mission to Rutshuru Territory, avril 2013.

pas son action et qu'aucune perspective de dialogue n'est envisageable. Cependant, cette décision qui a consacré la précaution politique avant les droits de l'homme a compromis les activités de protection des civils et a empêché la section de droits de l'homme de la MONUSCO de mener ses investigations de manière exhaustive et impartiale. Cette approche marque le lien sensible entre le maintien de la paix, la protection des civils et la politique.

En 2010, la Mission constate une déviance de la politique de conditionnalité par les FARDC ; lorsque les rapports de l'ONU publient que les exactions des FARDC sont plus importantes que celles des groupes armés contre les civils. Sans tarder, le gouvernement congolais demande que la MONUSCO engage son plan de retrait[1904]. Face à cette situation, les Nations Unies et la Mission se trouvent dans une position délicate et doivent rechercher un équilibre politique entre la continuité de ses relations avec l'État hôte tout en maintenant son action de protection de la population civile. Désormais, soutenant une position critiquée par de nombreuses ONG, la MONUSCO s'est retrouvée en porte-à-faux avec ses idéaux de protection des civils. En 2013, la décision de neutraliser le M23 est un autre exemple relevant des considérations politiques liées au lancement des opérations militaires offensives. Le gouvernement congolais avait opté dès le début pour une solution militaire dissuasive au M23 et aux autres groupes armés en activité partout sur le territoire national avec l'appui militaire des pays membres de la CIRGL[1905]. Le Conseil de sécurité soutenait l'Accord politique de Kampala en perspective mais craignant perdre toute légitimité à la Mission en cas de victoire militaire en dehors de son commandement, il décide de rejoindre la position de Kinshasa par la création de la Brigade d'intervention de la MONUSCO. Les considérations politiques ont privilégié une Brigade d'intervention sous commandement onusien qu'une force neutre autonome[1906].

En 2014, le bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme avait choisi de ne pas ménager le politique congolais afin de conduire son travail de manière impartiale et sérieuse. Lorsque la section publie son rapport sur les abus commis par la Police Nationale Congolaise (PNC) lors de l'opération Likofi à Kinshasa[1907], la section s'attire la

[1904] S/RES/1906 (2009)
[1905] MACLET (N), *La normalisation d'un tabou : La Brigade d'intervention de la MONUSCO et l'usage de la force offensive pour maintenir la paix (1990-2013),op.cit*., p.79.
[1906] DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p.376.
[1907] Human Rights Watch, Opérations Likofi, « meurtres et disparitions forcées aux mains de la Police à Kinshasa », République Démocratique du Congo, 17 novembre 2014.

colère des autorités congolaises[1908]. Signalant son désaccord avec les investigations de la section droits de l'homme de la MONUSCO, Kinshasa déclare son chef, Scott Campbell « *persona non grata* » et l'oblige à quitter le pays[1909]. Par cette expulsion, le gouvernement du Président Kabila lance un avertissement politique fort contre les responsables de la MONUSCO et montre que son choix politique devra être pris en compte[1910]. Ainsi, la politisation a réussi à museler le travail de protection des agents de droits de l'homme de la MONUSCO. La position politique du gouvernement congolais a rendu désormais, certaines sections de la mission méfiantes et précautionneuses au point d'intégrer cette position politique dans leurs activités de protection.

Face à cette réalité, le tournant a été difficile, obligeant la mission à faire des compromis avec son idéal de protection pour renforcer le mandat de stabilisation et de consolidation.

### B. Le compromis politique entre protection des civils et stabilisation

Conduite à faire différents compromis et arbitrages politiques entre protection d'une part et stabilité nationale et régionale d'autre part, la MONUSCO confirme son rôle d'acteur politique dans l'exécution de son mandat. La relation complexe et toute en nuance entre la mission et les groupes armés en est l'un des principaux exemples[1911]. En effet, ni les dispositions de la Charte des Nations Unies, ni les résolutions du Conseil de sécurité n'oblige ou n'interdit à la Mission de paix d'interagir avec les groupes armés. Sur ce plan, la position des *Peacekeepers* demeure floue et dépend des enjeux politiques[1912]. Alors que des chefs de milice comme Erasto, qui contrôle la zone de Mpati dans le Masisi ou Scheka qui contrôle une partie du Walikale étaient considérés comme des criminels et recherchés par la justice nationale et internationale, ils n'étaient pas inquiétés par la présence de la MONUSCO. Ils échangeaient au contraire lors de visite de JPT ou des assistants de liaison communautaires ou

[1908] DI RAZZA(N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p.375.
[1909]OHCHR, Report of the United Nations Joint Human Rights office on human rights violations committed agents of the Congolese National Police during Operation Likofi in Kinshasa between 15 November 2013, 15 February 2014,http://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/LikofiReportOctober2014en.pdf(consulté 26novembre 2016)
[1910]RFI, « Le responsable des droits de l'homme de l'ONU indésirable en RDC », 16 octobre 2014. Disponible sur http://www.rfi.fr/afrique/20141016-rdc-kinshasa-droits-homme-onu-scott-campbell-monusco-politicexaction-executions-muyej-liberte-expression/(consulté 20 novembre 2014).
[1911] DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit*., p.398.

[1912]*Ibid*.

lors d'échanges téléphoniques avec le chef bureau de la MONUSCO au nord Kivu[1913]. La chef de la MONUSCO dans le nord Kivu, Hiroute Guerbe-Sélassié, explique « *qu'il existe encore des canaux de communication avec les groupes armés qui ont permis à Scheka d'organiser une rencontre au cours de laquelle Mayele a été livré à la délégation de la justice militaire congolaise, accompagnée des civils de la MONUSCO* »[1914].

Le fait de livrer Mayele est un coup politique servant à la fois les intérêts de Scheka, de la MONUSCO et du gouvernement congolais. Scheka cherche à redorer le blason de sa milice et à se présenter comme défenseur et protecteur des droits des populations civiles contre les violences des FDLR. Les Nations Unies démontrent par cette arrestation qu'elles agissent efficacement pour lutter contre l'impunité après le viol de Luvungi de 2012 et Kinshasa illustre son contrôle de la situation et l'étendue de son autorité sur le territoire national. Le fait de préserver Scheka pourtant recherché par la justice congolaise comme criminel de guerre jusqu'en 2017, date de sa reddition à la MONUSCO révèle les intérêts politiques en jeu[1915].Dans le contexte d'une absence totale des représentants de l'Etat dans la région, la MONUSCO tolérait, depuis des années, sans conviction, le contrôle de fait parle Maï-Maï Scheka dans la zone; bien que critiquée sur ce sujet, elle maintenait cette position pour mieux surveiller le comportement des groupes armés locaux vis-à-vis des civils en l'absence de l'autorité de l'Etat.

A ce sujet,« *La force d'inertie de la MONUC/MONUSCO habituée à la coexistence avec les groupes armés depuis des années et incapable de se ressaisir à la lumière du nouveau mandat, reste politiquement pesante* »[1916].Toutefois, les chefs rebelles sont aussi des acteurs politiques impliqués dans la résolution du conflit, discuter avec les combattants n'est pas contradictoire à l'idéal de protection. Ce qui pourrait renforcer et promouvoir le respect de droits de l'homme et du droit international humanitaire auprès de groupes armés. Les représentants de l'ONU peuvent sensibiliser les groupes armés, les informer de leurs obligations découlant du DIH de ne pas cibler les civils ou de l'interdiction de recruter les enfants dans leurs rangs et éventuellement des risques qu'ils encourent par la justice pénale

[1913] *Ibidem*
[1914] RFI, « Un dirigeant des Maï Maï Scheka arrêté en RDC », 6 octobre 2010.
[1915] Rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/757 du 17 décembre 2013, §22.
[1916] DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p.398.

internationale. Dans bien des cas, la position des Nations Unies en RDC révèle une certaine ambiguïté au regard du mandat confié à la MONUC, puis à la MONUSCO[1917].

En 2004, la MONUC a choisi de ne pas intervenir militairement contre les troupes de Nkunda à Bukavu s'interrogeant sur le rôle politique de son groupe dans le processus politique de paix. En 2012, la MONUSCO disposant d'un mandat offensif pour neutraliser les groupes armés n'est pas intervenue militairement lors de la prise de Goma par le M23 alors même que les civils étaient sous menace physique imminente[1918]. Cette position bien que critiquable a favorisé les discussions qui ont suivi entre le M23 et la tête politique de la Mission pendant l'occupation de Goma et a contribué au retrait du M23 de la ville de Goma. Cette inaction de la MONUSCO traduirait la prise en compte de l'équilibre politique fragile en cours de définition dans la région[1919].

### *1. Le caractère dual des responsables onusiens chargés du maintien de la paix*

Les responsables onusiens du maintien de la paix eux-mêmes contribuent à la prise en compte des considérations politiques de façon endogène. En effet, les responsables des opérations de maintien de la paix sont aussi des véritables diplomates. La Mission est dirigée par le RSSG, appuyé de ses deux adjoints. Le RSSG est un civil, surplombant le militaire dans les missions dont il a l'ascendant. Ces têtes de Mission ont clairement un rôle politique. Cette double casquette (politique et institutionnel) leur permet de faire des compromis et des arbitrages d'une part, et de promouvoir la stabilité nationale et régionale dans la région d'autre part[1920]. Le représentant spécial du Secrétaire général(RSSG), a sensiblement les mêmes attributs que ce dernier. Tout en étant le médiateur dans le conflit et le processus de paix, il assume les fonctions de responsable politique de la Mission. Le Secrétaire général assure d'une part, les fonctions d'administrateur et de porte-parole de l'Organisation et d'autre part, le garant de l'exécution des décisions et des résolutions prises par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale[1921].

[1917] VIRCOULON (T), « Ambiguïtés de l'intervention internationale en République Démocratique du Congo », *op.cit*., pp.1-4.
[1918] S/RES/1906 (2009)
[1919] DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p.398.
[1920] *Ibid*
[1921] JOHNSTONE (I), « The Role of the UN Secretory-General: The Power of Persuasion Based on Law », *Global Governance*, Vol.9, No. 4, octobre-Décembre 2003, pp.441-458.

Dans la pratique, il est un acteur normatif et politique de par son influence dans la gouvernance globale de l'opération ; il offre ses bons offices dans les médiations lors des crises internationales et régionales. L'article 99 de la Charte des Nations Unies lui confie la charge de veiller aux enjeux menaçant la paix et la sécurité internationale et d'attirer l'attention du Conseil de sécurité sur ces sujets. Dans ce cadre, le RSSGNU et chef de mission de l'opération a en charge les bonnes relations entre l'État hôte et les Nations Unies dont il est l'interface[1922]. Suite à l'implication des pays limitrophes dans le conflit congolais notamment le Rwanda et l'Ouganda, le RSSGNU doit agir de façon diplomatique pour favoriser leur implication dans le règlement de la crise et dans le processus de paix. La nomination d'une envoyée spéciale pour surveiller le respect des engagements des Etats membres de la CIRGL, dans le contexte de l'accord-cadre d'Addis-Abeba, caractérise ce mandat politique qu'elle devra exercer en liaison étroite avec le RSSGNU pour déboucher sur une solution politique de ce conflit devenu régional[1923].

La présence du RSSGNU et de ses adjoints à Kinshasa, siège des institutions politiques du pays, est la preuve de cette orientation vers les questions politiques et gouvernementales. En 2014, les responsables de la Mission ont été déployés au cœur de la zone du conflit, à Goma, pour accélérer la prise d'initiatives face aux enjeux de la protection et de la stabilisation. Le 25 août 2013, alors que la résolution 2098(2013) venait d'être adoptée et que la composante militaire planifiait les opérations de la Brigade d'intervention de la MONUSCO contre le M23, des tractations politiques autour de la mise en œuvre de ce nouveau mandat ont continué. La visite des sénateurs américains à Goma, sous la conduite du républicain Lindsay Graham, illustre cette influence politique sur le mandat ; notamment lorsqu'il insiste sur la primauté d'une solution politique à la crise du M23 et prévient que la résolution de la crise congolaise ne viendrait pas des Nations Unies[1924]. Cette position n'a pas eu pour effet de limiter les opérations à l'encontre du M23 mais elle visait surtout à prendre en considération les préoccupations de Kigali pour ce nouveau mandat offensif de la MONUSCO.L'article 100 de la Charte des Nations Unies dispose :

[1922]Représentant Spécial du Secrétaire Général des Nations Unies (RSSGNU)
[1923]Mary Robinson a été nommée Envoyée spéciale pour la région de Grands Lacs le 18 mars 2013, succédé par Saïd Djinni en juillet 2014.
[1924]Radio okapi, « RDC : 6 sénateurs américains préconisent une solution politique à la guerre de l'Est », 25 août 2013.

« *Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables qu'envers l'Organisation* ».

Cette disposition de la Charte des Nations Unies a pour finalité de préserver le personnel du Secrétariat, dans l'exécution de leurs tâches, des influences et des pressions des États membres. En fait, ils demeurent l'objet de jeux d'influence palpables y compris sur le terrain d'opération. La Charte confère au personnel du Secrétaire général une indépendance tant vis-à-vis des acteurs gouvernementaux que des intervenants extérieurs à la Mission ; cela ne signifie pas que le Secrétaire général reste politiquement neutre. Il peut promouvoir une certaine ligne politique au nom de la communauté internationale et des valeurs qu'elle incarne. En se positionnant comme représentant de l'Organisation internationale et jouissant d'une certaine immunité, il impose certaines contraintes politiques. Sa neutralité et son impartialité politique ne signifient pas qu'il est apolitique ; car les Nations Unies sont politiquement engagées dans leurs actions. Ainsi, le RSSG peut bloquer une action ou prendre une décision qu'il juge préférable pour un équilibre politique général dans le règlement du conflit et donc, il peut favoriser un environnement propice à la stabilité nationale et régionale.

Les rapports qu'entretiennent politiquement la MONUSCO et les groupes armés comme le FDLR, Maï -Maï peuvent soulever des interrogations au niveau de l'opinion publique nationale. Mais, ils participent à la recherche des compromis pour préserver la paix et protéger les civils. Dans ce cadre, le RSSG reste au croisement de l'institutionnel et du politique. Il est l'exécutant administratif et le négociateur politique potentiellement influencé par les intérêts et les pressions des États membres de l'Organisation. De nombreux interlocuteurs ont par ailleurs expliqué que neutraliser les derniers groupes armés résiduels de l'Est du Congo était possible sur le plan logistique et opérationnel mais que leur permanence relevait de la volonté politique.

### *2. Le soutien à l'État hôte et aux FARDC : une protection partiale et biaisée des civils*

La protection des civils est ainsi contrainte ou amoindrie par les enjeux politiques ambiants. Elle peut également être biaisée par les contraintes politiques et le manque de volonté politique des acteurs en charge de son application. L'exemple du soutien de la

MONUSCO aux FARDC illustre bien ce choix politique pour la protection des civils sous la menace physique. Bien que bénéficiant de nouveaux mécanismes, d'outils de protection et d'une nouvelle attention dans la culture organisationnelle de la Mission, les activités de protection des civils par la MONUSCO ont souvent été parasitées et ses choix tactiques limités par l'immixtion des acteurs politiques extérieurs. En effet, la position de la mission, mandatée pour soutenir et agir en faveur du gouvernement congolais a conduit à mettre en œuvre une protection des civils partielle et partiale sur de nombreux plans. En participant au conflit aux côtés de l'un des belligérants, la MONUC puis la MONUSCO, en prenant partie en faveur de l'Etat hôte, se sont ainsi retrouvées à protéger les civils contre les groupes armés ; mais en contrepartie, elles se sont trouvées dans une posture plus difficile pour protéger les populations contre certaines unités de l'armée nationale congolaise, elles-mêmes tout aussi prédatrices envers les civils.

Sur le plan opérationnel et tactique, la composante miliaire de la MONUC/MONUSCO a été chargée d'appuyer les actions des forces armées nationales congolaises[1925]. Comme on l'a vu sur le plan de l'action de la Mission en matière de réforme du secteur de la sécurité, et dans le cadre d'opérations conjointes, la politisation et la partialité des Nations Unies aux cotés de Kinshasa, ont grandement entamé le rôle protecteur au près des civils ; rôle de protection légitime aux yeux de Kinshasa. Entre 2012-2013, après les échecs des programmes de stabilisation et la disparition du M23, la protection des civils est revenue au centre de toute la stratégie politique et opérationnelle de la MONUSCO. Le point culminant fut la conduite des opérations offensives contre les groupes armés entre 2013 et 2014 en appui aux FARDC. Néanmoins, après l'établissement d'un consensus entre les Nations Unies et le gouvernement congolais sur l'importance de neutraliser le M23, des désaccords et des tensions politiques sont apparus en 2014 au sujet des opérations à conduire contre d'autres groupes armés et notamment les FDLR[1926].

Alors que le gouvernement congolais a multiplié les signes de désaveu envers la présence de la Mission dans le pays comme l'expulsion de son chef de la section droits de l'homme, jugé trop critique à son encontre et comme le maintien provocateur de deux généraux désapprouvés par la Mission dans le commandement des opérations conjointes contre les FDLR, de nouvelles divergences sont apparues à propos du départ de la Mission ou

[1925] S/RES/ 1906 (2009)
[1926] Di RAZZA « N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit*., p.396.

du redimensionnement du mandat dans les tâches de stabilisation. La persistance des désaccords politiques entre le gouvernement congolais et l'ONU a conduit celle-ci à envisager une stratégie de retrait de l'opération comme explicitement mentionnée dans la résolution 2211(2015)[1927].Suite à son engagement politique au nom de la stabilisation et du soutien à l'état hôte, l'action de protection des civils et les analyses sécuritaires de la Mission se sont retrouvées manifestement influencées par le choix politique du Gouvernement congolais. Dans la résolution 2098(2013), le Conseil de sécurité souligne, en ces termes, l'importance de la stabilité pour permettre la reconfiguration du mandat :

*« La stabilisation de la situation grâce à la mise en place d'institutions publiques de sécurité opérationnelles dans les zones touchées par le conflit et au renforcement de la démocratie de façon à réduire les risques d'instabilité notamment en offrant l'espace politique voulu, en veillant au respect des droits de l'homme et en mettant en œuvre un processus électoral crédible »*[1928].

Si la protection des civils n'est pas ignorée, loin s'en faut, elle semble être relégué au second plan de la stabilisation. La priorité est donnée à la mise en place des institutions publiques de sécurité et au renforcement de la démocratie par des élections crédibles. Niant la réalité insécuritaire de la région en s'alignant sur la vision politique du gouvernement congolais, la MONUSCO a très vite vu son image écornée. En mars 2012, un groupe de militaires des FARDC fait défection et la plupart des personnels de la mission sous-estiment le phénomène et prédisent une fin rapide de ce mouvement insurrectionnel comme tant d'autres. Cette mauvaise interprétation de la menace a conduit la MONUSCO à faillir dans ses activités de prévention. L'analyse de la situation sécuritaire faite par le gouvernement congolais a été approuvée par la MONUSCO en y accordant une totale adhésion. Cette position s'est retournée très vite contre elle, lors de la prise de Goma par le M23six mois plus tard contraignant le personnel non essentiel de la MONUSCO à se réfugier précipitamment en Ouganda. Au lieu de tout faire pour protéger les civils, les jusqu'auboutistes se sont focalisés sur la vision politique de Kinshasa refusant toute légitimité à ce nouveau mouvement insurrectionnel M23.

[1927]S/RES/2211(2015), 26 mars 2015, §§39-41.
[1928] S/RES/2098(2013), 28 mars 2013, §11 b).

En 2012, malgré les ultimatums de la Mission pour obtenir le remplacement de deux généraux congolais suspectés d'entorses aux droits de l'homme restés sans réponse, la Mission a repris les opérations conjointes avec les FARDC. Ceci démontre en effet la permanence des intérêts politiques au détriment des approches plaçant la protection des civils en toute priorité. En 2015, l'intransigeance du gouvernement congolais, refusant de remplacer les généraux mis en cause a conduit le représentant de la MONUSCO à céder à l'exigence de reprise de la coopération militaire. La MONUSCO a fait primer le maintien du partenariat constructif et l'engagement persistant auprès du gouvernement congolais pour obtenir des probables progrès[1929].

La position éminemment politique de l'Envoyé spécial dans la région des Grands Lacs appelant à la reprise rapide de la coopération entre les FARDC et la MONUSCO traduit la prédominance de l'objectif politique régional sur les décisions de protection des civils[1930]. Ainsi, le débat entre la protection des civils d'une part et la stabilisation politique de la RDC d'autre part a procuré un nouveau rayonnement dans la pratique du maintien. Il révèle l'importance de l'équilibre entre ces deux prismes et leur nature indissociable et consubstantielle. L'influence politique a permis de lever certains tabous internes sur la perception des réalités sécuritaires par la MONUSCO. En 2011, certains personnels de la MONUSCO ont décrit l'organisation comme étant le théâtre d'une certaine « opacité » au bénéfice de « mouvances » politiques diverses et entretenant « *une communication de façade ou l'on ne dit pas vraiment les choses. Au nom de l'équilibre politique, certains rapports des droits de l'homme préparés dans les provinces et faisant état d'actes de nettoyage ethnique, de crimes contre l'humanité et d'actes de génocide, ont souvent été remaniés par les responsables politiques de la MONUSCO à Kinshasa pour ne pas heurter le gouvernement congolais* »[1931].

Les enjeux, les compromis et les négociations politiques peuvent encadrer et influencer la mise en œuvre du mandat de protection et de stabilisation. Mais, ils peuvent

[1929] UN News Centre, « Success of UN DR Congo Missions hinges on constructive partnership with Government, Security Council told », 14 juillet 2015.
[1930] Radio Okapi, « RDC : Saïd Djinnit appelle à la reprise rapide de la coopération MONUSCO-FARDC contre les FDLR », 16 juillet 2015.
[1931] MONUSCO, OHCHR, Report of the United Nations Joint Human Rights Office on Human Rights violations perpetrated by armed groups during attacks on villages in Ufamandu I and II, Nyamaboko I et II and Kibabi Groupements, Masisi Territory, North Kivu Province, between April and September 2012, november 2012, p.9, par.17.

constituer aussi un facteur de déviation pour les Casques bleus. Certaines interventions politiques comme celle du gouvernement uruguayen demandant à son commandant d'ignorer les ordres du commandement de la Mission qui pourraient mettre en danger la sécurité de son contingent ne sont pas de nature à consolider le mandat[1932]. Cette pratique peut pousser les Casques bleus à s'abstenir d'entreprendre certaines actions de protection, à réduire leur engagement et à limiter la protection des populations civiles en fonction de l'identité des éléments menaçants. Le compromis politique peut conduire à la stabilisation et à la protection du mandat. Dans le cadre opérationnel, il peut modifier la stratégie d'approche allant de l'assistance humanitaire jusqu'à des mesures coercitives contre les groupes armés.

## §2. UNE PROBLEMATIQUE A LA CONFLUENCE DE LAPROTECTION ET DE LA STABILISATION

Politiquement, les Nations Unies ont besoin du consentement de l'Etat hôte de la Mission pour accomplir leurs activités sur le terrain et également pour avancer certains objectifs liés à la protection des civils via un dialogue serein. De ce fait, elles doivent collaborer avec l'Etat congolais. Relativisant le principe d'impartialité et de neutralité et s'éloignant de l'idéal humanitaire de la résolution 1234 (1999) tout en se rapprochant des modes traditionnels d'actions militaires, les opérations conjointes ont constitué un mode d'action utilisé de façon régulière par la MONUC/MONUSCO pour répondre à l'urgence du besoin de protection des civils et à la défense du mandat de stabilisation[1933].Cette posture militaire contre les groupes armés est aussi emprunte d'enjeux politiques. S'agissant du principe d'impartialité, la Mission se déclare toujours juste dans l'exécution de son mandat traitant de la même façon ceux qui la menacent et ceux qui l'empêchent de mener ses opérations En 2013, l'évolution du mandat de la MONUSCO et la création de la Brigade d'intervention ont marqué un nouveau développement. Sans vouloir créer de précédent, les Nations Unies, en vertu de la résolution 2098(2013), ont consacré la montée en puissance de la protection des civils par la force militaire au sein de la mission de paix.

Dans ce cadre, le politique tout en encourageant le maintien de la paix par la force au nom de la protection des civils et de la stabilisation, a permis le renouvellement des modes opératoires de l'institution. Cette résolution montre politiquement que les caractéristiques

[1932] SLOAN (J), *The Millitarisation of Peacekeeping in the Twenty-First Century*, Oxford, Hart, 2011, pp. 197-198.
[1933] S/RES/2098 (2013), 28 mars 2013, §9.

traditionnelles des actions du maintien de la paix peuvent être aménagées au nom de la protection. L'instauration de la Brigade d'intervention et ses actions offensives résultent des ajustements notoires des modes opératoires de la Mission que l'institution seule ne se serait pas permise de prendre sans un soutien politique marqué.

### A. La suppléance de la dimension institutionnelle par la dimension politique de protection

Le développement de la posture militaire offensive de protection des civils et de la stabilisation marque incontestablement cette évolution politique du mandat de la MONUSCO. N. Di Razzia affirme, dans ce contexte, que « *le politique constitue le relai essentiel de l'institutionnel* ». Dans le cadre des activités de la MONUSCO, la dimension institutionnelle a assuré la stabilité et la régularité de la pratique onusienne de protection. En revanche, les inflexions majeures réalisées par les contingents y compris celui du maintien de la paix ont été influencées par cette dimension politique du mandat. Elle a permis de combler les défauts, les carences et les scléroses de l'organisation en révisant ses standards et en imposant un nouveau souffle aux Casques bleus.

Les lenteurs de l'organisation qui peuvent affecter les actions de la mission de paix constituent des occasions de correction par une volonté politique affirmée. Alors que l'institutionnel pourrait assurer la continuité du mandat de protection lorsque la volonté politique n'est pas manifeste, le politique peut, dans certaines circonstances, entraver les programmes de protection des civils. Dans ce cas, il est important que l'institutionnalisation du concept de protection et de stabilisation perdure dans une mise en œuvre minimale. La protection offensive des civils par la Brigade d'intervention de la MONUSCO traduit la nouvelle direction politique du Conseil de sécurité et l'inflexion qu'il impose à la culture organisationnelle des Nations Unies reposant sur les principes fondamentaux du maintien de la paix. Depuis longtemps, la MONUC a privilégié dans l'exercice de son mandat la dissuasion passive. Or celle-ci ne fonctionne que si l'ennemi croit que ses actions susciteront une réponse proportionnelle[1934]. Dans un contexte de belligérance, interdire l'action offensive aux Casques bleus reviendrait pour l'ennemi à conduire le jeu et à imposer son rythme et sa pression dans la confrontation laissant aux Casques bleus une seule alternative celle

[1934] TARDY (T), « Quel maintien de la paix robuste pour quel maintien de la paix efficace ? Vers une approche réaliste de la robustesse », *in* Jocelyn COULON, Alexandra NOVOSSELOFF (dir), *La paix par la force ? Pour une approche réaliste du maintien de la paix « robuste »,* éd. Athéna 2011, p.26.

de riposter[1935]. Habitués au carcan de la dissuasion passive et soucieux de ne pas outrepasser leur mandat, les troupes de la MONUC/MONUSCO ont fini par développer une tactique d'évitement consistant à se cantonner en ville à un rôle de protecteur et de négociateur mais très rarement à appliquer le mandat robuste malgré les circonstances. Constatant la menace de déstabilisation régionale parle M23, le Conseil de sécurité a contourné l'interdiction de l'usage de la force strictement réduite, dans le cadre des opérations de maintien de la paix, à la légitime défense pour l'étendre à la défense du mandat de protection des civils. En plus, le consentement des parties, qui constitue le préalable à tout déploiement de la force, n'a pas été exigé par le Conseil de sécurité contre le M23.

La Brigade d'intervention de la MONUSCO a été déployée en vertu du chapitre VII de la Charte de l'ONU pour défendre les civils menacés par une entité désignée force négative par les Nations Unies. Ainsi, l'institutionnel assure la pérennisation, la standardisation et la prise en compte régulière des pratiques de protection y compris dans le cas d'engagement politique limité. En revanche, le politique peut pallier les défauts de l'organisation lorsque celle-ci se heurte à ses propres contraintes bureaucratiques et à ses propres limites organisationnelles et qu'elle ne peut répondre à des situations exceptionnelles inconnues[1936]. La réactivité des Casques bleus aux crises de protection a été un des points faibles de la Mission. Toutefois, l'interdépendance entre politique et institutionnel a été appréciée pour la forte réactivité de la Brigade d'intervention pour protéger les civils dans le Nord- Kivu. Entre la protection dissuasive et la protection proactive militarisée, la réaction rapide de moyenne ampleur mais requérant une action immédiate et robuste demeure la grande faiblesse de la MONUSCO qui souffre des écueils liés aux exigences politiques et institutionnelles.

Dans certaines conditions, le politique tout en voulant corriger les carences institutionnelles de protection, peut entraver l'exécution effective du mandat. Le mandat offensif de la MONUSCO a exposé ses civils à des risques liés à l'engagement militaire des Casques bleus dans le conflit impactant inévitablement les activités de protection et de stabilisation.

[1935] GUEHENNO (J-M), « Le maintien de la paix robuste, Obtenir un consensus politique et renforcer la structure de commandement et de contrôle », *in* Jocelyn COULON, Alexandra NOVOSSELOFF (dir), *La paix par la force ? Pour une approche réaliste du maintien de la paix « robuste »,* éd. Athéna 2011, p.122.
[1936] DI RAZZIA (N), « *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », op.cit*., p.485.

## B. Les risques du revirement politique du mandat sur les civils de la MONUSCO

Le revirement politique consistant à favoriser les opérations militaires offensives contre les groupes armés marque ainsi la militarisation du mandat et l'amoindrissement de son caractère humanitaire. Dans la résolution 2098(2013), la vision prédominante du Conseil de sécurité est de réduire le cœur de la protection des civils à la neutralisation des menaces des groupes armés[1937]. Bien que la MONUC soit déployée après la conclusion d'un cessez-le-feu pour favoriser des négociations politiques, la Brigade d'intervention de la MONUSCO a vu cette tendance s'inverser. Le déploiement militaire est devenu la stratégie principale de la Mission dans les crises de protection. La victoire militaire va devoir conditionner la solution politique durable. La protection des civils, devenue le concept central de toutes les activités de la MONUSCO, légitime désormais toutes les interventions avec ou sans consentement des parties belligérantes.

Dans la pratique, les composantes civiles et militaires sont intimement liées et s'appuient mutuellement dans les actions de protection. La section des droits de l'homme de la MONUSCO attire l'attention des Casques bleus sur les violations des droits de l'homme, la section des affaires civiles appuie la composante militaire dans ses opérations de DDR/DDRRR en leur offrant des analyses sécuritaires des zones en besoin de protection. La résolution 2098 (2013), tout en clarifiant le mandat des Casques bleus, a exposé les civils de la MONUSCO à des risques importants. Les civils de la MONUSCO assurent aux nouveaux contingents de la Brigade d'intervention des formations aux droits de l'homme, à la protection des civils, à la situation politique dans la région et partagent les rapports avec les assistants des liaisons communautaires. Ils signalent les évolutions des groupes armés, y compris certaines unités des FARDC et dénoncent les abus commis contre les civils. Dans ce cadre, ils ne peuvent pas échapper aux représailles des groupes armés car par ce nouveau statut de partie prenante au conflit régie par le DIH. L'impact de cette nouvelle situation de la composante civile de la MONUSCO s'est très rapidement ressenti sur les activités de protection. Sur le terrain, l'adoption de la résolution offensive, visant à l'élimination des groupes armés réfractaires au DDR volontaire, a entraîné un moment de latence.

Le personnel de la section des affaires civiles de la MONUSCO s'est longtemps interrogé sur son rôle exact et sa façon d'opérer dans les territoires sous contrôle rebelle dès

[1937] S/RES/2098(2013), 28 mars 2013, §9.

lorsqu'il est désigné comme partie prenante au conflit. A la suite de leur participation indirecte au conflit en fournissant des informations à la brigade d'intervention de la MONUSCO, les civils de la MONUSCO perdent leur protection et peuvent devenir des cibles des groupes armés[1938]. Le statut de Rome, créant la CPI, criminalise, dans son article 8, 2.b) iii), toute attaque contre une opération de maintien de la paix, comme, par exemple, les attaques commises par les ADF, les M23 et les FDLR contre la brigade d'intervention de la MONUSCO. Ces actions au regard de cette résolution ne pourraient pas être considérées sur le plan légal comme une violation du droit international. Plus généralement, la protection des civils par la militarisation des opérations contemporaines, comme pour la Brigade d'intervention de la MONUSCO, risque de constituer une diversion ou une distraction politique lorsque les causes du conflit ne sont pas résolues à la base. Lorsque les États et les Nations Unies sont en retrait face à un processus politique paralysé, complexe ou désavoué, porter tous les efforts sur la protection des civils constitue un palliatif temporaire à la solution politique.

Il permet simplement de démontrer la préoccupation de la communauté internationale pour la situation sans toutefois traiter les problèmes de fond. Le déploiement de presque toutes les sections de la MONUSCO et de son état-major à l'Est de la RDC lors de la mise en place de la Brigade d'intervention illustre bien cette nouvelle orientation politique. En faisant de la protection des civils sa priorité, la Mission n'écarte pas sa responsabilité politique mais se soustrait de son rôle central dans ce processus de paix devenu complexe et aux solutions incertaines[1939].Le double visage de la mission se trouve très marqué : à la fois mission de paix négociant pour obtenir une solution politique et une force combattante chargée de neutraliser une des parties dans le conflit. L'interaction des civils de la MONUSCO avec les milices, les enfants soldats et les groupes armés semble être en contradiction avec le mandat de leur neutralisation. Mais aussi interagir avec les populations locales devient dangereux. Les civils sont devenus de cibles aux représailles des groupes armés s'ils discutent avec le personnel de la MONUSCO[1940].

[1938]UN News Service, « DRC: Armed Group Kills 8 UN Peacekeepers in Garamba Park », 23 janvier 2006; Mona Khalil, « Humanitarium Law &Policy in 2014: Peacekeeping missions as parties to conflicts », MONUSCO, Integrated Mission Planning and civil-military coordination for the Force Intervention Brigade, Inter-office Memorandum, 23 mai 2013, pp.6-8. (Document interne). ;
[1939]Roméo Dallaire, *op.cit*., p.517.
[1940]Conseil de sécurité, S/PV 7237, 7 août 2014, p.3. ; « Massacre de Mutarule : Human Rights Watch condamne l'inaction du gouvernement et de la Monusco », Radio Okapi, 3 juillet 2014.

Dans un tel contexte, les activités de protection et de stabilisation se sont trouvées stopper, le temps que leur nouveau rôle et les plans de travail soient redéfinis notamment les compétences de la force offensive que ce soit uniquement pour la Brigade ou pour tous les Casques bleus de la MONUSCO. Dès le début de l'application de cette résolution, la composante civile de la MONUSCO a dévié de ses activités habituelles visant au renforcement du lien social avec la population, l'Etat et la société civile. La Mission s'est concentrée sur la force à déployer sur le terrain et ses éventuelles implications notamment, par la sensibilisation de la population en faveur de la Brigade d'intervention de la MONUSCO. Afin de préserver leur espace humanitaire et de continuer à travailler auprès des groupes armés, certains humanitaires se sont démarqués de la MONUSCO devenue partie au conflit. Sur le terrain, les contacts se sont réduits aux instances de coordination et de réunion complexifiant davantage les relations entre la MONUSCO et les civils extérieurs.

Sur le terrain, cette posture agressive de la Brigade de la MONUSCO ne s'était pas étendue à d'autres théâtres militaires notamment dans le Kasaï où un nouveau groupe armé nommé Kamuina Nsapu venait d'émerger. La faible capacité à imposer la paix, conformément à son mandat, se manifeste en termes de manque de moyens matériels et humains. Cela devient un argument utile pour renégocier et prolonger le mandat. La réalité de ce non engagement ailleurs que dans le Kivu repose sur l'intervention quasi permanente des Etats fournisseurs des troupes dans le commandement opérationnel. Elle prend trois formes : le refus des pertes humaines, la réticence à placer sous autorité internationale leurs meilleurs éléments militaires et pour certains d'entre eux, surtout les Etats du tiers monde, l'engagement onusien est motivé par des considérations avant tout financières.

Ces Etats contributeurs de troupes adoptent une attitude qui va de l'acceptation au refus absolu de pertes humaines. Cet aspect des choses explique la recrudescence des violences même en présence des Casques bleus. Dans certains cas, les Casques bleus protecteurs des civils, deviennent des cibles des attaques des groupes armés notamment lors des situations où le mandat contrarie les actions de la Mission sur le terrain. Ainsi donc, les protecteurs des civils éprouvent maintenant le besoin d'être protégés. Une culture du refus du principe de confrontation liée à la doctrine de dissuasion passive, la difficulté de coordonner les contingents ayant une longue inimitié (Pakistan et l'Inde), et la dépendance matérielle à l'égard des PCT empêchent la force militaire de protection d'être une armée de paix authentique.

***Conclusion de la section 1***

L'influence politique dans l'exécution du mandat vise à renforcer davantage la protection des civils et la stabilisation. Cette politisation a pu garantir une certaine stabilité dans certaines zones congolaises et dans la région des Grands Lacs. Dans certaines circonstances, elle a stimulé le travail de protection et de stabilisation. Ce glissement de priorité décidé par le politique a miné la rigueur et la précision des analyses de protection des civils. Le mandat de la protection et de stabilisation a souffert de cette recherche d'équilibre politique. L'érosion de la protection dans les activités de stabilisation n'a procuré qu'une paix précaire traduite par la résurgence des crises de protection et de nouveaux groupes armés à l'Est de la RDC. Tout en réduisant les menaces des violences immédiates des groupes armés contre les civils, l'approche forcée du DDR décidée par le politique a accru la vulnérabilité du personnel civil de la MONUSCO, des humanitaires et des populations locales en impactant les activités de protection et de stabilisation, en les retardant ou en les reportant, en fonction des risques.

Le glissement des priorités du mandat sous influence politique pourrait compromettre ou museler la protection des civils et le processus de stabilisation en érodant les stratégies. Cependant, lorsque les ressources disponibles sont dépassées pour assurer efficacement la Mission, l'intervention du politique permet d'influencer positivement la dynamique du mandat en mobilisant les moyens et des stratégies nouvelles en vue de prévenir ou de stopper la recrudescence des crises.

## *Section 2. La dynamisation du mandat de la MONUSCO par des sursauts politiques*

Les Nations Unies sont une organisation politique. La MONUC/MONUSCO qui en est l'émanation constitue ce produit à la fois institutionnel et politique résultant de la volonté des Etats membres des Nations Unies. Le chapitre 2 de cette thèse a remarquablement démontré les capacités du politique à transformer et encourager la pratique de protection à travers des mécanismes innovants civils et militaires décidés par le Conseil de sécurité[1941]. Il

[1941] S/RES/1906(2009), 23 décembre 2009, §9.

peut non seulement encadrer l'action des opérations de paix mais aussi pousser, voire sublimer les pratiques. L'analyse de la résolution 2098(2013) a montré :

-d'une part, que les Nations Unies jouent un rôle important dans la mise en œuvre des programmes de protection des civils et de stabilisation de la paix et assurent la garantie d'une action régulière et quotidienne des Casques bleus pour l'exécution de son mandat.

-d'autre part, que l'intervention du politique dans les négociations entre les États membres favorise son immixtion de façon positive et constructive à des moments clefs de l'évolution du conflit[1942]. Lorsque la machine onusienne fait face au dépassement de ses propres ressources et se heurte à des crises graves de protection et de menace de son mandat, le politique prend le relais pour pousser ou modifier le mandat et sa mise en œuvre par les Casques bleus.

Les échecs répétés de protection des civils, la reprise incessante des hostilités même dans les territoires autrefois épargnés par les atrocités ont traduit une forme d'immobilisme et d'enlisement de la MONUSCO. Depuis le début du mandat, l'action onusienne en RDC s'est inscrite dans un cadre nouveau d'interventionnisme agissant sur plusieurs dimensions : militaire, diplomatique et étatique. Si la première phase du processus de paix a été la négociation du retrait des troupes étrangères, la seconde phase fut la signature de l'accord de paix de Syn City de 2002 qui a conduit à la mise en place du gouvernement de transition chargé d'organiser des élections avec l'appui de la communauté internationale.

En 2013, les Nations Unies, conscientes des menaces que représentent les groupes armés sur les activités de stabilisation à l'Est du pays et surtout conscientes de la faiblesse de la MONUSCO, se sont résolues à un sursaut politique débouchant sur la création de la Brigade d'intervention de la MONUSCO et à son mandat offensif[1943]. Etant investis de sensibilité politique, les responsables de la MONUSCO ont été confrontés aux enjeux et aux revers politiques potentiels de leurs choix ou sous l'influence des membres permanents du Conseil de sécurité et des Etats contributeurs des troupes. En conjuguant protection et stabilisation militaire, action diplomatique et reconstruction étatique, la nouvelle dynamique

[1942] S/RES/2098 (2013), 28 mars 2013, §4.
[1943] S/RES/2098(2013), 28 mars 2013, préambule et §9.

politique gagne en cohérence mais, *a contrario,* multiplie aussi de nombreuses complexités et ambiguïtés traduisant les limites des capacités d'action des Nations Unies[1944].

Le politique, tout en provoquant l'émulation du processus de paix, pourrait s'imposer, dans certains cas, comme étant une force d'inertie réduisant les activités de protection et de stabilisation à sa stricte utilité sur le plan politique.

## §1. L'EMANCIPATION POLITIQUE POUR UN PROCESSUS DE PAIX SCLEROSE

Toute opération de maintien de la paix est accompagnée d'un mandat politique, de contraintes et de manipulations politiques. La MONUC doit son existence aux accords de paix de Lusaka, conclus en 1999,et dont la compétence a été étendue aux accords de Goma de 2008 et à l'Accord cadre pour la paix et la sécurité en RDC et dans la région des Grands Lacs, signé par les douze acteurs à Addis-Abeba en 2013[1945]. La MONUC/MONUSCO est le fruit des processus politiques et a été mise au point pour assurer leur application. Cet accord politique de 1 + 11 (RDC+ 11 pays voisins) a impliqué, pour la MONUSCO, la révision des stratégies en vue de renforcer son appui au gouvernement congolais pour répondre aux enjeux sécuritaires nationaux et régionaux. Pour ce faire, le consentement de l'État hôte est requis avant tout déploiement d'une force de maintien de la paix, chargée de la protection des civils, de la stabilisation et de la médiation politique. Pour obtenir ce consentement, le jeu politique a conduit à des arbitrages entre la protection des civils et la recherche de l'équilibre politique national et régional.

Les décisions politiques résultent des environnements propices etdes négociations entre Etats. Elles peuvent aussi s'immiscer comme un facteur de conditionnement dans la mise en application concrète des activités de protection. L'expulsion de Scott Campbell, chef de la section des droits de l'homme cité plus haut, avait un objectif politique clair : démontrer que l'aval de Kinshasa est nécessaire pour assurer la continuité des activités des Nations Unies au Congo. Pour le gouvernement congolais, l'encadrement politique des activités onusiennes prime sur le travail objectif et impartial de protection. Les responsables politiques et civils de la MONUSCO doivent, chaque fois, prendre en compte dans leurs analyses la position du

[1944] VIRCOULON (T), « Ambiguïtés de l'intervention internationale en République Démocratique du Congo », *op.cit*., p.4.
[1945] Accord-cadre d'Addis-abeba, 24 février 2013.

gouvernement congolais. Cette position semble délicate pour la section de la Mission qui, tout en assurant son rôle de protection des droits, doit veiller à rechercher un équilibre politique en construction au niveau national et régional. Pour la section des droits de l'homme de la MONUSCO, cette position a pu générer de la réticence, voire même de l'autocensure. Elle a dû, au nom des enjeux politiques, être diligente dans ses activités notamment lors de la publication des rapports sur les atteintes aux droits de l'homme impliquant les forces de sécurité congolaises. Dans ce paragraphe, nous analyserons la ré implication du politique après les échecs de protection (**A**) et la reprise de la coopération militaire entre la MONUSCO et les FARDC, fruit d'un arbitrage politique modifiant l'approche de la protection (**B**).

### A. La ré- implication du politique après les échecs de protection

La médiatisation des échecs des actions de protection et celle des crises humanitaires liées au conflit congolais provoquent de l'émoi au sein de l'opinion publique nationale et internationale. Lorsque la machine onusienne est confrontée au manque de ressources et qu'elle se trouve au prise de crises de protection, le politique onusien prend le relais pour soutenir, voire sublimer la mise en pratique du mandat par les Casques bleus. Face aux critiques violentes des ONG dénonçant l'incapacité de la MONUSCO à protéger les civils[1946], le Conseil de sécurité est contraint de reconfigurer le mandat de la MONUC/MONUSCO en lui assignant, comme priorité absolue, la protection des populations civiles[1947]. Le conflit d'Ituri en 2003, l'invasion de Bukavu en 2004, le massacre de Kiwanja en 2008, le viol de Luvungi (2012), la prise de Goma en 2013ont toujours été à l'origine d'un réinvestissement du politique dans l'exécution du mandat.

En 2009, les nouveaux mécanismes de protection (matrice de protection, équipes conjointes de protection, les CLA, CAN) développés par la Mission sont la preuve du réengagement politique de la Communauté internationale face aux crises de protection et de stabilisation[1948]. L'autorisation du recours à la force offensive de la résolution 2147(2014) face aux actions des groupes armés, dans le cadre du mandat renforcé, est la marque du politique de dépasser les réflexes traditionnels de l'organisation et de mettre en œuvre de nouvelles méthodes de protection des civils ; méthodes que le milieu institutionnel n'oserait

[1946] Rapport de Human Right Wach, « l'incapacité des Nations Unies à protéger les civils à Kiwanja », décembre 2008.
[1947] S/RES/ 1856(2008) et 1925(2010).
[1948] S/RES/1906 (2009), 23 décembre 2009, §9.

de lui-même mettre en œuvre sans soutien politique affirmé. En dépit de quelques inquiétudes exprimées, la résolution 2098(2013) fût adoptée sans opposition majeure, ni menace de veto par les membres permanents du Conseil de sécurité[1949]. Les États membres se sont investis de façon unanime pour une action robuste, insufflant et encourageant la nouvelle pratique de l'usage de la force par la Brigade d'intervention de la MONUSCO[1950]. Politiquement, « *la protection des civils est devenue l'aubaine rhétorique parfaite pour justifier de nouvelles inflexions, de nouvelles interprétations du maintien de la paix* »[1951].

### *1. Les interventions du Président du Conseil de sécurité, paramètre de l'engagement politique*

L'engagement du Conseil de sécurité dans une opération de maintien de la paix traduit l'implication politique des Nations Unies. Les interventions de son Président sont la preuve de l'engagement politique avec l'avis consensuel du Conseil. Elles mettent en lumière les directions que l'organe principal du maintien de la paix souhaite voir mises en œuvre sur le terrain dans l'exécution de ses décisions. Toutefois, l'engagement politique du Conseil est lié à la nature de la crise et d'une certaine façon à sa médiatisation dans l'opinion publique internationale. Ainsi, lorsque l'engagement politique est faible, l'efficacité des pratiques de protections des civils et du mandat lié reste ostensiblement limitée. Cet investissement politique du Conseil dépend aussi de la sensibilité de l'État assurant sa présidence. Il traduit la position politique à l'origine de la mise en œuvre de la pratique de protection prévue par le mandat. A titre d'exemple, lors de massacre de Bunia en 2003, le Président du Conseil de l'époque n'a pas envisagé une action robuste de la MONUC pour protéger les civils mais il s'est contenté de rendre hommage aux Casques bleus et à reconnaître l'environnement difficile dans lequel, ils opèrent[1952].

Lors de la prise de la ville de Bukavu en 2004, le Président du Conseil s'est limité à réitérer son soutien à la MONUC et à appeler les parties à appuyer la Mission tout en s'abstenant de toute hostilité à son encontre, preuve du manque de volonté politique autour d'un événement où la MONUC a brillé par son inaction[1953]. Cependant, cette volonté politique

[1949] Travaux du Conseil 2013, séance publique concernant la République Démocratique du Congo, S/2013/119.
[1950] Di RAZZA(N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit*. pp.424-425.
[1951] *Ibid*.
[1952] Déclaration du Président du Conseil de sécurité, S/PRST/2003/6, 16 mai 2003.
[1953] Déclaration du Président du Conseil de sécurité, S/PRST/2004/19, 7 juin 2004.

a évolué dans certaines crises au Congo. En 2008, lors de l'attaque de L. Nkunda à l'Est du Congo, le Président du Conseil de sécurité a condamné l'offensive et a demandé à la MONUC de « *s'acquitter pleinement de son mandat dans tous ses aspects, en particulier par une action robuste pour protéger les civils en danger et pour décourager toute tentative de quelque groupe armé menaçant le processus politique* »[1954]. Lors du viol de Luvungi en 2010, la Présidence du Conseil de sécurité déclare sa volonté de voir la MONUSCO améliorer ses relations avec les communautés locales pour pallier les carences constatées pendant cette période : « *le Conseil souligne que la MONUSCO doit améliorer ses relations avec les collectivités, notamment en se dotant de meilleurs mécanismes de collecte d'informations et outils de communication* ».

A cet égard, il demande instamment à la MONUSCO de continuer à œuvrer pour augmenter ses contacts réguliers avec la population civile et ainsi gagner sa confiance. Il lui demande de mieux faire connaître son mandat et ses activités. Il attire l'attention sur l'importance qu'il y a à se rapprocher de la population, à multiplier les patrouilles et à doter la Mission de matériels de communication appropriés dans les régions où le besoin se fait sentir [1955] .C'est dans ce cadre que se sont développés les réseaux d'alertes communautaires(CAN) en vue d'améliorer la rapidité de la réaction en cas d'urgence[1956]. Vu l'urgence, le Conseil de sécurité demande des comptes au Secrétariat sur sa stratégie de protection des civils et sur les problèmes rencontrés par la Mission dans la mise en œuvre de cette stratégie. Par cette position, le Conseil de sécurité démontre une volonté politique renouvelée et déterminée à traiter concrètement, sur le terrain, la question de la protection des civils, par une plus grande intervention et par un plus grand suivi dutravail du Secrétariat.

Ainsi, le Président du Conseil de sécurité dispose des pouvoirs et des responsabilités pouvant influencer les décisions de l'organe exécutif. En tant que représentant des Etats membres au nom de qui, il parle, il décide du calendrier et les situations à l'ordre du jour, il peut mettre en place l'ordre qu'il souhaite[1957]. De 1999 à 2006, l'engagement politique du Conseil de sécurité a visé à contenir les tendances centrifuges des parties belligérantes, à

[1954]Déclaration du Président du Conseil de sécurité, S/PRST/2008/40, 30 octobre 2008.
[1955]Déclaration du Président du Conseil de sécurité, S/PRST/2010/17, 17 septembre 2010.
[1956] Vingtième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/160, 27 mars 2009, §61
[1957] DI RAZZA (N), La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, *op.cit.* ,p.427.

veiller au comportement des acteurs du gouvernement de transition, à organiser et à sécuriser le referendum constitutionnel ainsi que les élections à l'origine de la troisième république.

En RDC, le recours à la force armée pour obliger les belligérants à respecter leurs obligations résulte d'un compromis politique au sein du Conseil de sécurité et plus précisément de ses membres permanents.

### *2. L'avènement de la Brigade d'intervention de la MONUSCO au mandat offensif : un regain d'intérêt et d'engagement politique*

L'évolution de la situation sécuritaire en République Démocratique du Congo, démontre que le Conseil de sécurité tend à substituer progressivement l'approche traditionnelle du maintien de la paix par une approche robuste. L'usage de la force pour la protection des civils et le respect du mandat initié par la MONUC trouve sa concrétisation à l'avènement de la Brigade d'intervention de la MONUSCO. Le Conseil de sécurité autorise la MONUSCO, au travers de sa composante militaire, à prendre toutes les mesures nécessaires pour s'acquitter des tâches suivantes : neutraliser les groupes armés et préparer le terrain pour les activités de stabilisation en ayant recours à ses forces régulières ou à sa brigade d'intervention [1958] .La Brigade d'intervention, fruit d'une opportunité pour l'institution onusienne, n'est pas une solution par défaut ; elle matérialise une formule longtemps mentionnée dans le répertoire du maintien de la paix mais en pratique bannie : toujours récusée mais jamais abandonnée [1959] . Pour F. Hara, la Brigade d'intervention de la MONUSCO est « *l'aboutissement de deux décennies de conflits au sein de l'institution onusienne pour évaluer la place de la force dans le système de sécurité collective internationale* »[1960]. La décision de recourir à la force armée dans une opération de maintien de la paix mobilise l'ensemble des Nations Unies et exige un soutien politique clair de la part des membres permanents du Conseil de sécurité.

L'adoption de la résolution 2098 (2013) a permis de mettre en lumière d'une part, la convergence des intérêts des acteurs et d'autre part, l'engagement politique conduisant à l'usage de la force armée pour s'opposer, une fois de plus, à la déstabilisation régionale en

[1958] S/RES/2098(2013), 28 mai 2013, §9.
[1959] MACLET (N), *La normalisation d'un tabou : La Brigade d'intervention de la MONUSCO et l'usage de la force offensive pour maintenir la paix (1999-2013), op.cit*., p.93.
[1960] Selon Fabienne Hara, la Brigade d'intervention de la MONUSCO est le résultat de « l'épuisement de toutes les solutions » et de la reprise passive par l'institution onusienne d'une idée essentiellement régionale.

cours menée par le M23. L'usage de la force offensive, pour assurer le volet protection du mandat, traduit la façon dont la culture organisationnelle onusienne peut être infléchie par le politique. La naissance de la Brigade d'intervention de la MONUSCO a été le fruit de tractations hautement politiques poussant le Conseil de sécurité à des compromis conduisant à conserver le contrôle sur les événements dont il n'était pas à l'origine. L'investissement politique du Conseil de sécurité dans le processus de stabilisation de la région est marqué par la nomination d'une envoyée spéciale pour la région des Grands Lacs, Mary Robinson, dont la mission est d'accentuer les initiatives politiques en vue du règlement de la crise en s'appuyant sur l'accord-cadre d'Addis-Abeba[1961].

Sur le plan opérationnel, le Conseil de sécurité a choisi un outil novateur lui permettant de conserver sa main mise sur le sujet en autorisant l'intervention d'une force disposant de moyens pour imposer la paix. Au départ, une force neutre était prévue dans le cadre de la CIRGL et de la SADC pour contrer la déstabilisation de la RDC[1962]. Ne souhaitant pas financer une force dont le contrôle opérationnel lui aurait échappé, et, en vertu de la résolution 2098 (2013),§9, la proposition de la force neutre fût abandonnée au bénéfice d'une force offensive placée sous le commandement de la MONUSCO. Dans cette innovation, le politique a décidé d'accompagner le militaire par l'alternance entre actions offensives et négociations politiques à Kampala. Pour la fin de la crise, le politique a privilégié le jeu de la pression militaire sur les négociations politiques pour pousser le M23 à accepter le désarmement et le cantonnement. Toute intervention militaire incarne l'interventionnisme politique et traduit l'engagement de la communauté internationale[1963].

La conduite des opérations militaires offensives contre les groupes armés apparait comme l'activité contemporaine la plus convaincante aux yeux de l'opinion publique et la publicité politique la plus efficace en matière de maintien de la paix. La création de la Brigade de l'Ituri après le massacre de Bunia, en 2003, la création de la Brigade d'Intervention de la MONUSCO pour neutraliser le M23 après la prise de Goma en 2013, ou les opérations

[1961] S/RES/2098(2013), 28 mars 2013, préambule.
[1962] Rapport spécial du Secrétaire général des Nations Unies sur la République Démocratique du Congo et la région des Grands Lacs, S/2013/119, 27 février 2013
[1963] Di RAZZA (N), « *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », op.cit.,* pp.431-432.

conjointes FARDC/MONUC et MONUSCO résultent de la collusion des intérêts politiques[1964].

Ainsi, la défaite militaire du M23 a été rendue possible par l'alignement des intérêts politiques du gouvernement congolais, des Nations Unies et des Etats contributeurs des troupes qui voulaient en finir avec ce mouvement rebelle. La Tanzanie, le Malawi et l'Afrique du Sud dont les troupes composent la Brigade souhaitent contrer l'expansionnisme rwandais au Congo. Les Nations Unies voulaient laver l'humiliation qu'elles ont subie lors de la prise de la ville de Goma. Certains pays occidentaux voyaient d'un mauvais œil cette nouvelle déstabilisation des Kivus et de la région ; ils ont exercé des pressions diplomatiques sur le Rwanda pour qu'il s'abstienne de tout soutien au M23[1965]. C'est la combinaison des actions et des intérêts politiques particuliers de certains pays africains, de certains membres permanents du Conseil de sécurité ainsi que la volonté politique du gouvernement congolais qui ont permis la création de la Brigade d'intervention de la MONUSCO, puis la réussite de la mission symbolisée par la défaite militaire du M23. Ainsi, la victoire contre le M23 est une victoire politique bâtie sur un consensus large entre les décideurs[1966].

Dans l'histoire des opérations de maintien de la paix, aucun mandat n'avait, jusqu'alors, attribué à une mission de paix des Nations Unies la prérogative de décider de lancer seule ou en soutien à des forces armées nationales une offensive contre un ennemi clairement identifié et désigné comme forces négatives. Retenons que le recours à la force par les Casques bleus de la MONUSCO pour exécuter leur mandat a été un processus long, entrecoupé d' échecs et de transformations de mandat de la MONUC, puis de la MONUSCO[1967]. L'idée d'une force robuste a longtemps germé dans l'esprit de décideurs des OMP concernant la RDC mais sa concrétisation est le fruit d'une accumulation de stratégies inadaptées et inefficaces face à la complexité du conflit congolais dans toutes ses dimensions locales et régionales[1968].

---

[1964] Les Echos de la MONUSCO, « La MONUSCO soutient les FARDC pour neutraliser le Front de Résistance Patriotique de l'Ituri », 15 juillet 2015.
[1965] Les Etats-Unis, la Suède, les pays-Bas, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont suspendu leur aide au Rwanda.
[1966] LAGRANGE (M-A) et VIRCOULON (T), « Réflexions sur 17 ans de présence de l'ONU en République Démocratique du Congo », Notes de l'*IFRI*, avril 2016, pp. 13-14.
[1967] NOVOSSELOFF(A), « La Brigade d'intervention de la MONUSCO », *Réseau de recherche pour les opérations de maintien de la paix,* 7 juillet 2013
[1968]MACLET (N), *La normalisation d'un tabou : La Brigade d'intervention de la MONUSCO et l'usage de la force offensive pour maintenir la paix (1999-2013), op.cit*., pp.93-94.

La politique onusienne en RDC reposant sur la quantité de personnel et du renouvellement du mandat à chaque flambée de violence devenait inopérante. Et face à une MONUC critiquée de toute part pour son inefficacité à protéger les civils malgré son effectif, ses moyens et son mandat, la nécessité d'un mandat robuste avec des objectifs précis, des effectifs conséquents et une volonté politique affirmée s'est imposée comme la voix incontournable pour obtenir la paix en RDC et dans la région des Grands Lacs. La Brigade d'intervention a été envisagée comme étant une réponse conjoncturelle à une crise sécuritaire[1969]. Sa création, avec les négociations liées, et son déploiement se sont déroulées dans l'urgence, réduisant le cercle des décideurs légitimes à œuvrer pour la résolution du conflit, mais elle a suscité le scepticisme de certains contributeurs des troupes quant à son efficacité réelle[1970].

Fruit d'une opportunité politique pour l'institution onusienne, la Brigade d'intervention n'est pas une solution par défaut, elle matérialise une formule longtemps présente dans le répertoire du maintien de la paix mais bannie en pratique, toujours récusée mais jamais abandonnée[1971]. Pour F. Hara, elle est « *l'aboutissement de deux décennies de conflits au sein de l'institution onusienne pour évaluer la place de la force dans le système de sécurité collective international* »[1972]. La persistance de l'idée de l'usage de la force offensive au sein du Secrétariat et les nombreuses tentatives de dépasser les limites posées par cette formule :« *autoriser à utiliser tous les moyens nécessaires dans les limites de ses possibilités* », sa concrétisation directement liée à la configuration de la crise congolaise, a été rendue possible par une série de convergences et de tractations politiques : un consensus politique à tous les niveaux permettant une disponibilité matérielle d'une force prête à assumer un mandat offensif[1973].Ainsi, le manque de volonté politique entre les acteurs

[1969] *Ibid*

[1970] *Ibidem* ; La diplomatie française a joué un rôle important de coordinateur entre les attentes des pays de la SADC et la marge de manœuvre dont disposait le DOMP pour innover, réformer et transformer le champ des possibles. En effet, le Rwanda occupe la présidence au mois d'avril et il aurait été délicat de faire voter cette résolution sous son mandat, pour des raisons essentiellement diplomatiques. Deux options s'offraient aux négociateurs français, qui n'ont ouvert le débat qu'après avoir distribué le rapport du Secrétaire général au Conseil à la fin du mois de février : « faire dormir le texte jusqu'au mois de mai, pour le faire passer sous la présidence togolaise, ou accélérer les négociations pour qu'il soit adopté à la fin du mois de mars, sous présidence russe. Les experts de la représentation française auprès des Nations Unies ont choisi la seconde option.

[1971] MACLET (N), *La normalisation d'un tabou : La Brigade d'intervention de la MONUSCO et l'usage de la force offensive pour maintenir la paix (1999-2013), op.cit.,* p.93.

[1972] Selon Fabienne Hara, la Brigade d'intervention de la MONUSCO est le résultat de « l'épuisement de toutes les solutions » et de la reprise passive par l'institution onusienne d'une idée essentiellement régionale.

[1973] MACLET (N), *La normalisation d'un tabou :La Brigade d'intervention de la MONUSCO et l'usage de la*

recherchant la paix peut compromettre la protection des civils et influencé négativement le mandat. La résurgence des groupes armés à l'est du Congo et son effet déstabilisateur dans la région ont relancé les discussions entre la MONUSCO et le gouvernement congolais pour la reprise des opérations conjointes contre les FDLR dans les Kivu, opérations suspendues à la suite des divergences de choix du groupe armé à désarmer après le M23.

### B. La reprise de la coopération MONUSCO/FARDC en 2015, un arbitrage politique modifiant l'approche de la protection des populations civiles

Les désaccords politiques entre le gouvernement congolais et la MONUSCO sur les priorités à prendre pour neutraliser les groupes armés après la défaite du M23 ont érodé la sécurité dans la région et retardé certaines opérations contraignant les FARDC à mener seules les opérations là où les opérations conjointes s'avéraient plus efficaces. La dimension politique de l'usage de la force décidée par le Conseil de sécurité au nom de la protection des civils et du mandat de stabilisation contre les groupes armés s'est posée lorsque le Gouvernement congolais, dans sa souveraineté, a décidé de privilégier les opérations conjointes offensives contre les ADF alors que la MONUSCO, pour des raisons politiques répondant aux préoccupations sécuritaires du Rwanda et conformément à la résolution du Conseil de sécurité, décida de s'attaquer aux FDLR[1974]. Faute d'accord, les opérations conjointes n'ont pas eu lieu contre les FDLR ; le gouvernement congolais (les FARDC) a décidé de mener seul les opérations militaires contre les ADF à Béni et les FRPI en Ituri sans le soutien de la MONUSCO.

L'importance du renouvellement de l'engagement politique et l'importance stratégique de la coopération MONUSCO/FARDC dans la lutte contre les groupes armés se sont encore une fois manifestées lors de la suspension, par la MONUC, des opérations conjointes en 2009, subordonnant leur reprise au retrait de deux généraux congolais soupçonnés de violations de droits de l'homme dans la conduite des opérations militaires de DDR[1975]. Après 5 mois de suspension d'appui aux FARDC et face à la détermination du gouvernement congolais à ne pas procéder au remplacement des généraux mis en cause, la MONUSCO abandonne, en

*force offensive pour maintenir la paix (1990-2013),op.cit*., p. 94.

[1974] AFP, « Offensive contre les rebelles rwandais en RDC : l'ONU fait une pause (porte-parole), 11 février 2015, disponible sur : http :// reliefweb.int/report/democratif-republic-congo/offensive-contre-les-rebelles-rwandais-en-rdc-lonu-fait-une-pause (consulté 28 juillet 2015) ; S/RES/2147 (2014), 28 mars 2014, §19

[1975] S/RES/1906 (2009), 23 décembre 2009, §22.

juillet 2015, cette exigence et relance les opérations conjointes contre les FDLR[1976], traduisant ainsi une manœuvre politique par laquelle la protection offensive et militarisée des civils a été privilégiée à la question du respect des droits de l'homme par les forces armées congolaises engagées dans les opérations militaires[1977]. Pour le Conseil de sécurité, les succès de la Mission passe par le partenariat avec le gouvernement congolais[1978].

Les difficultés rencontrées par les FARDC dans la lutte contre les groupes armés et les réserves des Casques bleus à s'engager seuls dans les opérations de désarmement contre les FDLR ont conduit M. Kobler à abandonner ses exigences dans le choix des officiers impliqués dans les opérations, confirmant ainsi la déclaration du Président du Conseil de sécurité de janvier 2015 demandant à la Brigade d'intervention de mener des opérations militaires contre les FDLR : « *Le Conseil souligne que l'effort de protection des civils exige notamment de mettre fin à la menace que représentent les FDLR, y compris par une intervention militaire énergique des FARDC et de la MONUSCO par l'intermédiaire de la Brigade d'intervention de la force agissant en coopérant avec l'ensemble de la Mission (...)*»[1979]. On peut noter que le choix politique priorisant les opérations offensives ciblées en coopération avec les forces armées congolaises a semblé sacrifier les droits de l'homme sous prétexte de la protection des civils. Cette décision de la MONUSCO peut apparaître scandaleuse et entacher la crédibilité des Nations Unies dans la préservation des droits de l'homme.

Cette décision a permis de surveiller les FARDC lors de la conduite des opérations contre les groupes armés. Elle peut se comprendre aussi à l'aune de la protection physique urgente des populations dans les opérations. Elle semblait aller à l'encontre des idéaux de droits de l'homme mais force est de constater que c'est au nom de ces mêmes droits que la

[1976] « RDC : l'ONU entend accélérer la neutralisation des groupes armés », Centre d'actualité de l'ONU, 14 juillet 2015. Disponible sur : http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=3517. VbULMxOqqko. (Consulté le 30 août 2016.

[1977] KOBLER (M), Conférence de presse sur la République Démocratique du Congo, commentaires informels aux médias, New York, Nations Unies, 14 juillet 2015. Disponible sur: http:// webtv.un.org/search/sc-president-gerard-jacobus-van-bohemen-new-zealand-and-martin-kobler-monusco-on-the-democratic-republic-of-the-congo-security-council-media-stakeout-14-july-2015/4354297625001? Term=martin%20kobler.

[1978] UN News Centre, « Success of UN DR Congo mission hinges on constructive partnerrship with Government Security Council told ».

[1979]Déclaration du Président du Conseil de sécurité, S/PRST/2015/1, 8 janvier 2015, « *Le Conseil réaffirme le soutien à la MONUSCO et demande à toutes les parties, y compris les pays qui fournissent des contingents à la Brigade d'intervention de la force, de continuer de s'employer résolument à permettre à la Mission de s'acquitter pleinement et impartialement de son mandat, y compris en menant des opérations militaires visant à neutraliser les FDLR* ».

décision a servi le mandat de protection. Ce revers politique traduit la complexité et la subtilité du mandat de protection qui peut faire appel au pragmatisme justifiant des actions parfois contradictoires ou compétitives ou des arbitrages entre les différentes tâches qui sont au tant louables les unes que les autres. Les manœuvres politiques ont confirmé une fois de plus pour la MONUSCO qu'elles peuvent primer, dans certaines circonstances, sur les règles des droits de l'homme[1980].

### *1. La protection des civils comme instrument politique*

Alors que les opérations unilatérales menées par les FARDC contre les FDLR ont fait l'objet de préoccupations quant à la protection et la sécurité des civils. Se retirer définitivement des opérations conjointes, et laisser les FARDC, connues pour ses lacunes, exposant les populations civiles aux représailles des groupes armés aurait conduit à la faillite de la Mission de la MONUSCO et à la perte d'un levier auprès des populations, levier bien réel tant que la coopération militaire existait[1981]. La protection des civils devient, dans son usage, un outil politique, de façon opportuniste et instrumentale. La protection des civils a acquis cette réputation pour faire avancer certains objectifs politiques. A titre d'exemple, en Libye, au Mali et en République Centrafricaine, la protection des civils a été utilisée comme instrument politique pour légitimer l'intervention internationale, empruntant à la rhétorique de la responsabilité de protéger[1982]. En RDC, c'est au nom de la protection des civils que le Secrétaire général de l'ONU et les États membres du Conseil de sécurité ont défendu la MONUC devenue MONUSCO à demeurer dans le pays malgré la demande de son retrait formulée par le Président Kabila[1983]. Mais pour le gouvernement congolais, l'invocation de la protection des civils dans les résolutions du Conseil de sécurité devient un prétexte instrumentalisé par le Conseil de sécurité pour procrastiner le retrait de la MONUSCO de la RDC.

---

[1980] Conseil de sécurité, S/RES/2211, 26 mars 2015. Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2015/172, 10 mars 2015, §§ 40 et 50

[1981] Radio Okapi, « La traque contre les FDLR nécessite l'appui de la MONUSCO, selon Martin Kobler », 1er avril 2015. Disponible sur : http//radiookapi.net/actualité/2015/04/01/la-traque-contre-les-fdlr-necessite-lappui-de-la-monusco-selon-martin-kobler/ (consulté le 15 janvier 2016)

[1982] CONDORELLI (L), « De la « responsabilité de protéger », ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie », *R.G.D.I.P*, 2006, p.11-18.

[1983] .Marie Bourreau et Habibou Bangré, « RDC : recherche de compromis entre Joseph Kabila et la MONUSCO », Le Monde, 18 février 2015.

En insistant sur les besoins persistants de sécurisation des populations locales à l'Est de la RDC, le Conseil de sécurité réaffirme son soutien au mandat politique de la MONUSCO. Au sein de la Mission et de ses partenaires, notamment des organisations humanitaires, la protection des civils est instrumentalisée pour gagner des ressources et s'assurer une grande visibilité. Son invocation est un argument légitimant toute activité de la MONUSCO susceptible d'obtenir un gain politique. Pour les troupes du maintien de la paix les plus proactives, la protection des civils est un argument utile pour se mettre en avant et gagner en considération dans l'architecture du maintien de la paix. Certains pays africains comme le Rwanda, l'Afrique du sud, l'Ouganda, le Burundi ou la Tanzanie cherchent à acquérir davantage de pouvoir politique par leur volontarisme à s'engager dans les opérations de maintien de la paix ayant pour tâche principale la protection des civils.

Leur attitude plus proactive en matière de protection des civils qu'un autre contributeur de troupes peut devenir un enjeu de concurrence politique entre les États. La participation de certains États précités dans les opérations de maintien de la paix sert de couverture contre toutes les allégations de violation des droits de l'homme dans leur propre pays. D'autres en font un objet de chantage et n'hésitent plus de menacer de retirer leurs troupes des OMP chaque fois qu'ils sont mis en cause pour des violations des droits de l'homme dans leurs pays. En décembre 2016, le Burundi accusé de violations des droits de l'homme a menacé de retirer ses troupes déployées en Somalie dans le cadre de l'AMISOM [1984]. L'établissement et le déploiement de la Brigade d'intervention de la MONUSCO pour la protection des civils par la neutralisation du M23 s'est opéré dans un contexte hautement politisé et a constitué la meilleure publicité politique. Sous l'initiative de la France, une résolution modifiant le mandat de la MONUSCO fût adoptée et créa une force intégrée au sein de la MONUSCO contrôlée par les Nations Unies. Bien que l'approche militaire offensive soit décidée, le politique a toujours accompagné cette dimension offensive par des alternances entre actions militaires et négociations politiques à Kampala sous la médiation du ministre Ougandais de la Défense[1985].

En effet, certains États se sont interrogés sur le bien-fondé de cette résolution après la scission du M23 et la reddition de son chef B. Ntangana à l'Ambassade américaine au

[1984] Mission de l'Union africaine en Somalie, créée le 19 janvier 2007.
[1985]VIOLLAZ (A), « RDC : le renforcement du mandat de la MONUSCO suscite des réticences », New York, Nations Unies*, AFP,* 22 mars 2013.

Rwanda. D'autres par contre, on fait valoir l'importance des précautions relatives aux principes traditionnels du maintien de la paix d'où le rappel au caractère exceptionnel de cette Brigade sans pouvoir créer d'incidences négatives sur les principes traditionnels du maintien de la paix[1986]. Certaines tâches exécutées par la MONUSCO en vertu des résolutions du Conseil de sécurité illustrent une fois de plus cette politisation du mandat. En effet, certaines de ces tâches constituent en soi de véritables indicateurs de cette politisation de la protection des civils ; elles interagissent avec le gouvernement congolais, hôte de la Mission tout en y intégrant la dynamique de la coopération régionale avec les pays voisins de la RDC dans la lutte contre les forces négatives.

### *2. Les indicateurs de la politisation des tâches de protection des civils et de stabilisation en RDC*

S'agissant de la stabilisation confiée à la MONUSCO, les Nations Unies ont choisi d'accentuer le renforcement des capacités de l'État et la reconstruction du pays minimisant certaines poches d'insécurité dans lesquelles les groupes armés sévissaient et continuaient à menacer les civils. En 2008, le système des Nations Unies et ses partenaires ont établi une Stratégie de stabilisation à laquelle participait la MONUSCO pour soutenir le plan du gouvernement congolais de 2009 visant à la Stabilisation et à la reconstruction des zones affectées par le conflit (STAREC). L'un des paradoxes de la MONUC/MONUSCO repose sur la nature de son mandat tendant à porter et à légitimer un certain discours politique. La protection des civils par la MONUSCO souffre de cette politisation qui, à des moments donnés, stimule le mandat et parfois, le contrarie par des considérations d'intérêts politiques. Dans son mandat, la MONUC/MONUSCO exécute plusieurs tâches susceptibles de générer des contradictions, voire de la confusion ou des déchirements par les différentes sections qui la composent.

Concilier le soutien aux FARDC et la défense des droits de l'homme lorsque les mêmes FARDC sont connues pour leurs abus auprès des populations civiles semble être délicat. Le gouvernement congolais a fait le choix d'intégrer les ex-miliciens au sein de l'armée nationale, le mandat de la MONUC/MONUSCO, consistant à appuyer la réforme des services de sécurité et à soutenir les FARDC pour neutraliser les groupes armés récalcitrants, entre en conflit avec celui de protection des civils et de lutte contre l'impunité. La protection

[1986] S/RES/2098(2013), 28 mars 2013, §9.

des enfants soldats, leur démobilisation et leur réintégration dans la vie civile auprès des habitants qu'ils ont terrorisés lorsqu'ils étaient combattants pose aussi un problème. Le processus de DDR peut aller à l'encontre de la lutte contre l'impunité lorsqu'il faut intégrer à l'armée nationale des combattants soupçonnés de crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité, avec le risque de raviver le vieux débat entre justice et paix. Les résolutions 1925(2010), §12 et 2098(2013), §15 illustrent bien cette politisation de la Mission. La MONUSCO a été mandatée pour exécuter des tâches recouvrant des sujets politiques permettant l'interaction avec le Gouvernement congolais[1987]. Ces résolutions présentent des tâches exécutées par la MONUSCO en collaboration avec le Gouvernement congolais, témoin d'une grande politisation de la Mission symbolisée par l'utilisation dans les mêmes résolutions des verbes : « *appuyer, soutenir, collaborer, aider, surveiller et coordonner* ».

La multiplicité des tâches politiques confiées à la MONUSCO pourrait à certaines occasions minimiser son attention sur les autres activités. La protection des civils pourrait, dans ce cas, souffrir de la priorisation des autres activités de la MONUSCO. La période électorale constitue un paramètre important pendant lequel, la protection des civils est subsidiaire à la promotion d'un bon déroulement du processus électoral. On peut être amené à taire certains abus, retarder la publication de certains rapports sur les violations des droits de l'homme liés au processus électoral afin de défendre la tenue des élections et encourager la démocratisation en cours pour faciliter la sortie du conflit. En 2011, les abus commis par les agents de l'État congolais à Kinshasa liés au processus électoral entre 26 novembre et 25 décembre 2011 n'ont été publiés que le 20 mars 2012. Un autre rapport couvrant les violations des droits de l'homme commises entre octobre 2011 et 2013 n'a été publié que fin 2013. Ce décalage entre la constatation des abus et leur publication démontre la prudence de la Mission préférant défendre le bon déroulement des élections et le commencement de la phase de stabilisation. Il s'explique aussi dans un contexte où l'existence même de la MONUC et sa transformation en MONUSCO sont issues de négociations politiques difficiles entre le Conseil de sécurité et la RDC exprimant sa volonté de voir, au final, la Mission quitter progressivement le pays d'ici 2020.

Ainsi, l'institutionnalisation du mandat d'une opération de maintien de la paix et les réponses des Nations Unies en la matière se soldent exclusivement par des procédures

[1987].S/RES/1925(2010), 28 mai 2010, §12 ; S/RES/2098(2013), 28 mars 2013, §15.

administratives standards. Cependant, la bureaucratie étant une forme d'organisation de l'action parmi d'autres, peut présenter des contraintes, susceptibles de constituer un frein à l'accomplissement d'une tâche aussi volatile que la sécurisation des populations dans un environnement de conflit armé comme en RDC. Pour De Jonge Oudraat : « *l'ONU souffre d'une faiblesse structurelle et il appartient aux États membres de la rendre efficace dans l'intérêt des États membres de la société internationale* »[1988]. Un programme mis en œuvre par une organisation peut pâtir naturellement des limites structurelles de celle-ci. Les règles de l'institution, ses procédures, sa marge de manœuvre, ses moyens matériels, ses membres et sa culture organisationnelle ont une influence considérable sur la façon dont les activités sont menées. Ainsi, les contraintes organisationnelles inhérentes à la structure onusienne se sont remarquées dans la pratique des activités de la MONUSCO constituant des limites imposées par son mode de fonctionnement, maintenant une certaine force d'inertie susceptible de peser sur l'exécution du mandat. Les sursauts politiques peuvent provoquer l'émulation du mandat et rénover la vision de protection des civils et de stabilisation.

Le politique et la marge des manœuvres dynamiques qu'il imprime au mandat ne constituent pas toujours une panacée. Dans certaines circonstances, le levier politique peut se rompre à la suite de désaccords et de dissensions politiques entre les acteurs ayant concouru à son rebond provoquant l'affaiblissement de la dynamique positive amorcée.

## §2. L'AFFAIBLISSEMENT DE LA DYNAMIQUE POLITIQUE POSITIVE OU L'ECHEC DE LA TENTATIVE DE REBOND APRES LA DEFAITE DU M23

Il est communément admis qu'une structure organisationnelle puisse produire des effets contraires à son action en limitant le travail de ses agents par une lenteur institutionnelle ou par l'émergence de désaccords entre les parties entrainant un manque d'initiative et d'adaptation à l'évolution de son environnement. La résolution 2098 (2013), fruit d'un engagement politique déterminé avec des modes d'actions révolutionnant la pratique du maintien de la paix, s'est, après la défaite du M23, accompagnée d'une relative dépolitisation. Faute d'un accord sur la durée, la stratégie offensive initiée par le Conseil de sécurité s'est accompagnée des représailles ; elle a fait glisser l'action de la Mission vers une militarisation

[1988]DE JONGE OUDRAAT (C), « L'ONU, les conflits internes et le recours à la force armée », *op.cit*. p.830 ;

de la protection des civils[1989]. Le consensus politique qui a marqué l'adoption de la posture robuste s'est progressivement amoindri à différents niveaux créant de l'inertie et des blocages dans les activités de paix et de stabilisation. La volonté politique qui a marqué ce mandat offensif s'est retrouvée progressivement effritée par des vues divergentes entre les Etats membres des Nations Unies, entre New-York et le terrain représentés par la MONUSCO et entre l'ONU et le gouvernement congolais.

Ces désaccords et ces dissensions politiques sont apparus entre les acteurs participant aux opérations. Ils ont épuisé la vitalité et l'énergie politique qui se sont manifestées lors de la mise en œuvre de ce nouveau mandat offensif de la MONUSCO en 2013. Ces divergences d'appréciation ont porté sur la poursuite des opérations offensives après la défaite du M23, sur la conditionnalité du soutien militaire, sur l'identification du groupe armé à cibler prioritairement et sur les modalités des DDR/DDRRR. Toutes ces divergences politiques ont créé une dynamique politique négative limitant l'efficacité de la pratique de la protection des civils, des opérations de stabilisation et de consolidation de la paix. Selon T. Vircoulon, « *la castration politique est le prix que la mission des Nations Unies paie pour son inutilité militaire* ».

Depuis les élections de 2006, la MONUC, puis la MONUSCO ont vu progressivement leurs rôles politiques se réduire sous la pression du gouvernement congolais. Le Président Kabila a mal vécu sa mise sous une forme de « *tutelle* » par le comité international de l'accompagnement de la transition (CIAT), pendant la période de transition. Il cherche à chaque occasion de réaffirmer la souveraineté de son pays et il ne cesse d'exploiter toute lacune de la Mission de la paix pour réclamer son redimensionnement. Le 29 novembre 2009, lors d'une conférence de presse en Mbuji-Mayi, le Président Kabila s'exprimait en ces termes :

« *Le mandat de la MONUC sera encore renouvelé pour 6 mois à partir du mois de décembre. Le souhait du gouvernement congolais est de recevoir un plan de désengagement de la MONUC avant le 30 juin 2010, parce que nous pensons, et c'est le cas, que depuis le début de cette année, il y a une amélioration nette de la situation sécuritaire dans l'Est du pays*»[1990].

[1989] Rapport Brahimi, *op.cit*., §§ 56 et 64.

[1990]Http://www.radiookapi.net 15 mars 2010.

La position du gouvernement congolais trouve son origine dans l'impotence militaire des Casques bleus à prévenir les crises et dans l'avis négatif émis, par les cercles internationaux, sur la faiblesse de la MONUC/MONUSCO à exécuter efficacement son mandat. Lors des élections de 2011, le gouvernement congolais, en s'appuyant sur le principe de souveraineté, a contraint la mission de paix à se contenter d'un rôle purement technique allant jusqu'à couvrir des élections qui se sont révélées largement irrégulières et frauduleuses[1991]. En 2018, alors que le mandat de la MONUSCO préconisait un soutien au processus électoral, le gouvernement congolais a refusé toute assistance de la communauté internationale la privant de son droit de regard sur le processus électoral. Le gouvernement congolais a décidé de financer les élections à partir de fonds propres privant la communauté internationale de contestation pour les élections qu'elle n'a ni organisé, ni financé et encore moins observé le déroulement.

### A. Le recul progressif de l'investissement politique

Au début des années 2000, la RDC est au centre de l'expérimentation, par l'ONU, d'une politique ambitieuse de résolution des conflits et de reconstruction d'un État failli à travers la MONUC. Mais après 20 ans de présence, les résultats de l'action de l'ONU sont, sans cesse, remis en cause par le gouvernement congolais pouvant aller jusqu'à l'humiliation militaire. En 2010, cette mission comptait peu de défenseurs dans les représentations diplomatiques et à New York. Au fil des années, elle semble avoir abandonnée ses ambitions politiques et institutionnelles au bénéfice d'un repli sur son rôle sécuritaire dans l'Est du pays, allant jusqu'à accepter, en 2011, l'organisation, par la Commission Électorale Nationale Indépendante, d'une élection entachée de graves irrégularités[1992]. Ces critiques sont le résultat du vieillissement d'une mission qui peine à remplir son mandat ; elles sont, aussi, le résultat d'un changement d'approche de la crise congolaise et régionale par la communauté internationale. Elle propose de nouvelles pratiques de protection des civils et de la mise en œuvre du mandat. Dans sa résolution 1925(2010), le Conseil de sécurité prie :

[1991] S/RES/ 1925 (2010), 28 mai 2010, §12 ; RES/1991 (2011), 28 juin 2011, §5-8.

[1992] FRAISSEIX(P), « Les droits fondamentaux, prolongement ou dénaturation des droits de l'homme ? », *Revue du droit public*, 2001, n°2, pp.531-553.

« *Le Secrétaire général d'indiquer dans ses rapports ce qui aura été fait pour parvenir à une action coordonnée des Nations Unies dans le pays, et en particulier pour combler les lacunes importantes qui font que les objectifs de consolidation de la paix ne peuvent être atteints au cours de la mission* »[1993]. En effet, l'affaiblissement de l'engagement politique des Nations Unies au Congo est lié aux désaccords, voire aux divergences d'interprétation des tâches de la Mission entre le Gouvernement Congolais, le Conseil de sécurité et la Mission sur le terrain.

En 2015, les critiques du Bureau conjoint des Nations Unies, pointant régulièrement les abus des FARDC lors de l'opération Likofi (coup de poing) menée contre la délinquance urbaine en 2013, ont conduit le gouvernement congolais à expulser le chef des droits de l'homme de la MONUSCO, Scott Campbell. Cette perception divergente sur les droits de l'homme a opposé les deux partenaires traditionnels que sont la MONUSCO et le gouvernement congolais [1994] . Elle a réduit l'espace et la marge de manœuvre de la communauté internationale conduisant à l'affaiblissement progressif de son investissement politique face à la détermination du gouvernement d'obtenir le départ de la MONUSCO accusée d'inefficacité dans l'exécution du mandat de protection des civils et de stabilisation. Le désaccord entre l'ONU et le Gouvernement congolais persiste non seulement sur le délai de désengagement de la MONUC mais également sur une forme d'autoritarisme onusien restreignant l'exercice des compétences souveraines de la RDC. Lors de la séance d'adoption de la résolution 1906(2009), le représentant permanent de la RDC à l'ONU, l'Ambassadeur Ileka Atoki, a tenu à clarifier la position de son pays en ces termes :

« *Les Congolais désirent la paix, et la paix maintenant. La République Démocratique du Congo n'est pas la cause de la situation de rupture de paix et de sécurité internationales que connaît la région des Grands Lacs. Votre résolution enjoint mon gouvernement à adopter des législations et à les mettre en œuvre dans ce délai de 6 mois d'existence de vie de cette résolution. Pour aucune raison au monde souhaiterions-nous revenir à une quelconque forme d'autoritarisme fut-elle du Conseil de sécurité* »[1995].

[1993] S/RES/1925 (2010), 28 mai 2010, §20.
[1994] LAGRANGE (M-A) et VIRCOULON (T), « Réflexion sur 17 ans de la présence de l'ONU en République Démocratique du Congo », *op.cit*., p.14.
[1995]http://www.radiookapi.net (15 mars 2010).

En 2013, après la défaite militaire du M23, les acteurs politiques du conflit congolais auraient dû rester mobiliser pour mener des offensives similaires contre d'autres groupes armés actifs dans la région. Le relâchement du soutien politique et les multiples désaccords apparus entre les acteurs ont condamné la Brigade d'intervention de la MONUSCO à un affaiblissement. Dès lors que les opérations offensives ont été intégrées au mandat et la vision opérationnelle de la MONUSCO, le relais institutionnel de protection des civils et de la stabilisation semblait inévitable pour donner un souffle nouveau à la Mission. La militarisation induite par la résolution 2098(2013) était perçue comme une diversion politique dans la mesure où elle détournait l'attention de la communauté internationale sur l'impasse politique dans laquelle était maintenue la MONUSCO. On pouvait penser que la multiplication des menaces déterminerait les diverses opérations militaires à envisager sans détourner l'esprit du processus politique.

Constatant que la résolution du conflit congolais se trouvait politiquement dans une impasse, les militaires de la MONUSCO étaient devenus les seuls aptes à surmonter cette paralysie ou à remonter de nouvelles actions[1996]. La problématique des nouvelles milices créées après la résolution de la question du M23 a été traitée non pas politiquement mais uniquement militairement. Ainsi, la dépolitisation a accompagné la militarisation de l'action de la MONUSCO dans l'exécution de son mandat. La stratégie de la MONUSCO qui a prévalu après le M23 était marquée aussi par des dysfonctionnements médiatisés des coopérations. Alors que les tensions s'enchainaient pouvant déboucher sur un divorce entre la MONUSCO et le gouvernement congolais à propos des priorités des groupes armés à désarmer, l'ONU lance un ultimatum au gouvernement congolais avec suspension immédiate de son soutien militaire s'il ne remplace pas deux de ses Généraux soupçonnés d'abus. Cet épisode a crispé les relations MONUSCO/FARDC.

En 2014, les opérations offensives contre les autres groupes armés ont été paralysées pendant un moment à la suite du désaccord politique entre le gouvernement congolais et la MONUSCO sur les priorités et les séquences d'action à mener en matière de protection des civils. Le gouvernement congolais décide de s'attaquer aux ADF, groupe armé ougandais bien structuré et surtout connu pour des massacres à Bunia et Béni au Nord-Kivu, alors que, dans la résolution 2147 (2014), le Conseil de sécurité décide qu'après le M23, la Mission devra

[1996]LAGRANGE (M-A) et VIRCOULON (T), « Réflexions sur 17 ans de présence de l'ONU en République Démocratique du Congo », *op.cit*., p.14.

s'attaquer aux FDLR, ceci contre la volonté du gouvernement congolais[1997]. La Mission de paix et le gouvernement congolais sont en présence de deux cibles à neutraliser : ADF pour le gouvernement congolais et FDLR pour la MONUSCO. N'ayant pas les mêmes objectifs et priorités, la divergence entre les deux parties apparait et persiste au point qu'aucune opération militaire conjointe FARDC/MONUSCO ne fût plus réalisée et qu'aucun groupe armé ne fût désarmé après le M23.

Pour la MONUSCO, cibler les FDLR constituait un engagement symbolique et politique envers le Rwanda démontrant qu'elle se préoccupe aussi de la stabilité régionale et des préoccupations de Kigali concernant le DDRRR des FDLR. Cet engagement contre le groupe armé hostile à Kigali constituait un geste politique important pour démontrer l'impartialité de la Mission dans la région. Cet exemple traduit sans doute la politisation des choix de la Mission en vue de stabiliser la région. Cependant, par ce désaccord politique, la MONUSCO s'est retrouvée isolée ; le gouvernement congolais a décidé de s'attaquer seul aux ADF sans le soutien de la Brigade d'intervention. Ne pouvant s'engager seule contre les FDLR, la MONUSCO s'est contentée de lancer des ultimatums pour un désarmement volontaire sans véritablement convaincre[1998].

La nouvelle stratégie qui a généré un élan d'engagement politique pour le renouveau de l'action de la MONUSCO initiée par la résolution 2098 (2013) a fini par pâtir d'un affaissement de l'investissement politique après la défaite militaire du M23. Pour répondre aux besoins de protection, la MONUSCO a dû restructurer ses rouages en fermant des bases militaires pour concentrer ses effectifs et assurer leur déploiement comme forces mobiles et flexibles. Cependant, les pays contributeurs des troupes ont fait valoir leur réserve à cette approche offensive et mobile des Casques bleus. Ces réticences ont impacté l'action des contingents qui cherchent davantage à obtenir l'assentiment de leurs capitales et à respecter à la lettre les instructions nationales dans un contexte où le consensus politique fait défaut[1999].

---

[1997] Radio okapi, « La traque contre le FDLR nécessite l'appui de la MONUSCO, selon M.Kobler » , 1er avril 2015.

[1998]En 2014, le Président du Conseil de sécurité note la reddition de 300 FDLR. Cependant, l'ultimatum de janvier 2015 pour le désarmement volontaire avant toute action militaire n'a pas été suivi par les FDLR, le Président du Conseil signale la permanence du groupe et de nouveaux recrutements et appelle à des actions militaires pour protéger les civils.

[1999]VIOLLAZ (A), « RDC : le renforcement du mandat de la MONUSCO suscite des réticences », New York, Nations Unies*, AFP,* 22 mars 2013

La MONUSCO aurait dû être soutenue par un engagement politique à long terme pour pouvoir capitaliser et construire efficacement ces nouvelles inflexions initiées par le mandat offensif[2000]. Les dissensions entre les acteurs de paix ont été doublées par des incompréhensions réciproques et des phénomènes de concurrence entre les Nations Unies à New York et la Mission sur le terrain. En 2009, en exigeant le remplacement immédiat, par le gouvernement congolais, de deux Généraux accusés d'abus de pouvoir avec la suspension immédiate des opérations militaires conjointes, l'ONU a pris une position politique très forte. Cependant, cette position péremptoire de l'ONU a placé la Mission dans une situation délicate sur le terrain et a bloqué toute initiative de coopération en vue d'un processus DDR efficace et viable. L'analyse des contraintes du terrain aurait permis à la Mission de travailler de façon subtile avec le gouvernement congolais pour obtenir un compromis et des arbitrages réalistes fondés sur la réalité du terrain. Ne pouvant mener seules des opérations militaires, la MONUSCO a dû de *facto* travailler avec les Généraux soupçonnés d'abus.

Il est évident que la politique de conditionnalité impose à la Mission de ne pas conduire des opérations conjointes avec de tels officiers. Mais compte tenu du caractère incertain des allégations portées, car aucune enquête judiciaire sur le sujet n'a abouti et de la situation très critique des FARDC constituées d'ex-combattants également responsables d'abus, les personnels de terrain de la Mission pouvaient recourir à une évaluation discrétionnaire afin de faire au mieux en fonction de la situation réelle. Plutôt que de s'en tenir à l'application stricte de la conditionnalité du soutien militaire, les Casques bleus de la MONUSCO pouvaient juger de l'opportunité de travailler avec certains officiers soupçonnés d'allégations mais qui manifestaient une meilleure sensibilité aux droits de l'homme. Sans pouvoir obtenir le remplacement des Généraux incriminés et pour permettre une meilleure protection possible malgré une situation imparfaite, la reprise de la coopération militaire MONUSCO/FARDC, décidée en juillet 2015, par M. Kobler pouvait être comprise à la lumière des besoins croissants en matière de protection des civils[2001].

Si les opérations offensives ont conduit à un grand mouvement pour le DDR, la Mission était démunie pour étendre cette nouvelle façon de faire à toutes les zones ayant besoin de protection. L'absence de volonté politique de Kinshasa et des ressources épuisées

[2000] *Ibidem*
[2001] Radio Okapi, « RDC : Saïd Djinnit appelle à la reprise rapide de la coopération MONUSCO-FARDC contre les FDLR », 16 juillet 2015. ; DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit.,* p.430.

de la MONUSCO, le processus s'est retrouvé sclérosé, objet d'ajustements à minima. Faute de moyens, certains anciens combattants se sont retrouvés sans structure d'accueil et parfois mouraient de faim dans les camps. Les ressources limitées de la MONUSCO n'ont pas permis une prise en charge efficace de tous les combattants qui souhaitaient se rendre après la défaite du M23. Dans son rapport S/2013/757, le Secrétaire général de l'ONU note que, le 13 novembre 2013, 1000 éléments issus des groupes armés regroupés au camp militaire de Nyamunyuni ont sollicité leur intégration aux FARDC. Au Katanga, 1300 éléments se sont rendus aux FARDC mais faute de la logistique adéquate, certains transferts de combattants dans les camps militaires étaient entachés par de nombreuses évasions[2002]. Ce constat du Secrétaire général s'inscrit dans le cadre du rapport du C34 sur : « *La nécessité de renforcer le dialogue entre les Etats membres et le Secrétaire sur les moyens d'accroitre l'efficacité des missions de maintien de la paix notamment en réfléchissant aux mesures à prendre pour donner aux missions la possibilité d'adopter une ligne de conduite et des dispositions qui prémuniront contre les menaces susceptibles de peser sur l'exécution des mandats, la sûreté du personnel de maintien de la paix et les processus de paix en cours* »[2003].

Si le renouveau politique a permis d'infléchir positivement la sécurité des populations par la reddition massive des groupes armés, la machine organisationnelle de la MONUSCO n'était pas préparée à assumer complètement les conséquences. Sans le souffle politique affirmé, l'institutionnel s'est retrouvé seul pour appuyer la transformation du mandat de la MONUSCO résultant des évènements de 2013. Ainsi, le mandat de protection des civils se trouve entamé par un recul politique et une léthargie institutionnelle. Après la défaite militaire du M23, la convergence des intérêts politiques a été le chaînon manquant à la poursuite des opérations robustes contre les autres groupes armés notamment les FDLR et les ADF qui continuent à sévir dans l'est du pays[2004]. En 2014, les échos du massacre de Mutarule au Sud –Kivu et les assassinats réguliers de civils par les ADF (Allied Democratic Forces) autour de la ville de Béni au Nord-Kivu ont conduit le RSSG à reconnaitre publiquement la passivité des Casques bleus et à s'excuser :

[2002] Rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/757 du 17 décembre 2013, §§23 et 67.
[2003] Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, A/64/19, 2010, §65.
[2004]Radio France Internationale, « Massacre de Mutarule : abattement des familles des victimes », 28 août 2014 ; InternatioInternational Crisis Group, « Comprendre les conflits dans l'Est du Congo : la plaine de la Ruzizi », 23 juillet 2013. ; Conseil de sécurité, S/PV 7237, 7 août 2014, p.3. ; « Massacre de Mutarule : Human Rights Watch condamne l'inaction du gouvernement et de la Monusco », Radio Okapi, 3 juillet 2014.

« *Nous nous sommes rendus, le commandant de la force et moi-même à Mutarule et j'ai assumé publiquement la responsabilité de ce qui est passé et je me suis excusé auprès des populations* »[2005].

Les Casques bleus de la MONUSCO ont dû conserver leur stratégie de présence dissuasive en quadrillant moins le terrain. Ils n'ont pas opéré dans leur comportement le glissement tactique nécessaire issu du mandat offensif de la résolution 2098(2013). Du fait de ces désengagements et de ces désaccords politiques, la pratique de la protection par la MONUSCO s'est retrouvée affaiblie. La protection a pâti d'une réduction de l'engagement politique ; elle s'est heurtée à des blocages institutionnels d'une organisation de paix qui n'a pas eu le temps et les ressources nécessaires pour mettre en œuvre les nouvelles orientations initiées par le mandat offensif de la MONUSCO. L'alignement des intérêts internationaux et régionaux contre le M23 n'étaient plus d'actualité.

Après la défaite du M23, la MONUSCO, faute d'un soutien politique renouvelé, a fini par observer un immobilisme militaire à l'égard d'autres groupes armés. A ce titre, les succès de la MONUSCO, dans ce domaine, relèvent beaucoup plus de la concordance entre les agendas politiques du Conseil de sécurité, du gouvernement hôte et des acteurs régionaux. Lorsque les intérêts convergent, les progrès sont possibles et lorsqu'ils divergent, aucun résultat positif n'est enregistré. L'affaiblissement de l'engagement politique a conduit à aucune opération conjointe entre FARDC et MONUSCO et aucun autre groupe armé n'a été neutralisé en dehors du M23.

L'une des difficultés de la MONUSCO dans ce réengagement politique pour l'accomplissement de sa mission proviendrait aussi de son méga mandat politique entremêlant des opérations militaires de protection des civils, de stabilisation et de consolidation de la paix sans qu'un ordre de priorité n'ait été établi.

### B. Les revers du mandat multidimensionnel et les lenteurs dans la coordination des activités de la Mission

Le maintien de la paix contemporain se caractérise par la multi dimensionnalité ainsi que par la complexité de ses tâches qui ne font qu'aucun des volets des activités de la mission ne puisse être isolé, au bénéfice de la concentration des efforts de réforme ou d'amélioration

de l'efficacité générale[2006]. Celle-ci doit être servie par des avancées simultanées sur un certain nombre des volets retenus comme prioritaires pour la paix et la sécurité. L'efficacité générale d'une OMP repose sur les efforts parallèles et indissociables s'appuyant sur les capacités de la mission et sur le soutien politique apporté par les protagonistes à l'exécution du mandat. Les tâches multiples confiées à la MONUC par le Conseil de sécurité en vertu des différentes résolutions renforçant à la fois l'effectif des Casques bleus par les déploiements additionnels de troupes et la reconfiguration du mandat de la MONUC/MONUSCO transforment la MONUC à une mission cosmopolite et multi tâches. Dans son mandat, la protection des civils devient un concept fédérant les différentes sections de la MONUC/MONUSCO civiles et militaires. Elle est le carrefour des diverses activités de protection avec des priorités concurrentes rendant moins lisibles la nature holistique de la Mission. Chaque reconfiguration du mandat repose sur la stratégie de dépolitisation et de re politisation qui a fini par miner l'efficacité des stratégies arrêtées par la Mission. Les contraintes logistiques intrinsèques à la Mission sont poussées à leur paroxysme en raison de la nature multidimensionnelle du mandat.

Pour ce faire, le mandat est alourdi par des défis logistiques et organisationnels qui influencent toute la mise en œuvre. La capacité de la MONUSCO à fusionner et à allier les différents aspects, besoins, expertises dans tous les domaines de la restauration de la paix et dans la mise en place de structures adéquates au sein des opérations intégrées fait d'elle une Mission à la fois singulière et complexe. Le méga mandat de la MONUSCO listant une diversité de tâches oblige à l'exhaustivité dans l'action.[2007] Les différents domaines d'action de la MONUSCO : les opérations militaires conjointes, le renforcement des structures étatiques, le soutien à la société civile, la restructuration et la formation des services de sécurité, la réforme de la justice, les investigations sur les violations des droits de l'homme et la lutte contre l'impunité, le déminage, le DDR/DDRRR sont tous regroupés sous le parapluie du maintien de la paix. La bonne coordination de toutes ces activités s'avère déterminante.

Le risque de dispersion et de glissement des priorités énoncées dans le mandat de la MONUSCO est très prégnant. La protection des civils et la stabilisation peuvent souffrir de la complexité des procédures encadrant ses actions. Ce qui peut générer de concurrence et devenir une source de tension et parfois de conflit entre les acteurs participant à la Mission.

[2006] TARDY(T), « Quel maintien de la paix robuste, pour quel maintien de la paix efficace ? Vers une approche réaliste de la robustesse », *op.cit*., p.39.
[2007] DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit.,* p. 310.

### *1. Défaut des priorités et insuffisance de coordination des actions au sein de la Mission*

La création de la matrice de protection réunissant des militaires et des humanitaires, pour la mise en commun des informations, du renseignement et de leur analyse illustre bien ce besoin de coordination. Les revers de ce mandat élargi peuvent conduire à l'immobilisme, voire à la paralysie de l'action onusienne sur le terrain. L'imprévisibilité des violences implique le pragmatisme et la réactivité de la MONUSCO. L'implication de plusieurs acteurs pour une action donnée peut nuire à l'efficacité des Casques bleus à prévenir ou à réagir à des incidents sécuritaires touchant la population. La mise en concurrence des tâches énoncées dans le mandat de la MONUSCO est évidente lorsque chaque section souhaite jouer son rôle dans le mandat de protection des civils en définissant sa propre stratégie pour contribuer à la réalisation. L'une se bat pour la promotion des droits de l'homme, l'autre pour l'investigation des crimes de guerre et la lutte contre l'impunité, une autre section travaille au renforcement des capacités de l'Etat et agit en collaboration avec des autorités impliquées dans les violations des droits humains, l'autre travaille sur la réhabilitation d'anciens enfants soldats. Cette multiplicité d'acteurs prônant la protection des civils peut conduire à la concurrence et constituer parfois une force d'inertie, de blocage et une contre-productivité pour la bonne exécution du mandat[2008].

En 2012, lors de l'avènement du M23 et les allégations de violations des droits dans les territoires sous son contrôle notamment à Rutshuru, les différentes sections de la MONUSCO répondant à différentes priorités sont entrées en conflit pour atteindre le même objectif : la protection des civils. Alors que les autorités politiques de la Mission, privilégiant l'approche de la stigmatisation du M23 en l'ignorant comme interlocuteur afin de lui dénier toute légitimité, cherchent à se rapprocher de la position du gouvernement congolais, la section des droits de l'homme de la MONUSC voulant enquêter sur les prétendues violations des droits de l'homme à Rutshuru, a été confrontée à l'interdiction au personnel de la Mission de se rendre sur les territoires sous contrôle rebelle. Pour éviter le recrutement des enfants dans les rangs du M23, la section de la protection de l'enfant cherche à se déployer sur le territoire sous contrôle rebelle pour tenter d'exfiltrer des enfants soldats des rangs du M23. Bien que favorables à l'ouverture du dialogue avec le M23 pour protéger les civils, ces sections n'ont pas bénéficié du soutien politique souhaité des responsables de la MONUSCO. Même les

[2008]DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit.,* p.310.

équipes conjointes de protection ne pouvaient pas se rendre dans les territoires sous contrôle rebelles. Ce manque de priorité et de coordination a conduit à une protection biaisée des civils se trouvant dans les territoires sous contrôle rebelle[2009]. La multiplicité des entités dans le mandat de protection a pu générer des lacunes dans la répartition des tâches. Le non partage de l'information entre les acteurs pouvait porter préjudice à l'efficacité de chacun. La protection des civils est présentée comme « un oignon » aux multiples couches qui dépendent les unes des autres et de plusieurs partenaires[2010].

L'implication de tous les humanitaires, incluant les ONG locales et internationales, les agences comme l'OCHA, l'UNMACC pour les mines, l'UNICEF pour les enfants, le HCR pour les réfugiés et le PNUD a rendu le processus de protection des civils parfois trop vaste et trop exhaustif pour être efficient. Tout le monde fait de la « protection » sans que cela soit forcément au bénéfice des populations[2011]. Le phénomène de dispersion des efforts, de l'énergie, du temps et des moyens matériels dans la protection des civils semble le démontrer. La multiplication des efforts dans les différentes directions rend la tâche de la sécurisation physique et militaire des civils très complexe. Cette dispersion résulte sans doute de la définition floue de la notion de protection des civils telle que promue par les Nations Unies alors qu'elle a été conceptualisée comme incluant tant la sécurité physique immédiate que le processus politique voué à protéger les civils sur le long terme et à instaurer un environnement protecteur et stable. La permanence d'une telle culture au sein des Nations Unies, où chacun veut avoir voix au chapitre, peut conduire inévitablement à des carences, voire à la paralysie de toute l'action.

Déplorant ainsi le fait d'avoir vidé de son sens la notion de protection des civils, qui devrait réellement être comprise comme la sécurité face aux menaces physiques imminentes[2012], de nombreux interlocuteurs ont pointé le fait qu'« *à force de tout mettre dans la protection des civils, ça ne veut plus rien dire aujourd'hui* »[2013].

---

[2009] *Ibid*

[2010] WILLIAMS (P.D), « Renforcer la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix : regard sur l'Afrique », *op.cit.,* p. 44

[2011] DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit.,* p.311.

[2012] La Russie et la Chine ont notamment défendu cette approche visant à limiter la protection des civils à la simple sécurité physique.

[2013] DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit.,* p.312.

Outre le défaut de priorisation des actions, la Mission souffre aussi d'une insuffisance de coordination. Dans ce cadre, la MONUSCO a vu sa marge de manœuvre réduite dans sa mission de protection des civils du fait du poids de l'organisation. L'encadrement bureaucratique, les règles administratives, les procédures systémiques et l'implication de toute une machine internationale dans les tâches de protection conduisent inévitablement à certains revers dans la mise en œuvre du mandat. En conclusion, les opérations de paix posent le problème de la coordination et de la cohérence entre les différents partenaires à mesure que les initiatives sont adaptées à divers contextes et par diverses organisations tant régionales qu'internationales y compris certains organismes ou Etats notamment l'ONU, l'UE, l'UA, la CIRGL, la SADC, les USA.

Chaque organisation a dépêché son représentant dans la région rendant plus difficile la formulation d'une stratégie unifiée et cohérente. Le fossé qui sépare les capacités de protection des civils des attentes en la matière reste large. Le projet de l'ONU « New Horizons » note que ce fossé crée un grand problème de crédibilité pour les soldats de la paix de l'ONU. Certains experts du maintien de la paix semblent indiquer qu'il sera difficile de fournir les ressources suffisantes à la protection des civils tant que certains pays hésitent encore à appuyer le droit à l'intervention militaire humanitaire. Tant que le consentement de l'État hôte restera la seule condition d'entrée pour la Mission, elle restera le maillon faible de la protection, susceptible de se briser à tout moment.

La multiplication des acteurs de protection dans les différents mandats, tantôt limités aux zones de déploiement, tantôt offensif, aboutit à une réelle contre-productivité. Il n'est pas rare de trouver une section dupliquant le travail d'une autre section ou s'occupant à rédiger des rapports relevant des autres sections de la MONUSCO[2014]. A titre d'exemple, le 6 juillet 2013, les affrontements entre Nyatura et M23 conduisent à des arrestations parmi les blessés, auxquels la MONUSCO a d'abord refusé de reconnaître le statut des prisonniers de guerre. Le défaut de coordination au sein de la MONUSCO fait que ces détenus ont reçu la visite à la fois du CICR, du JMAC, de l'UNPOL et de la Brigade du Nord Kivu[2015]. Cette attitude peut conduire à la confusion des tâches et à l'inefficacité de la Mission dans ce domaine. Les différentes sections de la Mission peuvent se neutraliser ou dupliquer leurs rapports entrainant une perte de temps dans les situations où la réactivité est de mise. Il est

[2014] DI RAZZA (N), La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit., p.
[2015] *Ibid*

arrivé que les prisonniers soient interrogés avant la section Droits de l'homme de la MONUSCO. De tout ce qui précède, il ressort la nécessité d'une approche globale plutôt que segmentée pour assurer l'efficacité de la mission. C'est dans ce cadre que le Conseil de sécurité demande au RSSG, en collaboration avec l'Envoyée spéciale pour la région des Grands Lacs, de soutenir, coordonner et évaluer l'application des engagements des parties[2016].

A défaut de hiérarchisation des priorités et de coordination dans l'intervention des différentes sections composant la MONUSCO, la protection des civils et le mandat de stabilisation souffrent encore une fois des diverses procédures qui menacent l'efficacité des mesures mises en œuvre.

### *2. L'érosion de la protection et de la stabilisation dans la machine organisationnelle de la MONUSCO*

La complexité des procédures encadrant la mise en œuvre du mandat a eu des répercussions dans la réactivité des activités de protection. Pour une opération de paix comme la MONUSCO, la logistique constitue un véritable défi dans l'exécution du mandat. Ce casse-tête doit être prévu, planifié et régulé par les procédures institutionnelles administratives.

Ces SOP (*Standard Operating Procedures*) impliquent que chaque opération, mouvement ou activité de la MONUSCO, nécessite des autorisations préalables. Pour ce faire, une véritable coordination entre les différentes sections et les nombreux partenaires participant à la flexibilité et à la réactivité de la Mission s'avère indispensable. Les règles bureaucratiques, qu'elles soient onusiennes ou propres aux contingents constituent une fois de plus une contrainte supplémentaire minant la réactivité et la marge de manœuvre des Casques bleus pour intervenir en cas de violence. Les mécanismes de prise des décisions et de transfert d'ordres constituent des facteurs de lenteur dans la mise en œuvre de la protection. Le Commandement de la Force de la MONUSCO est basé à Kinshasa à plus de 1500 km des contingents de différentes nationalités basés dans les provinces. Cette distance entre l'État-major et les brigades a été pointée comme handicapant considérablement le temps de réaction des Casques bleus en cas de crise ou d'alerte de quelque nature.

En 2004, après la crise de Bukavu, la Mission a été restructurée en se rapprochant des théâtres d'opération. Le Quartier général de la MONUSCO sous commandement du Général P. Cammaert s'est implanté à l'Est et a eu la charge du contrôle des opérations dans les Kivus

[2016] S/RES/2098(2013), 28 mars 2013, §§4 -5.

et en Ituri. Cette configuration opérationnelle a permis au Général Cammaert de jouir d'une grande marge et d'une grande réactivité face aux groupes armés menaçant les civils. Cependant, cette autonomie de l'Est fût remise en cause au début de la MONUSCO par une approche stratégique fondée sur la stabilisation et le renforcement des capacités de l'État. Très vite, un écart s'est creusé et le temps de réactivité pour anticiper la gravité des crises s'en est accru. Mais en 2013, M. Kobler (RSSG) et le nouveau Commandant de la force, le Général Dos Santos, arrivant avec un mandat révisé pour la MONUSCO, décidèrent de rapprocher le centre des décisions des régions d'opérations. Le Général Dos Santos a même installé ses bureaux et son État-major à Goma pour être au cœur des opérations. La riposte énergique de la MONUSCO à l'attaque du M23 est une conséquence directe de cette proximité du commandement des théâtres des opérations.

L'une des difficultés de l'action des Nations Unies en RDC repose sur les procédures que les Casques bleus doivent exécuter pour accomplir une action. Dans le contexte d'urgence et de réactivité aux menaces à la sécurité physique des civils, ces procédures peuvent compromettre toute initiative visant à prévenir ou à arrêter la commission d'un crime. Ces procédures sont à la fois décidées par les Nations Unies que par les contingents. Dans le cadre onusien par exemple, l'autorisation de chaque mouvement des soldats de la paix ou de chaque action des Casques bleus est soumise à une lourdeur administrative empêchant souvent toute réactivité pour protéger les civils en danger. Les étapes ou les phases que la MONUSCO impose pour valider une demande ou autoriser une action sont tellement longues que la notion d'urgence disparaît du langage courant.

Pour l'autorisation d'un seul document, plusieurs étapes et statuts sont nécessaires : « *approved* », « *cleared* », « *validated* », « *accepted* « ou « *autorized* »[2017]. Ce long processus peut durer 48heures ou plus. Un officier du commandement de la MONUSCO confiait que, suite à ces procédures, certaines opérations furent annulées du fait du décalage entre l'alerte et le délai nécessaire pour intervenir[2018]. Un autre exemple : la limitation administrative du nombre de jours qu'un personnel de la MONUSCO est autorisé à passer en dehors de son lieu d'affectation habituelle. Un officier de protection ou officier de la section droit de l'homme ne peut ainsi voyager que 5 jours par mois[2019]. Pour des raisons administratives et budgétaires, ces jours lui sont payés substantiellement. Cela signifie qu'il ne peut pas mener une enquête

[2017]DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, op.cit*., p.314.
[2018]*Ibid*
[2019]*Ibidem*

de droits de l'homme au-delà de son quota de jour sous peine d'épuiser les ressources mensuelles disponibles.

Le temps de réaction, lié au déploiement des différentes missions en cas d'urgence, peut constituer une difficulté supplémentaire pour la protection. Les missions de protection ou encore l'envoi d'une équipe de déminage après la découverte d'engins non explosés peut être très long du fait des procédures bureaucratiques. Les équipes de déminage peuvent mettre plusieurs jours entre la notification de la présence d'une mine dans un village donné et son intervention sur le terrain. Un autre exemple de ces lenteurs peut être fourni : après un viol, la distribution de « pep kits (« *Post-Exposure Prophylactic* ) doit être administré en urgence aux victimes pour éviter la contamination par le virus du SIDA,[2020] mais la procédure est organisée de façon à rendre difficile le respect du délai de distribution par la Mission[2021].

Ces lenteurs sont inquiétantes et réduisent considérablement l'action de protection des Casques bleus lorsqu'il faut répondre à des allégations des crimes contre l'humanité ou à des actes de génocide comme ce fût le cas à Katayi en 2012. Dans le cas où une équipe de protection conjointe (JPT) doit se déplacer dans une zone non couverte par une base militaire de la MONUSCO, les choses se complexifient. La section des Affaires civiles (CAS) doit faire une demande formelle à la section Logops (section logistique de la MONUSCO) pour faire appel au bloc JTR, liste spéciale de localités et villages de la province avant de disposer d'un hélicoptère ou d'escortes. Toutes ces procédures longues visent à sécuriser les équipes mais, à contrario, compromettent profondément les populations concernées dans la mesure où les équipes prennent au minimum deux jours et parfois des semaines pour atteindre leurs destinations. Dans le cas de Remeka et Katoyi, un agent de la MONUSCO nous avouait que les villages, d'où parvenaient des rumeurs de nettoyage ethnique, n'apparaissaient même pas dans les cartes à disposition des Nations Unies et l'hélicoptère dépêché a dû se poser plusieurs fois dans différents villages pour demander le chemin de Remake et Katoyi avec le risque de tomber dans les territoires sous contrôle des groupes armés. Dans un tel environnement, les déplacements, en avion, sont préférables au déploiement des Casques bleus par voie terrestre. Cependant, les contraintes logistiques rendent les déplacements de la MONUSCO par avion

[2020]Le traitement doit être pris au maximum dans les 72 heures après avoir été exposé au risque.

[2021]Les « pep kits » sont en effet distribués par l'UNICEF et la section violence sexuelle de la MONUSCO. Il faut d'abord contacter l'UNICEF pour les obtenir avant de les faire transporter vers les victimes.

difficiles. De tels défis logistiques et opérationnels détournent l'attention du personnel de la Mission des enjeux de protection des civils surtout lorsque le soutien politique vient à manquer.

Au-delà des procédures liées à la MONUSCO, certaines procédures, pouvant compromettre la réactivité des Casques bleus, relèvent aussi des contingents. En effet, les contingents sont soumis aux règles de leur compagnie, fixées selon leurs nationalités[2022]. Ces règles sont larges et flexibles pour assurer une protection des civils. Elles offrent une grande latitude aux contingents en usant de tous les moyens nécessaires. Cependant, elles pèchent par leur défaut de cohérence et elles font souvent l'objet d'une interprétation selon les contingents. La valeur des règles onusiennes réside dans le fait qu'elles admettent une interprétation extensive et proactive par chaque officier pour protéger les civils allant jusqu'à l'utilisation de la force létale contre ceux qui menacent les populations civiles. Les règles d'engagement sont prescriptives mais non descriptives : elles définissent de possibles limites mais elles n'obligent pas un comportement précis selon le cas de figure. Elles prescrivent le seuil maximal mais non le seuil minimal de l'action à entreprendre. Elles ne bloquent pas l'action des Casques bleus pour protéger les civils mais encadrent celle-ci dans les limites décidées par le commandement.

Aucune règle d'engagement n'oblige les Casques bleus à sortir de leur base quand ils entendent les villageois crier ou donner l'alerte dans le village voisin. Les règles stipulent seulement que les soldats de la paix sont autorisés à utiliser tous les moyens nécessaires y compris la force pour protéger les civils sous menace imminente de violence physique ou pour prévenir ou mettre un terme à un crime particulièrement grave en préparation ou en cours [2023] .L'existence des règles internes à chaque contingent peut mettre en cause la systématisation et la priorisation des actions de protection. Les Sud-africains de la base de Mpati expliquaient ne pas avoir l'autorisation de sortir de leur base après 18 heures pour déroger à la pression des officiers de droits de l'homme leur demandant de réagir aux cris et appels au secours des villages voisins, victimes des pillages par des groupes armés[2024]. Les « caveats » des différents contingents, limitant l'engagement possible des troupes ou des

[2022]D. RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, *op.cit.*, pp.314-315.

[2023]*Ibid*

[2024] Entretien avec un responsable de la MONUSCO à Kinshasa, 2016.

équipements militaires ont été ainsi largement mentionnés comme étant l'un obstacle majeur à l'efficacité des Casques bleus.

Ils peuvent refuser le déploiement de leurs hélicoptères et des troupes dans certaines zones ou à certaines heures, sous certaines conditions (la connaissance du milieu, la disponibilité d'un équipement). Au début de la MONUC, l'Uruguay et le Maroc avaient, par exemple, signé avec les Nations Unies un *Memorandum of Understanding* (MOU) empêchant leurs troupes à participer aux aspects les plus forts du mandat de la MONUC, et à toutes les provisions liées au chapitre VII et à l'usage de la force[2025]. En 20 ans de présence onusienne en RDC, il semble établi que les rares succès de la MONUSCO (élections en 2006, la neutralisation du M23) résultent de la convergence des agendas politiques des acteurs concourant à la paix dans la région (membres du Conseil de sécurité, le gouvernement hôte de la mission et les acteurs régionaux). Lorsque cette convergence fait défaut, les acteurs internationaux ayant une préférence pour la stabilité ne s'accordent que sur le maintien du *statu quo*, c'est-à-dire le maintien coûte que coûte de la MONUSCO aussi inefficace soit-elle.

T. Vircoulon constate à ce sujet que :

« *L'alternance circonstancielle entre la politique de réconciliation et la politique de résultat (et donc l'alternance des RSSG) reflète aussi l'absence d'une ligne claire du Conseil de sécurité dans la durée. Tantôt la préférence pour la stabilité et une relation non antagoniste avec les autorités congolaises prévaut, tantôt des développements problématiques comme la crise de Goma en 2012 ayant obligé le Conseil de sécurité à se réengager politiquement et à revenir aux principes qu'il inscrit chaque année dans ses résolutions sans la moindre conviction* »[2026].

[2025]V.K. Holt, Tobias C.Berkman, « Protecting Civilians on the Ground: MONUC and the Democratic Republic of Congo » in *the Impossible Mandate? Military Preparedness, The Responsability to Protect An Modern Peace Operations,* Stimson Center, septembre 2006

[2026] LAGRANGE (M-A) et VIRCOULON (T), « Réflexions sur 17 ans de présence de l'ONU en République Démocratique du Congo », *op.cit*., p.20.

***Conclusion de la Section 2***

Le renouveau de la volonté politique permet de sublimer le mandat de la MONUSCO par ses différentes postures et de corriger les lenteurs de l'organisation. La dynamisation du mandat par le politique provoque de l'émulation en matière de protection des civils et de stabilisation. Elle favorise la modulation des stratégies de stabilisation par la recherche d'un équilibre politique national et régional sans sacrifier complètement la protection[2027].Dans ce cadre, le politique est devenu un précieux ressort qui transforme et encourage les pratiques de stabilisation et de protection des civils. Cependant, cette dynamique positive peut être infléchie lorsque l'engagement politique est marqué par des désaccords et dissensions politiques. Le méga mandat ou mandat tiroir de la MONUSCO a pu réduire les ardeurs des décideurs politiques érodant la protection dans la machine organisationnelle de la MONUSCO confrontée à des défis logistiques, opérationnels et matériels. Si le politique est nécessaire pour dynamiser la Mission, l'institutionnel en constitue le relai essentiel pour combler les défauts, les carences et la sclérose de l'Organisation en ravivant ses standards et en imposant un nouveau souffle à la mission.

[2027] S/RES/2098(2013), 28 mars 2013, §9.

## CONCLUSION CHAPITRE VIII

Ce chapitre démontre la nature duale du personnel des Nations Unies de la Mission. L'exécution du mandat repose sur des considérations politiques. Le rôle de la mission oscille constamment entre deux répertoires d'action : l'un les pousse à agir comme des diplomates dans l'environnement international du maintien de la paix et de sécurité, et l'autre les conduit à se comporter comme des protecteurs des populations menacées. Le politique devenue un répertoire d'action que les acteurs onusiens doivent toujours mobiliser. La dynamique institutionnelle permet de couvrir certaines inflexions politiques qui constituent des garde-fous l'un ou l'autre pour décider concrètement de la réalité de la protection. A ce titre, le réengagement politique du Conseil de sécurité est devenu un schéma d'action incorporé dans le renouvellement du mandat à chaque crise de protection et de stabilisation. Le réflexe de penser politique apparait comme un mode d'action spontané pour l'acteur onusien évoluant dans un environnement instable. Il engendre des agissements quasi-automatiques qui impactent les programmes d'action à la fois pour la stabilisation et la protection des civils[2028]. Cette sensibilité de la Mission à la diplomatie et à la politique a conduit à commettre certains impairs. Les restrictions d'accès des humanitaires et des défenseurs de droits de l'homme dans les territoires contrôlés par le M23 ou la priorité donnée à la normalisation des relations avec le Rwanda en constituent des illustrations. Ce chapitre montre aussi la complémentarité de l'institutionnel et du politique dans l'exécution du mandat de stabilisation et de protection. Lorsque le politique s'essouffle, l'institutionnel vient à la rescousse. La redynamisation du mandat reste toujours possible par une manipulation subtile des extrémités du continuum. Les Nations Unies en tant qu'organisation sont proprement politiques et leurs domaines d'actions dépassent largement les programmes techniques de paix pour être totalement enchevêtrées avec des objectifs politiques.

La MONUSCO compte dans son mandat des tâches strictement politiques et toute son action en est juridiquement et politiquement imprégnée. Dans l'exécution de son mandat, la MONUSCO procède à un traitement sélectif des crises de protection qui ne relève pas toujours d'une analyse et d'une priorisation technique objective, mais de raisons politiques. Ainsi, les activités de la MONUSCO portent et légitiment un programme politique.

[2028] MONUSCO, OHCHR, Report of the United Nations Joint Human Rights Office on Human Rights Violations Perpetrated by armed groups during attacks on villages in Ufamandu I and II, Nyamaboko I and II and Kibabi Groupement, Masisi Territory, North Kivu Province, between April and September 2012, Novembre 2012, p.9, §17.

## CONCLUSION DU TITRE IV

L'engagement politique ferme du Conseil de sécurité dans le conflit congolais est circonscrit aux soubresauts de ses tensions géopolitiques nationales et régionales. Limitée et progressive, l'action onusienne ne révèle son efficacité qu'au cours des échecs de protection, des crises humanitaires menaçant le mandat. Si le déploiement de la MONUC/MONUSCO est la manifestation du soutien politique de l'ONU à l'agenda congolais, l'enchevêtrement des opérations sans priorisation, répondant à l'urgence humanitaire caractérise la mission nécessitant régulièrement le renouvellement du soutien politique du Conseil de sécurité.

En 2013, la prise de la ville de Goma par le M23 a déstabilisé le processus politique congolais parce qu'il a constitué un cuisant échec pour l'ONU, justifiant un regain politique plus affirmé. La création de la Brigade d'Intervention de la MONUSCO dotée des capacités d'observations aériennes (drones) et de l'autorisation d'user de la force offensive marque l'adaptation des principes de maintien de la paix au conflit par l'engagement politique du Conseil de sécurité. Pendant cette période, la Brigade d'intervention de la MONUSCO a incarné l'outil exprimant cette volonté politique du Conseil de sécurité par l'engagement militaire en vue de la stabilisation de l'environnement mouvant que constitue la RDC. Tous les acteurs du maintien de la paix, les humanitaires et les politiques de la région ont préconisé une solution politique à la crise du M23.Cependant, c'est l'usage de la force qui a été choisi comme une nouvelle posture, un nouveau projet et une nouvelle idée réaffirmant ce réengagement politique dynamisant le mandat. Ainsi, faire la guerre contre les forces hostiles apparaît comme l'alternative crédible pour défendre le mandat et protéger les civils. La question de la protection des civils dépend largement de la réduction de la menace des groupes armés y compris par une intervention militaire énergique FARDC/MONUSCO[2029]. Cet engagement politique renouvelé s'est heurté à certaines contraintes qui minent son efficacité et musèlent la stabilité. Elles sont d'ordre politique, socio-économique, matériel, logistique, procédural et résultant du caractère multidimensionnel du mandat. Le sursaut politique a permis de dynamiser le mandat mais les désaccords survenus entre les acteurs du maintien de la paix ont infléchi cet engagement politique au point de favoriser l'émergence de nouveaux groupes armés érodant la protection des civils et la stabilisation.

[2029]Déclaration du Président du Conseil de sécurité, la situation concernant la République Démocratique du Congo, S/PRST/2015/1, 8 janvier 2015.

## CONCLUSION DE LA PARTIE II

Cette deuxième partie cherchait à montrer s'il existait une corrélation entre les activités de consolidation, de stabilisation et le cadre international de gouvernance dans lequel se trouve impliqué l'intervention des Nations Unies en République Démocratique du Congo. Le lien entre les deux idées semblait de prime à bord, malaisé dans la mesure où tout laisse penser que le processus de consolidation de la paix était désormais achevé alors que c'est justement, dans ce cadre que continue de s'opérer son internationalisation. Autrement dit, puisque notre étude s'inscrit dans un long processus de rétablissement de la paix aux défis multiples et variés, parler de la consolidation et de la stabilité de la paix *stricto sensu* semble en principe hors propos. Cette conception de choses ne tient qu'à la fin du conflit or la situation en RDC continue de menacer la paix et la sécurité internationales dans la région. En réalité, parler de la consolidation de la paix renvoie aux finalités, aux buts et aux objectifs de la mission jusqu'au retrait de la force déployée sur le terrain. Ces buts peuvent être prédéterminés, réévalués en cours d'application de ce processus d'internationalisation.

Dans cette recherche, le droit international longtemps considéré indifférent au système politique des Etats dessine les caractéristiques d'un modèle d'Etat susceptible de garantir la paix, protéger la population et assurer la sécurité du territoire national dans le respect des obligations internationales qui l'incombent. La progression de cet encadrement international peut être mesurée dans l'adoption par les Etats défaillants des préoccupations émanant de l'environnement international. Cette approche est influencée par la complétude des exigences à la fois nationale, régionale et internationale en matière de bonne gouvernance et de l'Etat de droit. Toute intervention internationale doit être mise en perspective de cette finalité car il s'agit de la conclusion tirée de l'internationalisation du système politique de l'Etat.

L'intervention des Nations Unies tend à favoriser l'émergence d'un modèle de gouvernance de l'Etat en droit international. Autrement dit, l'action onusienne a vocation à internationaliser le système politique et économique des Etats défaillants et constitue de ce fait, non seulement un apport structurel au système politique mais fourni aussi un contenu réel des normes internationales applicables aux Etats en situation de post conflit pour garantir la paix, la sécurité et la stabilité dans la durée. Si le principe de souveraineté et son corollaire le principe de non-intervention dans les affaires internes préservent l'Etat contre toute

déstabilisation, l'action onusienne propose à la souveraineté de contrôle, la souveraineté de responsabilité car la défaillance de l'Etat à protéger sa population par un système politique viable et protecteur des droits individuels menace la paix et la sécurité internationales et constitue une circonstance favorable à l'intervention des Nations Unies fondée sur la solidarité internationale.

# CONCLUSION GENERALE

Cette étude a cherché à déterminer si l'action onusienne dans le conflit armé en République Démocratique du Congo constitue un laboratoire de maintien de la paix et s'inscrit dans un cadre juridique particulier. En partant du postulat selon lequel le cadre juridique de l'action onusienne est évolutif et résolutoire, cette étude permet de comprendre la nature de l'encadrement juridique des activités censées assurer le rétablissement de la paix et sa consolidation sans porter atteinte à la souveraineté de l'Etat congolais. La singularité de la MONUSCO se manifeste par sa dynamique institutionnelle, les ajustements fonctionnels qu'elle a su réaliser et l'adaptation thématique qui lui a permis d'agir avec efficacité dans différents domaines comme la reconstruction et la sécurisation du pays, l'appui au processus électoral, le soutien à la réforme des services de sécurité, à la consolidation des institutions publiques dans le cadre normatif international. S'agissant de la protection des civils, la MONUSCO a développé des mécanismes, des outils, des tactiques, des postures, des options innovantes de protection des populations civiles.[2030] . Dans le cadre des activités opérationnelles, la Mission de paix a ouvert ses potentialités sans détruire les fondements du maintien de la paix, elle a su déborder la nature et la définition originelle du maintien de la paix en consacrant le maintien de la paix par la force offensive.

Dans la conduite opérationnelle contre les groupes armés, la légitime défense fonctionnelle supplante la légitime défense individuelle dans le mandat. Son activisme en matière de protection a exposé la Mission à explorer une double approche de protection : civile et militaire susceptible de modifier le statut des Casques bleus participant aux opérations militaires actives. En adoptant une double dimension (robuste et de consolidation) et en développant son action dans un double cadre d'intervention (juridique et politique), la Mission se pose en laboratoire de maintien de la paix. Si les problèmes posés par le conflit n'ont pas été résolus par le mandat de la Mission, la seule présence de la MONUC/MONUSCO n'a pas aggravé le conflit non plus. La continuité du conflit est liée à des facteurs locaux et régionaux que la seule dimension internationale incarnée par la Mission de paix ne pourrait extirper sans la résolution des conflits au niveau local.

[2030] DI RAZZA (N), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix, op.cit*., p.298.

Du point de vue juridique, l'activité de la Mission est encadrée par le droit international, lequel emploie plusieurs branches ayant pour dénominateur commun l'internationalisation de la reconstruction et du système politique congolais dans les normes de bonne gouvernance. Celles-ci établissent une relation du pouvoir entre les populations et les représentants légitimes de l'Etat. L'analyse de ce développement montre que la Mission n'est pas assortie d'un régime juridique exhaustif. L'action onusienne s'insère dans un réseau des normes et valeurs qui ne sont pas exclusivement juridiques. Le jugement d'ensemble qu'il convient de porter sur cette recherche conduit à admettre qu'il existe une convergence des buts entre l'action onusienne et la responsabilité de l'Etat congolais dans l'exercice de ses compétences régaliennes.

Le besoin d'encadrer l'action onusienne révèle la nécessité d'assurer un fonctionnement harmonieux de l'opération de maintien de la paix déployée dans un conflit armé donné[2031]. Appliqué à la mission des Nations Unies en RDC, ce besoin renvoie à l'idée d'assurer les activités des Nations Unies dans le cadre d'une opération de maintien de la paix afin que la protection des individus, le rétablissement et la consolidation de la paix perdurent et s'opèrent de manière pérenne. En d'autres termes, les règles des droits de l'homme et du droit international humanitaire, ainsi que les règles d'engagement des Nations Unies guident l'exercice des activités de la MONUC/MONUSCO. La diversité des tâches que la mission mène implique son encadrement à défaut duquel les nouveaux systèmes juridique et politique dont elle participe à l'émergence seraient potentiellement menacés.

Les conflits armés qui secouent la République Démocratique du Congo mettent en évidence le fait que ce pays est un Etat défaillant[2032]. Cette défaillance avérée autorise à considérer que l'action onusienne pour rétablir et consolider la paix est une mise en œuvre du principe de « responsabilité de protéger » des Nations Unies. L'intervention des Nations Unies vise à protéger les populations civiles victime de conséquences de la défaillance de l'Etat et pas à maintenir et à sécuriser le régime en place contre les groupes armés. En effet, la souveraineté donne à l'Etat le droit de contrôler ses propres affaires, mais aussi lui confère la « responsabilité » première de protéger les personnes vivant à l'intérieur de ses frontières. Mais, lorsqu'un Etat se montre incapable de protéger sa population (qu'il ne le puisse pas ou

[2031] LALANDE (A), *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, Paris, Quadrige/P.U.F, Collection Dicos Poche, 3e édition, 2010, p.111.
[2032]CAHIN(G), « L'Etat défaillant en droit international. - Quel régime pour quelle notion ? », *In* P. Klein et al, *Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p.158.

qu'il ne le veuille pas), il appartient à la communauté internationale d'exercer cette responsabilité.

L'intervention de la communauté internationale dans le conflit congolais s'inscrit dans le contexte des crises de pouvoir et de légitimité et dans l'apparition corrélative du phénomène de la « défaillance de l'Etat ». Parce que la défaillance constitue une menace non seulement pour le peuple du pays concerné mais aussi pour tous les peuples de la région, elle porte atteinte à la souveraineté de l'Etat au point de constituer un enjeu de sécurité collective commandant l'action de la communauté internationale même dans les affaires relevant de la compétence nationale. L'analyse de l'action onusienne sous l'angle de la reconstruction d'institutions publiques correspondant aux standards internationaux indique que la souveraineté ne saurait être absolue au risque d'être incompatible avec les activités de la mission des Nations Unies et les nécessités du droit international. L'intérêt théorique est ici important car l'action des Nations Unies cherche à réexaminer le sens (historique) de la souveraineté, quitte à en ébranler les certitudes. Le principe créé par la CIISE révèle clairement que l'État remplit une fonction (sociale) et que sa défaillance peut entraîner des conséquences sur son système politique.

Le cadre juridique d'intervention des Nations Unies en RDC demeure aussi normatif. D'une OMP traditionnelle reposant sur les principes fondamentaux du maintien de la paix, le Conseil de sécurité a transformé la Mission en une véritable opération de paix, incluant divers mandats de restauration, de protection, de consolidation, de stabilisation et d'imposition de la paix. Pour exécuter son mandat, la Mission a su s'adapter de façon incrémentale et en vertu des résolutions du Conseil de sécurité à la réalité de la situation sur le terrain. Avec l'engagement croissant du Conseil de sécurité, la Mission est devenue une opération de paix modèle et à juste titre, le laboratoire le plus abouti pour explorer différents mécanismes et outils de protection des civils de manière prioritaire et engagée, conjuguant différentes opérations simultanées sans frontière prédéfinie. Source d'enseignements et d'expérience pour les Nations Unies, le mandat de la Mission, ses documents internes, ses règles d'engagement et concepts d'opération ont tous intégré la protection des civils et la possibilité d'utiliser « tous les moyens nécessaires » pour empêcher et faire cesser les menaces de violences physiques à l'encontre des populations. Tous ces documents ont fait de la MONUC/MONUSCO, la Mission la plus à même de réussir en matière de protection des civils et de rétablissement de la paix.

Pour renforcer la protection des civils et rétablir la paix, la MONUSCO a adopté une double posture à la fois civile et militaire. S'agissant de la posture civile, les nouveaux outils de protection créés par la MONUC/MONUSCO et développés dans le chapitre II de cette thèse, ont démontré un activisme déterminant de la protection des civils au sein des activités de différentes sections de la Mission devenant un concept fédérateur. Cette activité pluridimensionnelle fait de la MONUSCO, la Mission la plus innovante et prolifique en matière d'outils et mécanismes de protection tels que les équipes de protection conjointe, les matrices de protection, les assistants de liaison communautaires ou les réseaux d'alerte communautaires. Cette protection des civils a engendré une émulation au sein des Nations Unies rendant toutes les actions militaires imaginables pour les Casques bleus disponibles et possibles, de façon *ad hoc* et implicite, puis de manière affirmée et déterminée. Elle répond à un processus de normalisation dans la pratique de protection des civils. Dans ce cadre, l'analyse des rouages institutionnels et politiques définissant l'action concrète des Casques bleus atteste que la MONUSCO incarne les idées les plus novatrices d'un maintien de la paix prometteur en termes d'engagement pour la protection des populations et la défense du mandat.

Avec les résolutions 1906(2009) et 1925(2010), la protection des civils a connu une expansion et une normalisation institutionnelle au sein des Nations Unies, tant dans les textes que dans la pratique. Elle est devenue un principe structurant et légitimant toutes les activités de la MONUSCO. Elle constitue l'épicentre normatif de toutes les activités menées par la MONUSCO. Elle incarne ce nouveau paradigme à l'œuvre dans les opérations de maintien de la paix. Devenue concept fédérateur des activités de la MONUSCO, la protection des civils détermine désormais le cadre de pensée et d'action des Nations Unies en RDC. A ce titre, elle fait l'objet d'une mise en œuvre plurielle et engagée liant des activités et approches diverses aussi bien civiles que militaires[2033].

La posture militaire de protection comprend un continuum de possibles allant de la présence dissuasive et passive aux opérations offensives ciblées contre les groupes armés menaçant les populations civiles et les Casques bleus, de la légitime défense individuelle à la légitime défense fonctionnelle. Cette « posture robuste » expose la nouvelle vision du maintien de la paix contemporaine et la possible évolution du statut des Casques bleus

[2033] S/RES/2098 (2013), 28 mars 2013, §§11-12.

participant aux hostilités. Dépassant le cadre traditionnel de la légitime défense, le mandat de la Brigade d'intervention de la MONUSCO ouvre un nouveau type de maintien de la paix par la « force offensive » dans la conduite opérationnelle pour exécuter le mandat. Né de la pratique des instances onusiennes, ce cadre d'évolution du recours à la force traduit une nouvelle adaptation des principes de maintien de la paix. Faute d'une réflexion sur les faisabilités politiques et opérationnelles de tels mandats, cette évolution normative soulève encore des questions irrésolues liées à la finalité de l'usage de la force et à la détermination des moyens nécessaires et disponibles en fonction de la crise à résoudre. Alors que les Casques bleus sont autorisés à user de la force armée comme moyen dissuasif pour exécuter le mandat, les Nations Unies demeurent réticentes sur la qualification juridique de combattants des Casques bleus, ce qui traduit une incompatibilité entre la pratique actuelle du maintien de la paix robuste autorisant les Casques bleus à s'immiscer militairement dans le conflit armé contre les groupes armés, et le principe structurant le droit des conflits armés qui repose sur l'égalité des belligérants.

En définitive, le cadre juridique de l'action onusienne en République Démocratique du Congo analysé dans cette thèse a fait preuve d'une remarquable adaptabilité en raison des regains de tensions et des crises qui ont marqué l'évolution de la situation politique, sécuritaire, économique et sociale depuis une vingtaine d'années. En offrant toutes les garanties d'une inscription dans la légalité des mesures et mécanismes de protection et de stabilisation devant des crises humanitaires de nature et d'intensité diverses, menaçant aussi bien les populations, les Casques bleus que la paix et la stabilité nationale et régionale, la MONUC/MONUSCO apparaît comme un pourvoyeur d'expériences et d'enseignements pour des opérations analogues sous commandement onusien. A ce titre, la MONUSCO constitue le laboratoire par excellence de nouvelles pratiques de protection encadrées par le droit international, lequel n'assortit pas la mission de paix d'un régime juridique clairement déterminé et couvrant l'ensemble des domaines concernés.

La défaillance de l'Etat résulte de l'absence de l'exercice du contrôle effectif du gouvernement. Elle ne remet pas en cause la personnalité juridique étatique mais altère ses fonctions régaliennes. La responsabilité de protéger qui a figuré en bonne place ces dernières années dans un certain nombre de résolutions adoptées par les Nations Unies (Libye 2011, Côte d'Ivoire 2011, Yémen 2011, Soudan du Sud 2011, Syrie 2012) est certes un concept nouveau qui ne fait pas encore autorité en droit international, mais il nous paraît adapté pour

l'intelligibilité de l'action des Nations Unies en République Démocratique du Congo. Elle organise le passage d'une souveraineté de contrôle à la souveraineté de responsabilité modifiant par-là même la perception du gouvernement de l'Etat. Cette responsabilité implique que les autorités publiques assurent la protection, la sécurité et le bien-être des citoyens[2034].De ce point de vue, elles doivent rendre compte de l'exercice de leur pouvoir dont la finalité réside dans la satisfaction des besoins des populations.

La nature nécessairement évolutive du mandat de la MONUC en RDC met en lumière la volonté des Nations Unies de reconstruire le pays et d'asseoir sa transformation sur un modèle normatif international reposant sur la bonne gouvernance, la démocratie et le respect de l'Etat de droit. L'exercice de la responsabilité de protéger la population et de sécuriser le pays a donné lieu à l'internationalisation normative du système politique de l'Etat susceptible de raffermir son indépendance. Dans ce contexte, même la présupposée indifférence du droit international au système politique des Etats en conflit ne peut plus résister au principe de prohibition de toute intervention dans les affaires intérieures des Etats consacrée par l'article 2 paragraphe 7 de la Charte des Nations Unies susceptible d'en assurer la pérennité[2035]. L'action des Nations Unies dans son aspect reconstruction ne se limite pas à rétablir l'Etat dans ses fonctions mais à forger un Etat bien gouverné et qui assure dans le respect des droits de la personne humaine et les caractéristiques d'un Etat de droit, la mise en œuvre de ses obligations internationales. A cet effet, le mandat des Nations Unies désigne trois acteurs : l'Etat en crise, la population et la communauté internationale à qui il impose des obligations. Le processus de démocratisation de l'Etat s'avère à la fois procédural (utilisation de la démocratie comme moyen de reconstruire un Etat après conflit) et substantiel (internationalisation des institutions de l'Etat et revalorisation de la place du peuple dans le choix de ses dirigeants).

Pour les Nations Unies, le modèle démocratique et de l'Etat de droit sont censés être plus protecteurs des droits de l'homme que les Etats dans lesquels elles interviennent, qui sont incités à appliquer ce modèle, parfois au détriment de leur histoire et de leurs traditions[2036]. Il est admis que le droit international porte des valeurs, sur le fondement desquelles il s'est depuis longtemps développé. Parmi elles, il y a la protection de l'humanité, la démocratie, et

[2034] CIISE, *op.cit*., p.14.
[2035] BODEAU-LIVINEC (P), *Le Gouvernement de l'Etat du point de vue du droit international, op.cit.,* p. 324
[2036] D'ASPREMONT (J), « Emergence et déclin de la Gouvernance démocratique en droit international », *op.cit*., p.78.

la solidarité internationale. A ce titre, il ne doit pas être « désaxiologisé », au risque de s'éloigner de sa raison d'être. L'action des Nations Unies en République Démocratique du Congo tend à assurer la mise en œuvre de ces valeurs.

Puisque le droit international et, partant, les Nations Unies véhiculent des valeurs universelles, il n'estpas interdit à l'État en crise d'intégrer ces valeurs pour faire évoluer son système politique. La présente thèse montre aussi que tout Etat, quel que soit son système politique, a pour responsabilité principale, la protection de la population. Dans le cadre de cette recherche, il a été démontré que le rétablissement de la paix passe avant tout par la protection des individus et que la défaillance de l'Etat congolais, implique l'internationalisation des mécanismes de restauration de l'Etat, visant justement à transférer momentanément les pouvoirs dont il dispose aux acteurs internationaux pour protéger sa population. Par ce transfert, les Nations Unies investissent le cadre de la légalité internationale pour assurer la protection des populations victimes des crimes liés au conflit et à la défaillance de l'Etat.

Analyser les conditions et mécanismes d'intervention des Nations Unies en RDC permet de dégager la spécificité des opérations de rétablissement et de consolidation de la paix décidées par le Conseil de sécurité. Elles s'intéressent à la défaillance de l'Etat congolais et à son système politique. Si autrefois, les Nations Unies protégeaient davantage les Etats plutôt que les individus, le droit international n'est plus indifférent à la souffrance des populations et au système politique des Etats dans lesquels se commettent des crimes graves. Dans ce contexte, l'intervention des Nations Unies induit une responsabilité non seulement morale de protéger mais aussi une responsabilité juridique de rendre compte (*Accountability*) de ce manquement à cette responsabilité de protéger.

Cependant, les Nations Unies ne sont pas obligées d'intervenir partout où il y a défaillance de l'Etat et commission de crimes, ce qui rendrait son intervention automatique dans toute crise et exposerait l'intervention onusienne à de multiples abus. Le pragmatisme commande que les Nations Unies interviennent non pas dans tous les conflits découlant de la défaillance de l'Etat, mais seulement dans les conflits où il existe des perspectives raisonnables de succès. Si la légalité est indispensable pour la conduite des opérations onusiennes, la légitimité, c'est-à-dire les motivations avouées ou inavouées qu'ont les États et qui rendent à leurs yeux une action nécessaire, est tout aussi importante, voire décisive. Ce

même réalisme permet d'analyser l'interaction entre l'action onusienne (des opérations de rétablissement et de consolidation de la paix) et l'adaptation aux normes internationales dans le système politique de l'Etat défaillant. Sur ce point, cette thèse a essayé de démontrer que si l'action onusienne permet de reconstruire le système politique de l'Etat en crise, la mise en place de ce processus de reconstruction internationalisée favorise le développement et l'émergence des normes internationales de bonne gouvernance. Il y a donc, dans cette dimension politique de reconstruction de l'Etat en crise, une interaction entre l'action onusienne et le système politique.

Evaluée à l'aune de son efficacité et de son effectivité, l'action des Nations Unies en République Démocratique du Congo montre aussi ses limites dans le rétablissement et la consolidation de la paix. Autrefois considérée comme absolue, la souveraineté impose désormais aux États des limites : celles qui sont justement liées à l'exercice de leurs fonctions régaliennes, parmi lesquelles la protection des personnes, la justice, la sécurité, la paix et le développement. C'est dans cette logique que s'inscrit le principe, encore récent, de la responsabilité de protéger, qui maintient en permanence la tension entre la souveraineté de l'État et la nécessité pour celui-ci de remplir ses fonctions. Ainsi, la responsabilité de protéger, tout en relativisant la conception absolue de lasouveraineté, consacre la souveraineté dite responsable.

Considérant le caractère évolutif du mandat de la Mission de paix, la démarche a consisté à comprendre la nature de cette intervention des Nations Unies dans le respect de l'exercice de la souveraineté de l'Etat congolais. Il s'agissait de porter un regard pratique et objectif sur l'évolution organisationnelle, cherchant à savoir si le système est engagé dans une meilleure pratique, conforme aux normes internationales de la reconstruction politique et économique de l'Etat congolais, tout en identifiant les facteurs institutionnels, régionaux, locaux et politiques définissant, limitant ou stimulant cette pratique. Il s'agissait aussi de contribuer à la mise en œuvre du droit applicable par la Mission de paix à travers l'analyse des règles d'engagement, des résolutions du Conseil de sécurité et des mécanismes onusiens assurant le maintien de la paix en RDC. En outre, il s'agissait d'analyser le contenu juridique de l'action onusienne dans la conduite de la diversité d'opérations et des tâches décidées par le Conseil de sécurité, d'en déterminer l'organe chargé d'assurer le contrôle tout en relevant les carences, les ambigüités, les faiblesses et les fragilités.

Le droit international impose des obligations de protéger à l'Etat et à la communauté internationale. Ces deux obligations ne sont pas de même nature. Il impose une obligation de résultat pour l'Etat : celle d'éviter de commettre ou de laisser commettre des crimes graves contre sa population. Cette obligation est fondée à la fois sur le droit interne et sur le droit international. Le manquement à cette obligation principale de l'Etat conduit à l'exercice de la responsabilité subsidiaire de la communauté internationale. Cependant, il incombe à la communauté internationale une obligation des moyens : celle d'agir avec diligence dans la mise en œuvre de sa responsabilité subsidiaire de protéger la population dans un Etat en crise et sans pouvoir s'y substituer.

Cette obligation est fondée essentiellement sur la solidarité entre les peuples. Il s'agit d'un devoir d'entraide relativement sanctionné sur le terrain du droit. Dans le cadre d'intervention internationale, l'action onusienne doit être analysée comme un engagement afin de déterminer le partage entre les déclarations de bonnes intentions et les actes sur le terrain, c'est-à-dire entre ce que les résolutions du Conseil de sécurité contiennent en termes d'obligation aux parties et l'analyse de la pratique sur le terrain. En affirmant que c'est à chaque État qu'incombe la responsabilité première de protéger sa population et à la communauté internationale la responsabilité subsidiaire de protéger, cette thèse n'a pas comblé toutes les lacunes liées à la question mais a présenté l'ébauche d'une réflexion juridique sur le contenu des obligations respectives de l'Etat et de la communauté internationale. A ce titre, il existe une convergence entre ces deux entités responsables de la protection des populations. L'analyse et les propositions de cette thèse ne peuvent être prises comme acquisition définitive mais comme l'analyse hésitante d'une réflexion juridique sur ces deux entités. Ainsi, l'action onusienne pour le rétablissement et la consolidation de la paix en République Démocratique du Congo apparaît comme une norme de congruence.

L'intervention des Nations Unies en RDC intègre toutes ces dimensions car elle s'inscrit dans une logique de décloisonnement du droit international impliquant les dimensions : juridique, politique, et économique, dans lesquelles se dessine l'action des Nations Unies. L'analyse de ce cadre pluridisciplinaire de l'action onusienne a été déterminante dans la compréhension des concepts et notions utilisés dans cette thèse. Le fait même d'étudier l'action onusienne sous l'angle du rétablissement et de la consolidation de la paix est le signe que le droit international peut également s'analyser sous des perspectives qui ne sont plus exclusivement juridiques. Ainsi, comment étudier l'action onusienne dans les

Etats en crise sans intégrer ses dimensions politique (la décision d'intervenir, sa négociation, les intérêts des parties, les enjeux, etc.), économique (le coût de l'action ou de l'inaction, le lien entre les contraintes budgétaires, logistiques au sein des Nations Unies, les enjeux économiques de l'intervention, etc.), psychologique (la perception de l'action ou de l'inaction) et surtout, sans appréhender son cadre juridique (la conformité à la Charte des Nations Unies du recours à la force aux fins de protéger la population et exécuter le mandat) ?

Tout en préservant l'affirmation du principe de légitimité démocratique dans le cadre de la reconstruction de l'Etat défaillant, il n'apparaît pas suffisant d'établir un véritable encadrement du gouvernement légitime dans la mesure où il reste soumis à des modalités d'investiture variables. La recommandation internationale du pouvoir légitime implique pour l'Etat post conflit le respect et la reconnaissance des vertus des droits des peuples. Celle-ci est assortie de l'imposition de la conditionnalité aux standards internationaux de bonne gouvernance et au respect des exigences de l'Etat de droit et de la démocratie[2037]. Dans sa dimension interne, l'autodétermination offre un socle normatif aux institutions publiques en fournissant à la légitimité démocratique du pouvoir un fondement juridique par le respect des droits individuels complétés par les caractéristiques d'un Etat de droit démocratique.

L'encadrement international des conditions d'investitures et d'exercice du pouvoir demeure à certains égards trop marqués par des postures idéologiques pour prétendre à une universalité. Dans cette mesure, il apparaît prématuré de conclure à l'existence d'un véritable régime démocratique en RDC[2038]. L'apport de l'intervention internationale dans le processus de reconstruction de l'Etat a mis fin au caractère rigide du système politique congolais par la détermination progressive d'un modèle international de bonne gouvernance à la fois politique et économique. L'application de ce nouveau concept de gouvernance à la RDC permettra aux autorités étatiques de rendre compte de leur exercice du pouvoir dont la finalité réside dans l'amélioration des conditions de vie des populations. Cet idéal démocratique et respectueux des droits en construction est souvent ralenti, sinon menacé régulièrement par la résurgence de l'instabilité nationale et régionale qui entrave l'action gouvernementale sur le terrain, rendant parfois inapplicable les exigences démocratiques découlant des standards internationaux proposés par les Nations Unies. Pour évaluer l'efficacité de la Mission, il

[2037]BODEAU-LIVINEC(P), *Le Gouvernement de l'Etat du point de vue du droit international, op.cit*.,p.324
[2038]*Ibid*

convient de réfléchir sur le contenu réel des obligations internationales, les moyens mis en œuvre et leur adéquation avec l'utilisation qu'en font les acteurs sur le terrain.

La reconfiguration du mandat et le déploiement additionnel des contingents correspond à une étape de cette construction dans la durée suivant l'environnement opérationnel. Dans sa dimension holistique, l'opération de rétablissement de la paix de la MONUC a fait émerger d'autres activités que les Nations Unies ont assurées en vue de consolider la paix. Est-ce pour autant que les Nations Unies ont atteint un seuil d'efficacité dans la recherche de la paix en RDC, ou bien s'agit-il d'une étape permettant l'adaptation du mandat à l'évolution du conflit armé ? La corrélation entre l'action onusienne et la consolidation de la paix dans un cadre déterminé s'explique par le caractère évolutif du mandat et la diversité de ses tâches régulièrement renouvelées, faisant appel à plusieurs branches du droit international en vue de répondre aux besoins de protection, de stabilisation et de défense du mandat.

Cette dissertation doctorale a montré que le cadre d'intervention de la MONUC/MONUSCO est favorisé par des développements préliminaires visant au respect du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'homme, des droits des réfugiés et de la sauvegarde de la dignité de la personne humaine en période de conflit armé.

Les résolutions du Conseil de sécurité encouragent le déclenchement d'opérations spécifiées par la mention des tâches concrètes et des mécanismes nationaux et régionaux de stabilisation de la paix [2039]. Le cadre normatif existant apparaît largement satisfaisant, prévoyant des tâches les plus diverses et les plus complexes contribuant à la protection des civils. La dimension normative et résolutoire qui encadre l'action onusienne parait suffisant pour exécuter le mandat. Cependant, la marge d'amélioration des pratiques analysées pour le rétablissement et la consolidation de la paix, demeure imparfaite et incomplète, au regard des besoins de protection des civils qui sont régulièrement renforcés et des moyens de stabilisation qui restent remarquablement insuffisants sur le terrain.

L'absence d'un organe prédéterminé et habilité par la Charte des Nations Unies pour assurer le contrôle de l'action onusienne, conduit à considérer qu'en l'état actuel du droit positif, le Conseil de sécurité reste le seul cadre juridique indépassable pour la mise en œuvre

[2039] S/RES/1925(2010), 28 mai 2010, §12.

optimale de toute intervention internationale et de son contrôle[2040]. Il demeure aussi le seul organe pouvant légaliser les motifs d'intervention dans le cadre d'une menace à la paix et à la sécurité internationales. L'action des Nations Unies en République Démocratique du Congo est caractérisée par une grande complexité, résultant du caractère multidimensionnel du mandat lié à une double approche : juridique d'une part et politique de l'autre. Celle-ci est complétée par deux dimensions : robuste et de consolidation qui sont renforcées par deux postures de protection des civils qui dessinent les différentes modalités du maintien de la paix développée par la MONUC/MONUSCO. Elles incarnent le double levier exploitable pour améliorer l'action onusienne dans la pratique. Au regard de celle-ci, la protection des civils, le rétablissement et la consolidation de la paix se trouvent encadrés, dessinés et décidés selon la dynamique juridique incarnée par la Charte des Nations Unies.

Cette double approche appuyée par les pratiques des diverses organisations régionales et sous régionales intervenant dans la recherche des solutions au conflit congolais explique aussi les attitudes mouvantes des Casques bleus face aux besoins de protection, voire une certaine inertie de l'action onusienne devant certaines crises. Ainsi, l'approche politique initiée par le Conseil de sécurité dans la résolution 2098 (2013) a ouvert le débat sur l'analyse juridique du maintien de la paix robuste en offrant des modèles nouveaux de protection des civils et d'exécution du mandat par la force offensive tout en soulevant l'épineuse question du statut des Casques bleus participant aux hostilités, l'applicabilité des droits des conflits armés ainsi que la finalité de l'usage de la force dans une opération de maintien de la paix[2041].

L'intervention des Nations Unies en République Démocratique du Congo est une action plurielle. Elle comporte des tâches humanitaires avec des aspects liés au maintien de la paix *stricto sensu*, aux droits de l'homme, à l'état de droit, à la démocratie, à la modernisation du système politique, à la gouvernance, à l'amélioration des conditions de sécurité, au développement économique, à la stabilisation et au désarmement forcé des groupes armés.

Les opérations de maintien de la paix de l'ONU en RDC sont taraudées par deux questions : celle du mandat et celle des moyens. Le mandat n'est jamais adapté aux circonstances puisque ces dernières varient dans le temps et nécessite en conséquence une

[2040] BORE EVENO (V), « Le contrôle juridictionnel des résolutions du Conseil de sécurité : vers un constitutionnalisme international ? », *op.cit.*, p.850-851.
[2041] S/RES/2098(2013), 28 mars 2013, §9.

relecture permanente. Par ailleurs, les moyens matériels et humains sont toujours insuffisants. Cependant, ces deux problèmes dissimulent un autre qui leur est en partie lié : la prévalence de la culture de dissuasion passive qui conduit les Casques bleus à être souvent en deçà de leur mandat sur le terrain malgré le caractère robuste du mandat[2042]. A ce sujet, cette thèse s'est démarquée des explications communément admises dans la littérature académique pour justifier les crises récurrentes de protection telles que le manque des moyens matériels et logistiques des Casques bleus, les difficultés liées à la chaine de commandement au sein de l'opération multinationale, ou la compétence inégale des troupes et personnels civils dans une opération de maintien de la paix, justifiant trop souvent une vision défaitiste et pessimiste des capacités des forces onusiennes à protéger les civils et à défendre le mandat. Toutes ces vicissitudes ne doivent pas masquer les questions autour de l'utilité et du rôle de la Mission de paix dans le rétablissement et la consolidation de la paix. Un procès est toujours instruit à son sujet, autour de sa conception, sa composition, du renouvellement du mandat, de son effectif, de son impuissance jusqu'à envisager même son retrait à plus de 20 ans de présence dans le pays.

Toutefois, certaines contraintes opérationnelles, politiques et matérielles ont miné ce processus politique destiné à rétablir la paix et à prévenir la reprise des hostilités en vue d'instaurer une paix durable dans le respect des règles de droit. L'appui politique du Conseil de sécurité, une coopération des États de la région, le respect des engagements régionaux constituent le socle prometteur de la stabilité et de la paix dans la région. A défaut, la Mission offrirait une stabilité nationale et régionale biaisée, précaire et remarquablement fictive.

En adoptant et en exploitant cette diversité de configuration, d'approche, de dimension, de posture pour rétablir et consolider la paix, la MONUSCO se pose en véritable laboratoire d'expérience de maintien de la paix, source d'enseignements et de pratiques pour les Nations Unies.

Une question se pose malgré tout : jusqu'où ce fameux « droit d'ingérence » dont on parle beaucoup mais qui n'a jamais été traduit juridiquement, peut-il s'exercer pour assurer la protection des populations sans porter significativement atteinte à la souveraineté des Etats ?

[2042] VIRCOULON (T) « Ambiguïtés de l'intervention internationale en République Démocratique du Congo », *op.cit*., pp.4-5.

# BIBLIOGRAPHIE

## Manuels, Monographie et Thèses


AGGAR (S), La responsabilité de protéger, un nouveau concept ? Thèse de Doctorat en droit, Université de Bordeaux, 2016, 690p.

CARRE DE MALBERG (A) le cadre juridique des opérations extérieures de la France aujourd'hui, éd. L'Harmattan 2002, 352p.

ANZILOTTI (D), Cours de droit international, Paris, LGDJ-Editions Panthéon-Assas, 1999, 535p.

ARON (R), paix et guerre entre les nations, 3ième Ed., Paris, Ed. Calmann-Lévy, 1962, 797p.

ASCENSO (A), L'autorité de la chose décidée en droit international, Thèse de Doctorat, Université Paris X-Nanterre, 1997, 690p.

ATCHE BESSOU (R), les conflits armés internes en Afrique et le droit international, Thèse de doctorat, Université de Cergy-Pontoise, 21 novembre 2008, 482p.

AUTESSERRE (S), Le problème avec le Congo: la violence locale et l'échec de la consolidation de la paix internationale, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010, 311p

AYOUB (K), l'ONU face à l'irrationnel en RDC, éd. L'Harmattan, 2011, 265p.

-**B**-

BANNELIER (K) et PISON (C) (dir), Le recours à la force autorisé par le Conseil de sécurité, Ed. Paris. Pedone, 2014, 279p.

BEDJAOUI (M), Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité, Bruxelles, Bruylant 1994, 634p.

BERGHEZAN (G) et ZEEBROEK (X), Armes légères dans l'Est du Congo, Enquête sur la perception de l'insécurité, édition. GRIP, 2011, 188p.

BEULAY (M), L'applicabilité des droits de l'homme aux organisations internationales, Thèse de doctorat, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2015. 713p.

BODEAU-LIVINEC (P), Gouvernement de l'Etat du point de vue du droit international, Thèse de doctorat, Université Paris X-Nanterre, 2008, 682p.

BORELLA (F), Eléments de droit constitutionnel, Presses de Sciencespo 2008, 440p.

BOTHE (M), Le droit de la guerre et les Nations Unies, A propos des incidents armés au Congo, Genève, Institut universitaire de hautes études internationales, Études et travaux n°5, 1967, 107p.

BOUCHER -SAULNIER (F), Dictionnaire pratique du droit humanitaire, 3è édition, Paris, éd. la Découverte, 2006, 420p.

BRABANT (J), « Qu'on nous laisse combattre, et la guerre finira » avec les combattants du Kivu, éd. La découverte, 2016, 243p.

BRAECKMAN(C), Les nouveaux prédateurs, Politique des puissances en Afrique centrale, Paris, Fayard, 2003, 302p. ; Congo 1960, Échec d'une Décolonisation, Bruxelles, éd. Du GRIP, 2010, 156p. ; L'homme qui répare les femmes : le combat de Docteur MUKWEGE, 5è éd. Revue et augmentée, GRIP, 2016, 172p.

BRAEM (Y), de HOOP SCHEFFER (A), OLSSON (C) et POUYE (R), Le rôle des militaires dans la reconstruction d'États après les conflits, Paris, 2007, 306p.

BRUGERE (A-L), La menace contre la paix dans la pratique du Conseil de sécurité des Nations Unies : réflexions sur un concept de droit international, Thèse de doctorat, Université de Genève, 2013, 316p.

BULA BULA(S), Droit international humanitaire, éd. Bruylant-Academia, s.a Louvain- La-Neuve, 2010, 420p.

-**C**-

CAVARE (L), Le droit international public positif, éd. A. Pedone, Paris, 1970,742p.

CHAMAYOU (G), théorie du drone, Paris, Ed. La fabrique, 2013, 292p.

COMBACAU (J), Le pouvoir de sanction de l'ONU. Étude théorique de la coercition non militaire, Paris, Pedone 1974, 394p.

COMBACU (J), SUR (S), Droit international public 9e édition, éd . LGDJ- Montchrestien 2009, 820p.

CORTEN (O), La rébellion et le droit international : le principe de neutralité en tension, Académie de droit international de la Haye, 2016, 374p.

COT (J.P), PELLET (A), FORTEAU(M), La Charte des Nations unies, commentaire article par article, 3è éd. Paris, Economica 2005, 2363p.

COULON (J), NOVOSSELOFF (A), La paix par la force ? Pour une approche du maintien de la paix robuste, Athénas Éditions, 2011, 223p.

-D-

DAILLIER (P), FORTEAU (M), et PELLET (A), Droit international public, 8è édition, Paris LGDJ, 2009, 1709p.

DAUDET (Y), Les Nations Unies et la restauration de l'État, Paris, A. Pedone, 1995, 190p.

DAUDET(Y), Général MORILLON (P), SMOUTS (M-C), La vision française des opérations de maintien de la paix, CEDIN-PARIS I, Montchrestien, 1997, 196p.

DAVID (C.P), La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie, Paris, Presses de Sciences Pô, 2000, 391p.

DAVID(E), Principes de droits de conflits armés, 5è édition, Bruyant 2012, 1151p.

DEYRA (M), Le droit dans la guerre, Gualino LGDJ-Montchrestien, Paris, 2009, 283p.

DI RAZZA (N), La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU : cas de la MONUC/MONUSCO en République Démocratique du Congo (1999-2015), Thèse de doctorat, Institut d'Études Politiques de Paris, 2016, 618p.

DIALLO(A), Les Nations Unies face aux enjeux de la paix et de la sécurité internationale, éd. L'Harmattan 2005, 398p.

DIDIER (A-L) et MARRET (J-L), États « échoués », mégapoles anarchiques, Paris, Presses Universitaires de France, 2001, 173p.

DOUBLET (Y-M), TOUVET (L), Droit des élections, 2e éd. Economica, 2014, 658p.

EBERHART (C) et VERNICOS (G)., La quête anthropologique du droit, Paris, Karthala, 2006, 612p.

-**E**-

EMANUELLI (C), Les Casques bleus : policiers ou combattants ? Collection Bleue, Montréal, Wilson et Lafleur 1997, 130p ; même auteur, Les actions militaires de l'Organisation des Nations Unies et le droit international humanitaire, Montréal, Wilson et Lafleur, 1997, 112p.

ESCARRAS (J-C), La communicabilité entre les systèmes juridiques, éd.Bruylant, 2005, 980p.

-**F**-

FLEURENCE (O), La réforme du Conseil de sécurité, L'état du débat depuis la fin de la guerre froide, éd. Bruylant, Bruxelles 2000, 372p.

-**G**-

GABLIN (B), Les conflits dans le monde, Approche Géopolitique, éd. Armand Colin, 2011, 352p.

GALLAIS (S), Cadre juridique de l'emploi de drone au combat, éd. L'Harmattan 2013, 194p.

GARAPON (A), Des crimes qu'on ne peut ni punir, ni pardonner. Pour une justice internationale, Odile Jacob, 2002, 348p.

GUILHAUDIS (J.F), Relations internationales contemporaines, Litec, 2002, 775p. ; Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, Presses Universitaires de Grenoble, 1976.

**-H-**

HATTO (R), Le maintien de la paix, L'ONU en action, éd. Armand Colin, 2015, 205p.

HAZAN (P), La paix contre la justice ? Comment reconstruire un État avec des criminels de guerre, Bruxelles, André Versailles et Crip, 2010, 127p.

HERMET(G), « Exporter la démocratie », Paris, Presses de Sciences Pô, 2008, 138p.

HOUDET (C), Réussir avec l'Organisation des Nations Unies ? L'exemple du Congo-Kinshasa, Paris, ès Stratégies Éditions, Coll. Chercheurs militaires, 2008, 130p.

HUGO (S), Les civils dans la guerre. Identifier et casser les logiques de la violence, éd. Labor et Fides, 2010, 268p.

JEANGENE VILMER (J.B), Pas de paix sans justice ? Le dilemme de la paix et de la justice en sortie de conflit armé, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, 299p.

JORAM (F), Les opérations de paix et l'obligation de respecter le droit international humanitaire, Thèse de doctorat, Université Paris II, Panthéon -Assas, 2007, 392p.

**-K-**

KAMTO (M), L'agression en droit international, Ed. A.Pedone, 2010, 464p. ; Le droit international de la gouvernance, Ed, Pedone 2013, 340p.

KERBRAT(Y), La référence au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité, LGDJ, 1995, 120p.

KOLB (R), Droit international humanitaire et opérations de paix internationale, 2è éd., Bâle, Helbring et Lichtehahn 2006, 139p.

KOLB (R), PORRETTO (G) et VITE (S), L'application du droit international humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales. Forces de paix et administrations civiles transitoires, Bruxelles, Bruylant -Centre universitaire de droit international humanitaire, 2005, 500p.

KOLB (R), VITE (S), Le droit de l'occupation militaire: perspectives historiques et enjeux juridiques actuels, Bruxelles, Bruylant, 2009, 482p.

KONE Gninlnanwognan, La problématique du désarmement et de la sécurité régionale au Congo Oriental : processus, enjeux, contraintes, perspectives et résultats, Thèse de doctorat, Université Jean Moulin (LyonIII), 2014, 689p.

-**L**-

LAGRANGE (E), les opérations de maintien de la paix et le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, Paris, Montchrestien -CEDIN -Paris XIII, Coll. Perspectives internationales n°16, 1999, 181p.

LANOTTE (O), La France au Rwanda: entre abstention impossible et engagement ambivalent, Bruxelles : Peter. Lang, 533p. ; La Guerre sans frontières en République Démocratique du Congo, Bruxelles, GRIP, éd. Complexes, 264p.

LAPIERRE (J-W), L'analyse des systèmes politiques, PUF, 1973, 278p.

LASSE(I), Les missions d'établissement des faits des Nations Unies sur les violations graves et massives du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire : entre uniformité et diversité, Thèse de doctorat en droit, Université Panthéon-Assas, 2016, 736p.

Le BRIS (C), L'humanité saisie par le droit international public, éd. 2012, LGDJ, Paris, 667p.

LECUYER (Y), Le droit à des élections libres, Conseil de l'Europe, 2014, 142p.

LIEGEOIS (M), Maintien de la paix et diplomatie coercitive, l'ONU à l'épreuve des conflits de l'après-guerre froide, Bruxelles, Bruylant 2003, 236p.

-**M**-

MACLET (N), La normalisation d'un tabou : La Brigade d'intervention de la MONUSCO et l'usage de la force offensive pour maintenir la paix (1999-2013), Mémoire de Master, Institut d'Études Politiques de Paris, 2014, 124p.

MAMADOU FALILOU DIOP, Droit international des droits de l'homme et droit international humanitaire, Réflexions sur la complémentarité de deux faces d'une même médaille*,* éd. L'Harmattan, 2016, 238p.

MAMPUYA K.T, Désuétude du système de sécurité collective, Kinshasa, Presses Universitaires du Zaïre., 1984, 145p.

MANIN (P), L'Organisation des Nations Unies et le maintien de la paix. Le respect du consentement de l'État, Paris, LGDJ, 1971, 344p.

MASCLET (J.C), Droit électoral, Puf, 1989, 448p.

MONNEY MOUANDJO (S), La démocratie au sud et les organisations internationales : analyse comparée des missions internationales d'observation des élections des pays membres du Commonwealth et des pays membres de l'Organisation internationale de la Francophonie, Thèse de doctorat en droit public, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2008, 537p.

MEYROWITZ (H), Le principe d'égalité des belligérants devant le droit de la guerre, Paris, Pedone, 1970, 418p.

MILLET-DEVALLE (A), L'usage de la force dans les relations internationales, aspects de droit international et européen, éd. Scientifica, 2018, 400p.

MOINE (A), L'émergence d'un principe d'élections libres en droit international public, Thèse de Doctorat, Université de Nancy II, 1998. 520p.

MOPO KOBANDA, Les crimes économiques dans les Grands lacs africains. 5 millions de morts pour enrichir les multinationales occidentales, le Rwanda, l'Ouganda et leurs complices congolais, éd. Ménaibuc, Paris, 2006, 138p.

MORIN (D), LIEGEOIS (M) et ZAHAR (M-J), Guide du maintien de la paix, Athéna éditions, 2014, 266p.

MPISI (J), KIVU, RDC : la paix maintenant ! La conférence de Goma (6-23 janvier 2008), Paris L'Harmattan, 2008, 295p.

MUKIRAMFI SAMBA, Le contrôle des obligations afférentes au mandat d'une opération de maintien de la paix. Cas de la MONUC, mémoire D.E.S, Université de Kinshasa, 2007-2009, 147p.

MVE ELLA (L), La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques, Thèse de doctorat en droit, Université de Lorraine, 2018, 725p.

MWAYILA TSHIYEMBE, Géopolitique de la paix en Afrique médiane : Angola, Burundi, RDC, R. Congo, Ouganda, Rwanda, Paris L'Harmattan 2003, 220p.

**-N-**

NATIONS UNIES, Casques bleus : Revue des opérations de maintien de la paix, 3ème édition, New York, Département de l'Information des Nations Unies, 1996, 808p.

NESTOROVAC (N), L'assistance électorale multilatérale. Promouvoir la paix par la démocratie, éd. L' Harmattan, 2012, 251p.

NGOY WALUPAKA (P), MUYA MIYANGA (S), Le droit de la guerre à l'épreuve du conflit armé en République Démocratique du Congo : Quelques réflexions sur les défis, enjeux et perspectives, éd. Publibook, 2015, 365p.

NOVOSELOFF (A), Le comité d'état -major des Nations Unies : histoire d'une institution en sommeil, Paris, LGDJ, Global Under standing Series, 2008, 114p. ; Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la maîtrise de la force armée. Dialectique du politique et du militaire en matière de paix et la sécurité internationales, Bruxelles, Bruylant, 2003, 657p.

NTUMBA KAPITA (P.E), La pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix : Analyse, bilan et perspectives, Thèse de doctorat, Université de Nancy, 2010. 446p

NZE EKOME (M), Le rôle et la contribution de l'ONU dans la Résolution pacifique des conflits en Afrique, Cas de l'Afrique Centrale, Essai, éd. Mare & martin, 2007, 317p.

-**P**-

PASCALLON(P) et CHAIGNEAU(P), Conflictualités et politiques de sécurité et de défense en Afrique, éd. L'Harmattan, 2012, 268p.

PAULMIER(T), L'armée française et les opérations de maintien de la paix, Paris, L.G.D.J, 1997, 154p.

PAYE (O), Sauve qui veut ? Le droit international face aux crises humanitaires, Bruxelles, Bruyant, 1996, 313p.

PECES-BARBA MARTINEZ (G), Théorie générale des droits fondamentaux, Paris, L.G.D.J., Série Droit, n°38, 497p.

PERELMAN (C), Ethique et droit, Bruxelles, Ed. de l'U.L.B., Collection Fondamentaux, 2012, 2e édition, 824p.

PERRIN DE BRICHAMBAUT (M), DOBELLE (J-F), COULEE (F), Leçons de droit international public, 2 éd. Paris, Presses de Sciences Po, 2011, 701p.

PETIT (Y), Le droit international du maintien de la paix, LGDJ, 2000, 216p.

POULIGNY(B), Ils nous avaient promis la paix, Opération de l'ONU et populations locales, Presses des Sciences Po, 2004, 356p. ; Les anciens combattants aujourd'hui. Désarmement, démobilisation et réinsertion, CERI/SGDN, 2004. 154p.

-Q-

QAZBIR (H), L'internationalisation du droit constitutionnel, Dalloz, 2015, 525p.

-**R**-

REMACLE (E), ROSOUX (V), et SAUR(L), L'Afrique des Grands Lacs, Des conflits à la paix, éd. P.I.E. PETER LANG, Bruxelles 2007, 289p.

REYNTJENS (F), La Guerre des Grands Lacs. Alliances mouvantes et conflits extra territoriaux en Afrique centrale, Paris, l'Harmattan, 1999, 255p.

RICHARD (P-O), Casques bleus, sang noir. Rwanda 1994-Zaïre 1996 : un génocide en spectacle, Bruxelles, EPO Éditions, 1997, 216p.

-**S**-

SAIGET (M), L'ONU face aux violences sexuelles de son personnel : crise de crédibilité et changements en organisation internationale, Paris, éd. L'Harmattan 2012, 223p.

SALMON (J), Dictionnaire de droit international public, éd. Bruyant, 2001, 1200p.

SARTORI (G), Théorie de la Démocratie, éd. Armand Collin, 1973, 142p.

SMOUTS (M.C), L'organisation des Nations Unies et la guerre. La diplomatie en kaki, Paris, Éditions Complexe, 1994, 159p.

SOUGA NIEMBA (J), Etat de droit, démocratie fédérale au Congo-Kinshasa, sources de stabilité en Afrique centrale, Paris L'Harmattan, 2002, 393p.

STERN (B), La vision française des opérations de maintien de la paix, Paris, Montchrestien, 1997, 196p.

SUR(S), Le Conseil de sécurité dans l'après 11septembre, Paris, LGDJ, 2005, 162p.

SVETLANA Zasova, Le cadre juridique de l'action des Casques bleus, Publications de la Sorbonne, 2014, 586p.

**-T**-

TARCINET (J), Les politiques nationales en matière de maintien de la paix, Cahiers du CEDSI, n°21, octobre 1998, 135p.

TAVERNIER (P) et HENCKAERTS (J-M), Droit international humanitaire coutumier : enjeux et défis contemporains, Bruyant Bruxelles 2008, 289p.

TAVERNIER (P), Que sais-je ? Les casques bleus, éd. PUF 1996, 126p

TEIXERIRA (P), Le Conseil de sécurité à l'aube du XXIe siècle. Quelle volonté et quelle capacité a-t-il de maintenir la paix et la sécurité internationales ? Genève, Nations Unies, UNIDIR, 2002, 107p.

THIELEN (0), Le recours à la force dans les opérations contemporaines, éd. LGDJ, 2013, 437p.

THIERRY (T), Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix : Acteurs, activités, défis, éd. Debroek Université, 2009, 286p.

THOME (N), Les pouvoirs du Conseil de sécurité au regard de la pratique récente du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, Aix-en-Provence, PUAM, 2005, 438p.

TSHIBANGU KALALA, Les résolutions des Nations Unies et les destinataires non étatiques, Bruxelles, Larcier eds, 2009, 352p

TURGIS (N), La justice transitionnelle en droit international, éd. Bruyant 2014, 642p.

**-V-**

VILMER (J.B.J), « Pas de paix sans justice » ? Le dilemme de la paix et de la justice en sortie de conflit armé », Paris : Presses de sciences Pô, 2011, 299p.

**-W-**

WAMU OYATAMBWE (D), De Mobutu à Kabila, avatar d'une passation inopinée, L'Harmattan, Paris 1999, 147p.

WEIL-SIERPINSKI, L'intervention d'humanité : un concept en mutation, Thèse de doctorat en droit, Université de Montpellier, 1995, 586p.

WILLAME (J.C), « *les faiseurs de paix au Congo* », la gestion d'une crise internationale dans un état sous tutelle, Belgique « les livres du GRIP», éd. Complexe n°288-289, 2007, 217p. ; même auteur, Banyarwanda et Banyamulenge. Violences ethniques et gestion de l'identitaire au Kivu, Tervuren, Institut africain Paris, L'Harmattan, 1997, 156p.

WOLA BANGALA(C), L'ONU et la crise des Grands Lacs en République Démocratique du Congo (1997-2007), éd. L'Harmattan, Paris, 2009, 159p.

Wutibaal KUMABA MBUTA, L'ONU et la diplomatie des conflits, le cas de la République Démocratique du Congo, éd. L'harmattan, 2012, 417p.

**-Z-**

ZANETTI (V), L'intervention humanitaire. Droits des individus, devoirs des Etats, Labor et Fides, 2008, 326p.

ZERMATTEN(A), L'ONU face au manque des troupes : situation et perspectives, Thèse de doctorat, Université de Neuchâtel Suisse, 2015, 449p.

ZOBEL (T), Les retombées du génocide rwandais : Analyse géopolitique de l'instabilité perpétuelle du Nord-Kivu, Thèse de doctorat, Université Paris 8, 2015, 489p.

## Articles

### Revues imprimées

**-A-**

AMBROSETTI(D), « L'Organisation des Nations Unies, l'Union africaine et la guerre au Darfour : l'hybridité et ses défis », Guide du maintien de la paix 2009, 2008, pp.57-69.

ANDRIEU (K), LAUVAU (G), « La justice transitionnelle à l'épreuve de la philosophie politique appliquée », in K. ANDRIEU, G. LAUVAU, *Quelle justice pour les peuples en transition* ? Démocratiser, réconcilier, pacifier PUPS, 2014. 402p

AMSELEK (P), L'étonnement devant le droit, APD, 1968, pp.163-183.

AUTESSERRE (S), « Construire la paix : conceptions collectives de son établissement, de son maintien et de sa consolidation ». Critique internationale, 2011, pp. 153-167.; "

AHMEDOU OULD-ABDALLAH, « La diplomatie africaine face aux conflits de la région des Grands Lacs », Pô africaine, Paris, Karthala n°68, décembre 1997, pp.23-31.

ACHBAR(G), GRESH (A), « L'Afrique subsaharienne délaissée (Ressources inexploitées et dénuement humain, Prolifération des conflits dans l'indifférence, Les deux congo victimes de leurs richesses) », in L'Atlas du Monde diplomatique, Paris, 2003, pp. 188-193.

AMBROSETTI(D), BUCHET DE NEUILLY (Y), « Les organisations internationales au cœur des crises ». Cultures& Conflits, n°75, Automne 2009, pp.6-14.

AYOKO Niagalé, « L'Opération Artémis: un tournant pour la politique européenne de sécurité et de défense? », Afrique Contemporaine, 2009, pp.101-116.

ANDRASSY (J), « Quelques réflexions sur le problème des opérations de maintien de la paix », in Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim, Genève, Faculté de droit de l'Université de Genève, 1968, pp.773-792.

ARS (F), « Comment gérer la zone grise dans le cadre des opérations de maintien de la paix? », Défense et stratégie, n°9, avril 2004, pp. 7-11.

***-B-***

BULA-BULA(S), « L'accord de Pretoria du 31 juillet 2002 et le protocole de Luanda du 06 août 2002 relatif au règlement du conflit armé contre la RDC », in Annales de la faculté de droit, Kinshasa, PUK, 2004, vol. XI-XXVII, 15p.

BLOCQ (D.S), « The Fog of UN PeaceKeeping: Ethical Issues regarding the use of Force to protect Civilians in UN Operations ». Journal of Military Ethics, 2006, pp.201-213.

BRAEM (Y), De HOOP SCHEFFER (A), OLSON (C) et POUYE(R), « Le rôle des militaires dans la reconstruction d'États après les conflits », Centre d'études en sciences sociales de la défense, 2007, pp. 256-260.

BOUTELLIS (A), «In the DRC communications war, rebels learn PoC language», in Global Observatory, 12 juillet 2012. "From Crisis to Reform: Peacekeeping Strategies for the Protection of Civilians in the Democratic Republic of the Congo Stability. International Journal of Security and Development 2(3) :48, September 2013. pp. 1-11.

BALCERSKI (G), « Le Conseil juridique opérationnel : comment pense-t-on le droit des conflits armés lors de la planification et la conduite des opérations militaires ? L'exemple de la Libye », in Karine BENNELIER et Cyrille PISON (dir), Le recours à la force autorisé par le Conseil de sécurité, ed. Pedone 2014, pp.189-194.

BOTHE (M), « Les limites du pouvoir du Conseil de sécurité », in Le développement du rôle du Conseil de sécurité, colloque de l'Académie de droit international, La Haye, 21-23 juillet 1992

BEN ACHOUR(R), « Pour des standards internationaux en matière d'élections », in Les droits de l'homme à l'aube du XXIe siècle, Karel VASAK Amicorum liber, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp.63-64.

BERETHE (M), « Problématique de la réforme de la police en situation post conflit : le cas de la RDC », in CONOIR (Y) et VERNA(G) (S/ la direction de), Faire la paix. Concepts et pratiques de la consolidation de la paix. Québec, les Presses de l'Université de Laval, 2005, 789p.

BORE EVENO(V), « Le contrôle juridictionnel des résolutions du Conseil de sécurité : vers un constitutionnalisme international ?», RGDIP, 2006, pp.826-858.

BOISSON DE CHAZOURNES, « Rien ne change, tout bouge ou le dilemme des Nations Unies », propos sur le rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis, et le changement, RGDIP, 2005, pp. 147-161.

BANNELIER (K), « Qui gardera les gardiens ? Les interventions militaires autorisées par le Conseil de sécurité entre légalité et légitimité », in Karine BANNELIER et Cyrille PISON (dir), Le recours à la force autorisée par le Conseil de sécurité, Ed. A. PEDONE, 2014, pp.5-23.

BOUSTANY (K), « La qualification des conflits en droit international public et le maintien de la paix, Revue Québécoise de droit international, vol. 6 n°1, 1989-1990, pp.38-58.

BENVENUTI(P), « Le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies : la circulaire du Secrétaire général », R.G.D.I.P., 2001, pp. 355-372.

BROUARD (G), TISSERON (A), « Les règles d'engagement, un objet juridique ? », Revue de la défense nationale, 5, 2010 pp.35-41.

BRUDELEIN (C), « The Role of non-State Actors in Building Human Security: the Case of Armed Groups in Intra-State Wars », Center of Humanitarian Dialogue, Genève, mai 2000

BETTATI (M), « L'usage de la force par l'ONU », Pouvoirs, 2004/2, n°109, pp. 111-123. ; « Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger », *Outre-Terre*, vol. 20, no. 3, 2007, pp. 381-389.

BERGHEZAN (G), « Groupes armés actifs en République Démocratique du Congo, Situation dans le « Grand Kivu» au 2ème Semestre 2013, GRIP novembre 2013, 36p. « Le cancer des groupes armés au cœur de l'instabilité au Congo », GRIP 2013, 13p. Groupes armés au Katanga, épicentre de multiples conflits, GRIP, 9 juin 2015, 36p.

BOUTROS-GHALI Boutros, « Peut-on réformer les Nations unies ? », *Pouvoirs*, 2/2004 (n° 109), pp.5-14

BRODEUR (J.P), « Maintien et imposition de la paix en Somalie (1992-1995) », Cultures& Conflits, n°29-30, 1998, pp.175-228.

BAKAYOKO-PENONE (N), « Le rôle de la CEDEAO dans la gestion des conflits en Afrique de l'Ouest », Guide du maintien de la paix 2005, 2004, pp.125-145.

BALMON (L), « Le Conseil de sécurité contre la paix ? », Arès, n°5, 1993, pp.9-27.

BERGEAL (C), « Nouveau cadre juridique de l'emploi de la force en opérations extérieures », Défense nationale et sécurité collective, n°7/8, 2005, pp.91-99.

BABACAR (G), « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs*, 2/2009 (n° 129), pp. 5-26

BOURETZ (P), « Droits de l'homme » in O. DUHAMEL &Y. MENY, Dictionnaire de droit constitutionnel, Paris, P.U.F, 1992, 1112p.

BRAECKMAN (C), « Guerre sans vainqueurs en République Démocratique du Congo », in Le Monde diplomatique, avril 2001, 4p

BODEAU-LIVINEC (P), « Responsabilité pour faits illicites commis au cours d'opérations autorisées par le Conseil de sécurité : remarques sur quelques problèmes d'attribution », in Karine BANNELIER et Cyrille PISON (dir), Le recours à la force autorisée par le Conseil de sécurité, Ed. A. Pedone, 2014, pp.197-213.

BODEAU-LIVINEC(P) et VILLALPANDO (S), « La promotion de l'« État de droit » dans la pratique des Nations Unies », in S.F.D.I. ; L'État de droit en droit international, Colloque de Bruxelles, Paris, A. Pedone, 2009, pp.81-100

***-C-***

COT(M), « Les opérations de l'Organisation des Nations Unies : évoluer ou mourir », Les cahiers de Mars, n°145, 1997, pp.35-43.

CHAUVANCY (F), « Quel avenir pour les opérations de maintien de la paix ? », Défense nationale, 1997, n°8-9, pp. 147-151.

CARIO (J), « Le statut des forces en opération. Les règles d'engagement », Le Casoar, n°169, 2003, pp.16-22.

CONDORELLI (L), « De la « responsabilité de protéger », ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie », R.G.D.I.P, 2006, p.11-18.

COULON (J), « Les opérations de paix, d'hier à demain », Guide du maintien de la paix. Textes, documents et sites, 2003, pp.17-38.

CHRISTAKIS (T) et BANNELIER (K), « Acteur vigilant ou spectateur impuissant ? Le contrôle exercé par le Conseil de sécurité sur les États autorisés à recourir à la force », RBDI, 2004, pp.498-527.

CAILLE(A), « Paix et démocratie : une prise de repères », Paris, UNESCO, Centre international des sciences de l'homme, 2004, 15p.

COMMAILLE (J), Nouvelle économie de la légalité, nouvelles formes de la justice, nouveau régime de connaissance. L'anthropologie juridique avait-elle raison ? in EBERHART C., et VERNICOS G., La quête anthropologique du droit, Paris, Karthala, 2006, p. 352

CAHIN(G), « Les Nations Unies et la construction d'une paix durable en Afrique », in R. MEDHI (sous la direction de), la contribution des Nations Unies à la démocratisation de l'État, Paris, Éditions A. Pedone, 2002, pp. 144-145. ; « La notion du pouvoir discrétionnaire appliqué aux organisations internationales », RGDIP, 2003, pp.535-600, « Le droit international face aux « Etats défaillants », in *SFDI*, *L'Etat dans la mondialisation*, Pedone, 2012, pp.51-114.

CHABOUREAU (E), « Le cadre juridique des opérations de l'UE », in E. GOFFI et G. BOUTHERIN (dir.), les conflits et le droit, éd. Choiseul 2011, p.57-79

COULON(J) et LIEGEOIS (M), « Qu'est-il advenu du maintien de la paix ? l'avenir d'une tradition, Étude préparée pour l'institut canadien de la défense et des affaires étrangères, janvier 2010, 58p.

CAMMAERT(P) et BLYTH (F), The UN Intervention Brigade in the Democratic Republic of the Congo, International Peace Institute, Issue Brief, juillet 2013, 14p.

COULON(J) et NOVOSSELOFF (A), « Quel maintien de la paix « robuste » pour quel maintien de la paix efficace ? Vers une approche réaliste de la robustesse, in Jocelyn COULON, Alexandra NOVOSSELOFF, (dir), La paix par la force ? Pour une approche réaliste du maintien de la paix « robuste », Athéna Éditions, 2011, pp.10-19.

CONAC(G), « Le juge et la construction de l'État de droit en Afrique francophone », in L'État de droit, Mélanges en l'honneur de Guy BRABANT, Paris, Dalloz, 1996, p.106., « L'insertion des processus constitutionnels dans les stratégies de paix, cinq exemples de constitutions post-conflictuelles », in Etudes en l'honneur de G. Timisti, Bruylant, 2004, pp.25-66.

CHAUMONT(C), « Recherche du contenu irréductible du concept de souveraineté internationale de l'État », in Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant, Paris, A. Pedone, 1960, pp. 114-151. ; « La situation juridique des États membres à l'égard de la force d'urgence des Nations Unies », AFDI, 1958, pp. 433-434 ? « Le droit des peuples à témoigner d'eux-mêmes », Annuaire du Tiers Monde, 1976, pp.15-31.

COQUET (P), « La notion de partage capacitaire en question », *Focus stratégique*, n°8 , juin 2008, Laboratoire de Recherche sur la défense, p.11. ; http://www.ifri.org.

CASSAN (H), « L'avenir du Conseil de sécurité : une question de méthode », in AFRI 2000, pp.805 -816.

CORTEN (O) ET KOUTROULIS (V), « The illegality of the Military Support to the rebels in the Libyan War: aspects of jus contra bellum and jus in bello », Journal of Conflict et Security Law, vol.17, 2012, pp. 71-80

CHRISTAKIS (T), « L'encadrement juridique des opérations militaires autorisées par le Conseil de sécurité et le concept de « responsibility while Protecting » (RwP), in K. BANNELIER et C. PISON (dir), Le recours à la force autorisé par le Conseil de sécurité, Ed. A. Pedone 2014, pp.135-146.

CHAPLEAU(P), « Privatiser la paix ? », Politique internationale, n° 103, mars 2004, pp. 441-460

***-D-***

DAUDET(Y), « Les opérations de maintien de la paix sont-elles toujours viables ? (Observations sur les conflits en ex-Yougoslavie) », in l'évolution du droit international, Mélanges offerts à Hubert Thierry, Paris, Pedone, 1998, 417pp.159-173.

De JONGE OUDRAAT (C), « L'ONU, les conflits internes et le recours à la force armée », AFRI, 2000, pp.817-830.

DE HEMPTINNE (J), « La définition de la notion de « population civile » dans le cadre du crime contre l'humanité, commentaire critique de l'arrêt Martic, RGDIP, 2010, pp.93-104.

DAILLIER (P), « Les opérations en vue du rétablissement de la paix », RCADI, vol.314, 2005, pp. 237-431.

D'ASPREMONT (J), « *Émergence* et déclin de la Gouvernance démocratique en droit international », Revue Québécoise du droit international, 2009, pp.57-80 ; « La création internationale d'Etats démocratiques », RGDIP, 2005, pp.889-908.

DUMOULIN(A), « Vers une armée permanente de l'Organisation des Nations Unies ? », in L'organisation des Nations Unies dans tous ses états, Bruxelles, Coll. GRIP-informations, 1995, pp. 116-122

De LACHARRIERE (G), « La polémique sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies », Politique étrangère, 1966, pp. 319-334.

De LACHARRIERE (R), « L'action des Nations Unies pour la sécurité et pour la paix », Politique étrangère, 1953, pp.307-338.

De LAFORCADE (E), « L'emploi des forces terrestres dans le contrôle des foules », Objectif Doctrine, n°30, 2002, pp. 6-10 ; « Contrôle des foules-maintien de l'ordre, une différence conceptuelle majeure », Les cahiers du retex, n°5, supplément à Objectif Doctrine 35, pp.15-21.

De DURAND (E), « Des Balkans à l'Afghanistan : les opérations de stabilisation complexes », Politique étrangère, 2005, pp. 329-342.

DURAND (P-M), « Leçons congolaises. L'ONUC (1960-1964) ou la plus grande des opérations : un contre-modèle ? », Relations internationales, 2006, pp.53-70.

DURIEUX(B), « Le soldat et le policier », Inflexions, civils et militaires : pouvoir dire, n°4, 2006, pp.35-45.

DASSONVILLE (D), « Droit de légitime défense et débordement éventuels : aperçu de droit comparé », Revue de droit pénal et de criminologie, 2008, pp. 5-31.

DAVID(E), « Le droit international applicable aux organisations internationales », in Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck, vol.I, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp.3-22 ; « L'excuse de l'ordre supérieur et l'état de nécessité », RBDI, 1978-1979, pp.65-84.

DEGNI -SEGUI (R), « *Article 24, §1 et 2* », in COT(Jean-Pierre) et ALLI, la Charte des Nations Unies : commentaire article par article, éd. Économisa, Paris, 2005, pp. 879-904

DELICE (C), « Planification et déploiement des opérations de maintien de la paix : les évolutions depuis le rapport Brahimi », Guide de maintien de la paix 2006, 2005, pp. 49-62.

DEL PONTE (C) et VILLIERES-ROLAND(P), « L'exécution d'un ordre d'un supérieur hiérarchique et la contrainte : analyse de deux modes de défense en droit international », Inflexions, civils et militaires : pouvoir dire, n°2, 2006, pp.111-122.

DEBROUX(F), « Le statut juridictionnel et disciplinaire de la force d'urgence des Nations Unies », RDPMDG, 1962, pp. 269-288.

DEWAST(P), « Quelques aspects du statut des casques bleus », RGDIP, 1977, pp. 1007-1046.

DUPUY (P-M), « Sécurité collective et organisation de la paix », RGDIP, 1993, pp. 617-627.

DIECKHOFF (M), « La médiation internationale dans la résolution des conflits : un regard théorique, Fiche n°6, janvier 2011, 14p.

De JERPHANION(M), « Vers un rapprochement de la morale et de la Realpolitik *?* », La Revue internationale et stratégique, « La morale, nouveau facteur de puissance internationale », Paris, n°67, 2007, pp. 127-136.

DORENBERG (A-J. T), « OMP, aspects juridiques, RDPMDG, n°3-4, 1989, pp. 107-111.

DECAUX (E), « Légalité et légitimité du recours à la force : de la guerre juste à la responsabilité de protéger », droits fondamentaux n°5, 2005, 18p.

DELCOURT (B), « L'introduction de la notion de responsabilité de protéger dans les autorisations données par le Conseil de sécurité : enjeux politiques et paradoxes *»,* in K. BANNELIER et C. PISON (Dir), Le recours à la force autorisé par le Conseil de sécurité, Éditions A. Pedone 2014, pp.57-59

DONINI(A), « Entre marteau et enclume : intégration ou indépendance de l'action humanitaire ? », in Revue internationale de la Croix-Rouge, vol. 93. Sélection française 2011/1, mars 2011, p. 127-146.

DE FAILLY (D), « Coltan : pour comprendre », in L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2000-2001, centre d'études de la région des Grands Lacs d'Afrique, Anvers, L'Harmattan, Paris 2002, pp.280-306.

DJAMCHID MOMTAZ, « La criminalisation des violations graves du droit international humanitaire commises au cours des conflits armés non internationaux » in Paul TAVERNIER et Jean-Marie HENCKAERTS (Dir), Droit international humanitaire coutumier : enjeux et défis contemporains, Bruyant Bruxelles 2008, pp.140-148.

DUPUIS (P.M), « sécurité collective et organisation de la paix », RGDIP 1993, pp 617-627.

DUPUY(R-J), « Concept de démocratie et action des Nations Unies », Bulletin du Centre d'Information des Nations Unies, décembre 1993, n°7-8, pp. 59-61.

DELICE (C), « Planification et déploiement des opérations de maintien de la paix : les évolutions depuis le rapport Brahimi », Guide du maintien de la paix 2006, 2005, pp.49-62.

DEL POTE (C) et VALLIERES-ROLLAND (P), « L'exécution d'un ordre d'un supérieur hiérarchique et la contrainte : analyse de deux modes de défense en droit international », Inflexions, civils et militaires : pouvoir dire, n°2, 2006, pp. 111-122.

-E-

EMANUELLI (C), « La convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé : des rayons et des ombres », RGDIP, 1995, pp. 849-880. ; « Le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies : circulaire du Secrétaire, RGDIP, 2001, pp.355-562.

EGELAND (J), HARMER (A) et Abby STODDARD, « Demeurer et accomplir : bonnes pratiques pour les acteurs humanitaires dans les environnements de sécurité complexes », Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU, 2011.

ESMEIN (A), « L'Etat est la personnification juridique de la Nation » : Eléments de droit constitutionnel français et comparé, éd. Panthéon-Assas, 2001.

ELSA (B), « La distinction entre organisation de coopération et organisation d'intégration : l'union européenne au carrefour des « méthodes », in Laurence Dubin et Marie-Clotilde Runavot, Le phénomène institutionnel international dans tous ses Etats : Transformation, déformation ou reformation ? Paris, Pedone, 2014, pp.103-121.

-F-

FADEL(F), « De la FINUL I à la FINUL II : un nouveau mandat " robuste" », Guide du maintien de la paix 2009, 2008, pp.29-38.

FURET (F), «, Article 43 » dans J.P. Cot, A, Pellet, M. Forteau (dir), La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article, Paris, Économisa, 2005, pp. 1261-1268.

FLAUSS (J.F), « La protection des droits de l'homme et les sources du droit international », in la protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international, Colloque de Strasbourg, S.F.D.I., Paris, A. Pedone, 1998, 8p.

FINDLAY(T), « La problématique de l'utilisation de la force dans le cadre des opérations de paix », Guide du maintien de la paix 2007, 2006, pp. 113-126.

FLORY(M), « L'Organisation des Nations Unies et les opérations de maintien de la paix », AFDI, 1965, pp. 446-468 ; « L'Organisation des Nations Unies et les opérations de maintien de la paix et de rétablissement de la paix », Politique étrangère, 1993, pp. 633-640.

FISCHER (G), « La souveraineté sur les ressources naturelles », A.F.D.I 1962, pp.516-528.

FORLATI (S), « Protection diplomatique, droits de l'homme et réclamations "directes" devant la Cour internationale de justice: quelques réflexions en marge de l'arrêt Congo/Ouganda », RGDIP 2007, pp.89-116.

FRAISSEIX (P), Les droits fondamentaux, prolongement ou dénaturation des droits de l'homme ? », Revue du droit public, 2001, n°2, pp.531-553.

FORTEAU (M), « La situation juridique des contingents militaires français chargés d'assurer le maintien de l'ordre public sur le territoire d'un État étranger », RGDIP, 2003, pp.635-676.

FOBE(M), « Intervention sur la question de l'incidence sur les règles d'engagement d'une situation de conflit armé », RDPMDG, 1997, pp. 199-201.

FLEISCHHAUER CARL (A), « Le Secrétaire général des Nations unies : sa position et son rôle », Pouvoirs, 2/2004, n°109, pp.75-87.

FRAISSEIX (P), « Les droits fondamentaux, prolongement ou dénaturation des droits de l'homme ? », Revue du droit public, 2001, n°2, pp.531-553.

FLORENT (J-L), « Les destinataires non étatiques des résolutions du Conseil de sécurité », SFDI, colloque du Mans, le sujet en droit international Paris, Pedone 2005, pp.105-116.

**-G-**

GUEHENNO (J-M), « Maintien de la paix : les nouveaux défis pour l'Organisation des Nations Unies et le Conseil de sécurité », politique étrangère, 2003, pp.689-700.

GRAMIZZI(C) et SEBAHARA (P), « La réforme du secteur de la sécurité en RDC. Enjeu de la consolidation de la paix », in E. REMACLE, V. ROSOUX et L. SAUR (dir.), L'Afrique des Grands Lacs. Des conflits à la paix ? Éditions Scientifiques internationales, Bruxelles, 2007, pp.143-157.

GAJA (G), « Réflexions sur le rôle du Conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial. A propos des rapports entre maintien de la paix et crimes internationaux des États », RGDIP, 1993, pp.297-320.

GUTIERREZ RAMIREZ (L.M), « La constitutionnalisation de la justice transitionnelle », RevistaDerecho del Estado, n°34, enero-junio, 2015, pp.106-115.

GOSSIAUX (C), « Les règles d'engagement, norme juridique nouvelle ? », in Société internationale de droit militaire et de droit de la guerre, Journée d'étude du 4 mai 2001, pp.5-6

GASSER (H-P), « Un minimum d'humanité dans les situations de troubles et de tensions internes : proposition d'un Code de conduite », RICR, n°769, 1988, pp.39-61.

GESLIN (A), « Le pouvoir d'habilitation du Conseil de sécurité : la délégation des pouvoirs du Conseil de sécurité aux organisations internationales », RBDI, 2004, pp. 484-497. ; « Réflexions sur la répartition de la responsabilité entre l'Organisation internationale et ses États membres », RGDIP, 2005, pp. 539-579.

GLUME (G), « La responsabilité de protéger. Une réalité croissante, sous condition », Guide du maintien de la paix 2006, 2005, pp.117-138.

GOBBICHI (A), « Maintien de la paix, éthique et sens de l'honneur : évolution des facteurs de fiabilité au sein de la profession militaire », Les Champs de Mars, n°13, 2003, pp. 37-53.

GRASSET (L), « Dilemmes en opérations », Inflexions, civils et militaires : pouvoir dire, n°15, 2010, pp.29-41.

GUELLALI(A), « Lex specialis, droit international humanitaire et droits de l'homme : leur interaction dans les nouveaux conflits armés », RGDIP, 2007, pp.539-574.

GUILLAUME (G), « L'introduction et l'exécution dans les ordres juridiques des États des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies prises en vertu du Chapitre VII de la Charte » RIDC, 1998, pp.539-549.

GRYNFOGEL (C), « Le concept de crime contre l'humanité, hier, aujourd'hui et demain », *Revue de droit pénal et de criminologie,* 1994, pp.28-29.

GAUDIN(B), « Pour un droit opérationnel incontestable », Défense nationale et sécurité collective, n°6, 2008, pp. 167-174

GUITIERREZ (N) et LIEGEOIS (M), « Sisyphe en casque bleu ? L'ONU en République Démocratique du Congo », in David MORIN, Michel LIEGEOIS et Marie-Joëlle ZAHAR (dir), Guide du maintien de la paix, Athéna Éditions, 2014, pp.11-29.

-H-

HAMPSON (F-J), « La protection des Casques bleus en droit international », RDMDG, 1997, pp.211-219.

HERLEMONT-ZORITCHAK (N), « « Droit d'ingérence » et droit humanitaire :les faux amis », Revue humanitaire, n°23 décembre 2009, pp.1-18.

HOUDET(C), Réussir avec l'Organisation des Nations Unies ? L'exemple du Congo-Kinshasa, ès Stratégie Éditions, Coll. Chercheurs militaires 2008, pp 51-63. ?

HAMANT (H), « L'évolution profonde du fondement juridique des opérations de maintien de la paix des Nations Unies », dans les menaces contre la paix et la sécurité internationale, Nouveaux défis et nouveaux enjeux, Publication de l'IREDIES n°1, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 34p.

HOLLING (M) et BOOKEY (B), « Peacekeeping in name alone: Accountability for the United Nations in Haïti », Hastings international and Comparative Law Review, 2008, pp. 467-469

HATTO(R), « L'innovation institutionnelle des Nations Unies. L'exemple du Département des opérations de maintien de la paix », Guide de maintien de la paix 2010, 2009, pp. 59-75.

HOUDET(B), « Le contrôle des foules », Inflexions, civils et militaires : pouvoir dire, n°4, 2006, pp.27-33.

HAUPAIS(N), « Les obligations de la puissance occupante au regard de la jurisprudence et de la pratique récentes », RGDIP 2007, n°1, pp.117-146., « Les techniques de participation des Nations Unies à l'élaboration des constitutions », in P.F. LAVAL, R. PROUVEZE (dir), *L'ONU, entre internationalisation et constitutionnalisation*, Pedone, 2015, pp.11-32

HOLT (V.K), Tobias Berkman (C), « Protecting Civilians on the ground: MONUC and the Democratic Republic of Congo » in the Impossible Mandate? Military Preparedness, The Responsability to Protect an Modern Peace Operations, Stimson Center, septembre 2006.

HAUG(H), « La Croix-Rouge peut-elle contribuer à la sauvegarde de la paix ? », in Revue internationale de la Croix-Rouge, mai-juin 1984, n°747, 13p

HARDY, (T) « L'organisation des Nations Unies : l'éternel recommencement ? », in Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix : acteurs, activités, défis, De Boeck, Bruxelles, 2009, pp. 55-92.

-I-

ISOART(P), « L'Organisation des Nations Unies et le Cambodge », R.G.D.I.P., 1993, p.658

-J-

JOHNSTONE (I), « The Role of the UN Secretory-General: The Power of persuasion Based on Law », Global Governance, Vol.9, No. 4, octobre- décembre 2003, pp.441-458.

JEANGENE VILMER (J.B), « La difficile définition du cadre de l'intervention humanitaire » , RIS, n°98, 2015, pp.157-166.; « De la mythologie française du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger. Une clarification terminologique » , AFRI, 2012, pp.81-100.

JORAM(F), « Le cadre juridique des opérations militaires de l'Union européenne. L'exemple de l'opération " Artémis" en République Démocratique du Congo », Doctrine, n°4, septembre 2004, pp. 50-52.

JANSSENS (B), « Les règles d'engagement pendant les opérations des Nations Unies en Somalie », RDMDG, 1996, pp.209-217.

-K-

KAMTO (M), « Le rôle des accords et organismes régionaux en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale à la lumière de la Charte des Nations Unies et de la pratique internationale », RGDIP n°4, 2007, pp.771-802. ; « Le cadre juridique des opérations de maintien de la paix des Nations Unies », International Law Forum du droit international, volume3, No 2, June 2001, pp.95-104. ; « L'ONU et l'assistance électorale », Actes de colloque de la SADIC de Johannesbourg, 21-24 août 1995.

KHAN (D.E) et ZOCKLER (M), « Germans to the front? Or le malade imaginaire », EJIL, 1992, pp. 163-177.

KALFON J), « Droit d'ingérence et légitimité de l'action internationale » dans Le Petit Juriste, octobre 2013, N°23, pp.16-17.

-**L**-

LEGAULT(A), « Organisation et conduite des opérations de maintien de la paix », Politique étrangère, 1967, pp.369-396.

LEMAN- LANGLOIS (S). « Le modèle "Vérité et réconciliation". Victimes, bourreaux et institutionnalisation du pardon », *Informations sociales*, vol. 127, no. 7, 2005, pp. 112-121.

LANOTTE (O), « République Démocratique du Congo : Guerres sans frontières », éd. Complexes, 2012, p. 76-82, « La guerre en République Démocratique du Congo *(1998-2004*) », in REMACLE (E), ROSOUX (V) et SAUR (L) (dir), L'Afrique des Grands Lacs, Des conflits à la paix, éd. P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2007, pp.41-62.

LOHMANN (T), « German participation in international peacekeeping: Now free of constitutional constraints? », International Peacekeeping, juin-août 1994, pp. 78-80

LIEGEOIS(M), « Maintien de la paix et diplomatie coercitive :le cas de la Bosnie », Études internationales, 1998, pp.867-887.

LANFRANCHI (M-P), « La valeur juridique en France des résolutions du Conseil de sécurité », AFDI, 1997, pp.31-57.

LAGRANGE (E), « Le Conseil de sécurité des Nations Unies peut-il violer le droit international ? », RBDI, 2004, pp.568-591.

LAUCCI (C), « La France adhère au protocole 1 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux », *RGDIP*, 2001, pp.677-704.

LECOURTOIS(S), « Exploitation et abus sexuels par le personnel des Nations Unies, le cas de la MONUC », Bulletin du maintien de la paix n°93, mars 2009, 4p.

LAGRANGE (P), « Responsabilité des États pour les actes accomplis en application du Chapitre VII, RGDIP, 2008, pp. 85-110.

LEJBOWITCZ (A), « Usage de la force et culture de la paix », Inflexions, civils et militaires : pouvoir dire, n°2, 2006, p.63-89.

LABBE (J) et BOUTELLIS (A), « Les opérations de maintien de la paix par procuration : conséquences des partenariats de maintien de la paix de l'ONU avec les forces de sécurité non-onusiennes sur l'action humanitaire », Revue Internationale de la Croix-Rouge, volume 95 Sélection française 2013/3 et 4, pp.47-70.

LABUZE (F), « Dédramatisons ! », Inflexions, civils et militaires : pouvoir dire, n°15, 2010, pp.53-58.

LEYMARIE (P), « Sous le choc de la révolution congolaise », in Le Monde diplomatique, juillet 1997, Paris, pp. 1- 2.

LARRAMENDY (D), TREMBLAY-CHAMPAGNE (E) et DORN(W), « Les drones onusiens pour le maintien de la paix. Des premiers pas sous haute surveillance », in David MORIN, Michel LIEGEOIS et Marie-Joëlle ZAHAR (dir), Athénas Éditions, 2014, pp.31-50.

-**M**-

MAERTENS (L), « Les OMP de l'ONU:doctrine et pratiques en constante évolution », Fiche de l'Irsem n°30, mai 2013, 12p.

MANIN (B), « Eloge de la banalité », Le Débat, n°4, 1980, pp.49-54.

MOUTON (J-D), «La pratique du Conseil de sécurité du chapitre VII : Existe-t-il encore un domaine réservé ? », in La pratique de l'exception posée par l'article 2§7 de la Charte des Nations Unies : Que reste-t-il de la clause de compétence nationale ? Civitas Europa, n°17, décembre 2006, pp. 211-220 ; « La notion d'Etat et le droit international public », pp.45-58. ; « La paix entre l'internationalisation du droit constitutionnel et la constitutionnalisation du droit international », in J.Merhantar, R.Porteilla (dir), *Paix et Constitutions*, Exka,2014, pp.715-725.

MANSSON (K), «Use of Force and Civilian Protection: Peace Operations in the Congo », International Peacekeeping, vol. 12, n°4, 2005, pp.503-519.

MORIN (J-Y), « *L'État* de droit : émergence d'un principe du droit international », R.C.A.D.I., 1995, vol. 254, pp. 461-462.

MATALA KABANGU TSHIMPANGA(V), « Les droits de l'homme en Afrique: énoncé, garanties et application », in Les droits de l'homme à l'aube du XXIe, Karel VASAK Amicorum Liber, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 633-654.

MENEMENTIS (A), « L'assistance constitutionnelle et administrative comme condition de la restauration de l'État », in Y. DAUDET (sous la direction de), Les Nations Unies et la restauration de l'État, Colloque des 16 et 17 décembre 1994, Paris, Pedone, 1995, p. 41.

MARTINEAU (F), « Les règles d'engagement en dix questions », Doctrine, n°4, septembre 2004, pp.18-20.

MOINE (A), « Le rôle du droit international dans les accords de paix récents » in Techniques et instruments de la paix dans l'Afrique actuelle : comment promouvoir la paix à l'aube du XXIe siècle, Cahiers de la paix, n°7, PUN, 2000, pp.274-280. ; « Etat de droit, un instrument international au service de la paix », *Civitas Europa*, 2016/2, pp.65-93.

MORILLON (P), « Les enseignements à tirer des récentes opérations humanitaires et de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies », Les cahiers de Mars, n°145, 1997, pp. 26-34.

MOREAU DEFARGES (P), « La fin des Nations Unies ? L'empire et le droit », AFRI, 2004, pp.263-273

MEGRET (F), « La pente glissante de l'usage de la force par le Conseil de sécurité : quelles contraintes au niveau du jus ad bellum ? », in K. BANNELIER et C. PISON (dir), Le recours à la force autorisé par le Conseil de sécurité, Paris, Pedone, 2014, pp.159-170.

MOISI (D), « Les Nations Unies entre paix incertaine et justice sélective », Ramsès 2002, 2001, pp. 61-70.

MILLER (L.B), World order and Local Discorder : The United Nations and International Conflicts, Princeton University Press, 1967, pp.10-11.

MUMENGI (D), « L'impact de la guerre médiatique dans l'agression contre la République Démocratique du Congo », La guerre d'agression contre la République Démocratique du Congo et l'interprétation du droit international, Actes des journées de réflexion des 5-6 octobre 1998 du Département de droit international et des relations internationales de la Faculté de droit de l'Université de Kinshasa, Presses de l'Université de Kinshasa 1998.

MAMPUYA(A), « Négociation et facilitation : expérience des Grands Lacs. Le conflit en RDC », Les cahiers de la paix : « Fin des conflits et réconciliation : conditions pour une paix durable », n°10, 2004, pp. 163-174.

MALONE (D.M), « Le Conseil de sécurité dans les années 90 : essor ou récession ? », politique étrangère, 2000, pp.403-421.

MANSSON (K), « Integration of human rights in peace operations: Is there an ideal model? », International Peacekeeping, vol. 13, n°4, 2006, pp. 547-563; « The forgotten agenda: human rights protection and promotion in cold War peacekeeping », JCSL, 2005, pp. 379-403; « Use

of force and civilian protection: Peace operations in the Congo », International Peacekeeping, vol. 12, n°4, 2005, pp.503-519.

-N-

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 », AFRI, 2006, pp. 740-754., « La pratique de l'usage de la force. Réflexions sur le maintien de la paix robuste », Guide du maintien de la paix 2010, 2009, pp.77-93.

NDULO (M), « The United Nations responses to the sexual abuse and exploitation of women and girls by peacekeepers during peacekeeping missions », Berkley Journal of International Law, 2009, pp. 127-161.

NOVOSSELOFF (A), « Le Chapitre VII, le recours à la force et le maintien de la paix », Guide du maintien de la paix 2008, 2007, pp.85-102. ; « Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Les normes fixées par le rapport Brahimi mises à l'épreuve », Guide du maintien de la paix 2007, 2006, pp. 49-61. ; « Chapitre VII et le maintien de la paix : une ambiguïté à déconstruire », Bulletin du maintien de la paix, n°100, octobre 2010. ; « Les opérations de paix des Nations Unies. Les normes fixées par le rapport Brahimi mises à l'épreuve », Guide de maintien de la paix 2007, 2006, pp. 49-61.

NOVOSSELOFF(A) et CATHELIN (M), « la brigade d'intervention de la MONUSCO », Réseau de recherche sur les opérations de paix, 7août 2013. 3p.

NATALYACLARK (J), « UN Peacekeeping in the Democratic Republic of Congo: Reflections on MONUSCO and Its Contradictory Mandate, journal of International Peacekeeping 2011, 4p.

NIYUNGEKO (G), « Accord de paix, résolutions du Conseil de sécurité et reconstruction des sociétés dans des situations post-conflictuelles : Quelle place pour l'État de droit ? », in SFDI., L'État de droit en droit international, Colloque de Bruxelles, Paris, A. Pedone, 2009, pp. 414 -418.

NEST(M), « A partir du niveau local de violence à la théorie des relations internationales : un voyage à travers le problème vace le Congo », Africain securuty Review, vol. 20, 2011, numéro 2 : le sens de la MONUC. 4p.

-O-

ONANA (J-B), « De la relation entre la culture et le développement : leçons asiatiques pour l'Afrique », Politique africaine, n°68, Décembre 1997, pp.80-99.

OUSSENI ILLY, « L'Etat en faillite en droit international », RQDI, 2015, pp.53-80.

OUGUERGOUZ (F), « La tragédie rwandaise du printemps 1994 : quelques considérations sur les premières réactions de l'Organisation des Nations Unies », RGDIP, 1996, pp. 149-177

OBRADOVIC (K), « Les règles du droit international humanitaire relatives à la conduite des hostilités en période de conflits armés non internationaux », Yearbook of International Institute of humanatarium Law , 1989-1990, pp. 95-116.

OTUNNU (Olara A), « Préserver la légitimité de l'action des Nations Unies », Politique étrangère, 1993, pp.597-610.

OPPETIT (B), « Le droit hors de la loi », *Droits*, n°10, 1989, pp.47-49

ONDO (T), « L'internationalisation du droit relatif aux élections nationales : à propos d'un droit international des élections en gestation », RDP, 2012, pp.1405-1436.

ONFRAY (A), « Le glaive et la balance : à la recherche d'un équilibre », Inflexions civils et militaires : pouvoir dire, n°15, 2010, pp. 69-78.

-P-

PISON (C), « Outils et méthodes opérationnels d'encadrement de l'usage de la force », in K. BANNELIER et C. PISON (dir), Le recours à la force autorisé par le Conseil de sécurité, Ed. A Pedone, 2014, pp. 171-182.

PABANEL (J.P), « La question de la nationalité au kivu », Politique africaine, n°41, mars 1991, pp. 32-40.

POURTIER(R), « Les camps du Kivu ou la gestion de l'éphémère », in Déplacés et réfugiés : la mobilité sous contrainte, sous la dir. LASSAILLY (J), Marchal (J-Y), QUESNEL (A), IRD éditions, 1999, pp.451-477. ; « Le Kivu dans la guerre : acteurs et enjeux », Échos Géo sur le vif 2009, 39p., « La guerre au Kivu : un conflit multidimensionnel », Afrique contemporaine , numéro spécial, l'Afrique face aux conflits, 1996, pp.15-38. ; « Le Congo et la poudrière du Kivu, Géopolitique d'une périphérique à haut risque », Café géographique, Mulhouse, 19 mars 2009. ; « L'Afrique centrale dans la tourmente, les enjeux de la Guerre et de la paix au Congo et alentour », Hérodote, numéro 111, Tragédies africaines, 4ème trimestre 2003. ; « Reconstruire le territoire pour reconstruire l'Etat: la RDC à la croisée des chemins », Afrique contemporaine, 2008/3, numéro 227, pp.23-52., « Les enjeux miniers de la guerre au Kivu », in Béatrice GABLIN (Dir), Les conflits dans le monde, approche Géopolitique, éd. Armand colin 2011, pp.235-248., « Introduction thématique. L'Afrique centrale entre incertitudes et renouveau », Afrique contemporaine, 3/2005 (n° 215), pp. 21-27. ; « Justine Brabant. *" Qu'on nous laisse combattre, et la guerre finira ". Avec les combattants du Kivu* », Afrique contemporaine, 1/2016 (n° 257), p. 154-156

PRUNIER (G), « Africa's First Wold War: Congo, the Rwadan Genocide, and the making of a continental catastrophe », Oxford University Press, 2011.« Une poudrière au cœur du Congo-Kinshasa », in Le Monde diplomatique, juillet 1998, p14.

PELLET (A), « Inutile assemblée générale ? », *Pouvoirs*, 2/2004 (n° 109), p. 43-60

PIERRY (L), « Du chapitre VI au chapitre VII : vers des OMP robustes ? », in K. BANNELIER et C. PISON (dir), Le recours à la force autorisé par le Conseil de sécurité, Ed. A. PEDONE 2014, pp.77-102.

PHILIPPE (X), « Commission Vérité et Réconciliation et droit constitutionnel », Revue Le Genre Humain, « dossier Vérité, Réconciliation, Réparation » Seuil, avril 2004, p.219

POULIGNY (B), « Les casques bleus sont là, mais on ne voit ce qu'ils font », Guide de maintien de la paix, 2006, 2005, pp. 171-186.

PINTO(R), « Les règles du droit international concernant la guerre civile », RCADI, vol.114, 1965-1, pp.522-523.

PERRIN DE BRICHAMBANT (M), « Les Nations Unies et les systèmes régionaux » in le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, colloque de la SFDI, Rennes, Pedone, Paris 1995, pp. 97-107.

PFISTER (S), « La Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) deux ans après la résolution 1701 », Guide de maintien de la paix 2009, 2008, pp. 15- 27.

PUGH (M), « l'action humanitaire des Casques bleus », Stratégie, n°69, 1998, pp.137-166.

PAUWELS(N), « L'économie de guerre en RDC. Un défi pour la paix et la reconstruction », in E. REMACLE, V. ROSOUX et L. SAUR (dir.), L'Afrique des Grands Lacs. Des conflits à la paix ? Éditions scientifiques internationales, Bruxelles, 2007, pp.159-186.

PICHON (C), « Réactions face à une émeute. Une unité formée au contrôle de foule », Les cahiers du retex, n°5, Supplément à objectif doctrine 35, pp. 11-13.

PETIT (Y), « Nouvel horizon », les casques bleus et des opérations de maintien de la paix de l'ONU : Quelques réflexions sur l'évolution et l'avenir du maintien de la paix », in l'homme dans la société internationale, mélanges en hommages au Professeur Paul TAVERNIER sous la coordination générale de Jean- François Akandji- Kombé , éd. Groupe Larcier, Bruylant Bruxelles 2013, pp. 295-327.

PINESCHI, (L) « L'emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies « robustes » : conditions et limites juridiques », in J. COULON et A.NOVOSSELOFF (dir), La paix par la force ? pour une approche réaliste du maintien de la paix « robuste »éd.Athéna, 2011, pp. 147-182.

PALWAN-KAR(U), « Applicabilité du droit international humanitaire aux forces des Nations Unies pour le maintien de la paix », *RICR*, n°801, 1993, pp.240-248

-R-

RAMACLE(E) et MARTELLI (M), « *La RDC, laboratoire des actions militaires et de police européennes* », in E.REMACLE, V. ROSOUX et L. SAUR (dir.), L'Afrique des Grands Lacs. Des conflits à la paix ? Éditions scientifiques internationales, Bruxelles, 2007, pp.203-239.

RAYROUX (A), « Dix ans de maintien de la paix de l'Union européenne (2003-2013) : quel bilan ? », in David MORIN, Michel LIEGEOIS et Marie-Joëlle ZAHAR, Athénas Éditions 2014, pp. 119-141.

RUZIE (D), « Maintien, construction et imposition de la paix : une perspective juridique », in Lettre de l'UNIDIR, n 24, 1996, pp.100-101.

RUSAMIRA (E), « La Guerre des Grands Lacs », cahiers français, n°290, mars-avril 1999, La Documentation française pp.71-76

REYNAERT (J), MONUC/MONUSCO and Civilian protection in the Kivus, IPIS, février 2011, 47p.

REVEL (J.F), « Le devoir d'ingérence », L'Express, 16 juin 1979, 20p.

ROESSL(P) et PRENDERGAST (J), « Democratic Republic of the Congo », in DURCH, WILLIAM J.(ed), twenty-first-century peace operations, Washington D.C.:United Stated Institute of Peace, 2006, pp.229-318.

ROSE(M), « Du maintien de la paix à la police de la paix:le Rubicon est franchi », Les cahiers de Mars, n°145, 1997, pp.44-53.

RYNIKER(A), « Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies », RICR, n°836, 1999, pp. 25-36. ; « Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies, quelques commentaires à propos de la Circulaire du Secrétaire général des Nations Unies le 6 août 1999 », Revue internationale de la Croix -Rouge, 1999, n°836, pp.795-805.

-S-

SICILIANOS (L-A), « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », RGDIP, 2002, pp.5-50. ; « *L'ONU, la consolidation de la paix et l'édification de la démocratie* » in Mélanges en l'honneur de N. VALTICOS, Droit et justice, Paris, A. Pedone, 1999, p. 217.

STEFAAN (M) et ANDRE (C), « Guerre et pillage en RDC », L'Afrique des Grands Lacs, annuaire 2000-2001, pp.307-332.

SUR, (S) « Le Conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir », Pouvoirs, 2/2004, n°109, pp.61-74

SINDJOUN (L), « Le gouvernement de transition : éléments pour une théorie politico constitutionnelle de l'État en crise ou en reconstruction », in Mélanges S. Milacic, Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation, Bruylant, 2008, p. 967-1011

STEARNS (J.K), « Laurent Nkunda and the National Congress for the Defense of the people (CNDP) », in l' Afrique des Grands Lacs: Annuaire 2007-2008, pp. 245-267

SALOMON(J), « La conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit humanitaire et les guerres de libération nationale », R.B.D.I, 1976, p.38. ; « Quelle place pour l'Etat dans le droit international d'aujourd'hui ? », RCADI, vol.347, 2011-I, pp.17-78.

SANDOZ (Y), « L'application du droit international humanitaire par les forces armées des Nations Unies », RICR, n°208, 1978, pp.274-284

SOREL (J-M), « Le caractère discrétionnaire des pouvoirs du Conseil de sécurité : remarques sur quelques incertitudes partielles », RBDI, 2004, pp.462-483. ; « La responsabilité des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix », International Law Forum du droit international, volume 3, No 2, June 2001, pp.127-138

SUR(S), « Vers la marginalisation de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix », Arès, octobre 1998, n°41, pp.11-23. ; « Quelques observations sur les normes juridiques internationales », RGDIP, 1985, p. 905 ; « Sur quelques tribulations de l'Etat dans la société internationale », RGDIP, 1993, pp.881-900.

SAYEMAN Bula-Bula, « L'Accord de Pretoria du 31 juillet 2002 et le protocole de Luanda du 01 août 2002 relatifs au règlement du conflit armé contre la République Démocratique du Congo », in Annales de la Faculté de Droit, Kinshasa, Presses de l'Université de Kinshasa, 2004, vol. XI-XXVII, p.56

SANDOZ(Y), « L'application du droit humanitaire par les forces armées de l'Organisation des Nations Unies », RICR, n°208, 1978, pp.281-282

STAHN(C), « Responsability to protect: political rhetoric or emerging legal norms? » AJIL, 2007, pp. 99-120.

SALMON (J), « L'accord de l'Organisation des Nations Unies-Congo (Léopoldville) du 27 novembre 1961 », RGDIP, 1964, pp.60-109 ; « Les accords Spaak-U Thant du 20 février 1963, AFDI, 1965, pp.468-497.

SCHINDLER (D), « International humanitarian Law and Internationalized Internal Armed Conflict », International Review of the Red Cross, 1982, pp. 255-264.

STELIOS PERRAKIS, « Le Droit international humanitaire et ses relations avec les droits de l'homme. Quelques considérations » in Paul TAVERNIER et Jean-Marie HENCKAERTS(Dir), Droit international humanitaire : enjeux et défis contemporains, Bruyant Bruxelles 2008, pp. 115-137.

SARTRE(P), « Consolidation de l'État et transformation du secteur de sécurité : une harmonisation délicate », in États et sociétés fragiles : entre conflits, reconstruction et développement, S/dir de J-M Châtaigner et H. MAGRO, Paris, Karthala, 2007, pp. 164-176.

SZUREK(S), « La responsabilité de protéger : mauvaises querelles et vraies questions », *Anuario Colombiano de Derecho International,* 2011, pp. 47-69.

**-T-**

TZANAKOPOULOS (A), « L'intervention du Conseil de sécurité dans les conflits internes », in K. BANNELIER et C.PISON (dir), Le recours à la force autorisé par le Conseil de sécurité, Ed .A. PEDONE 2014, pp.67-76.

TSHIBANGU KALALA, « les requêtes de la RDC dans l'affaire des activités armées sur le territoire du Congo contre le Rwanda, le Burundi et l'Ouganda devant la Cour Internationale de Justice : analyse et premier commentaire », in Revue de Droit Africain, RDJA, Bruxelles, n°13, 2000, pp.96-109.

TSHIYEMBE, Mwayila, « Les principaux déterminants de la conflictualité africaine », in La prévention des conflits en Afrique, Karthala, Paris, 2001. « Transition à hauts risques au Congo-Zaïre », in Le Monde diplomatique, juillet 2003, 22p.

TRINQUAND (D), « L'organisation du commandement dans les opérations de l'Organisation des Nations Unies », Doctrine, n°5, décembre 2004, pp.23-25.

TSAGOURIAS (N), « Consent, Neutrality, /impartiality and Use of Force in Peacekeeping: Their Constitutional dimension », JCSL, 2006, pp. 465-482.

THIEBLEMONT (A), « Culture de la paix et emploi de la force armée », Le Débat, n°142, novembre 2006, pp.19-31 ; « Opérations de paix et dévoiement de la pensée militaire », Défense et stratégie, n°19, février 2007, pp.15-23.

TOMUSCHAT (C), « les opérations des troupes allemandes à l'extérieur du territoire allemand », AFDI, 1993, pp. 451-467.

THAROOR (S), « The changing face of peace-keeping and peace enforcement », Fordham International Law Journal, 1995, pp. 408-426.

TEIXEIRA (P), « Un nouveau défis pour le Conseil de sécurité : comment traiter les États déliquescents ou déchirés par des conflits internes », AFRI 2005, pp.105-110. ; « Le Conseil de sécurité à l'aube du XXIeme siècle. Quelle volonté et quelle capacité de gérer les opérations de paix *? »,* Guide du maintien de la paix 2004, 2003, 36p.

THIEVENAZ (J), « L'étonnement », Le télémaque , 2016, n°49, pp.17-29.

THOME (N), les pouvoirs du Conseil de sécurité au regard de la pratique du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, Aix-en-Provence, PUAM, 2005, p.229 ?

TARDY (T), « L'ONU et le recours à la force ou le mariage de la carpe et du lapin », Études Raoul-Dandurand, n°12, Montréal, 2006., pp.4-31 ; « Quel maintien de la paix « robuste », pour quel maintien de la paix efficace ? Vers une approche réaliste de la robustesse », in J. Coulon, A. Novosseloff (dir), La paix par la force ? Pour une approche réaliste du maintien de la paix « robuste », Athéna Éditions 2011, pp.21-53.

THOUVENIN (J-M), « Le statut juridique des forces de maintien de la paix des Nations Unies », International Law-Forum du droit international, volume 3, n°3, june 2001, pp.105-113.

TOMUSCHAT (C), « Les opérations des troupes allemandes à l'extérieur du territoire allemand », AFDI, 1993, pp.451-467.

TERCINET(J), « Les capacités de réaction rapide de l'organisation des Nations Unies », Guide du maintien de la paix 2006, 2005, pp. 63-79 ; même auteur, « L'aptitude des Nations Unies au déploiement rapide », Défense et sécurité internationale, , n°17, juillet 2006, pp.42-45

UBEDA-SAILLARD (M), « L'invocabilité en droit interne des règles d'engagement applicables aux opérations militaires multinationales », RGDIP, 2004, pp. 149-176.

**-V-**

VIRALLY, (M) « Le maintien de la paix et de la sécurité internationales », in R.J. DUPUIS (sous la direction de), Manuel sur les organisations internationales, Martinus Nijhoff Publishers, 1988, pp. 401-402. ; « La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale », in La Communauté internationale –Mélanges offerts à Charles Rousseau, Paris, Pedone, 1974, pp.277-300.

VAHLAS (A), « Le prototype Artémis d'agencement multinational et la diversification de l'action militaire européenne », AFRI, 2005, pp.262-275.

VITÉ (S), « Typologies des conflits armés en droit international humanitaire : concepts juridiques et réalités » dans international Reviews of the Red Cross, vol.91 n°873, mars 2009, pp.69-94

VIRCOULON(T), « La guerre sans fin des Kivus, les limites de la diplomatie de la paix», Annuaire français des relations internationales, 2009, pp. 807-823. ; « After MONUC, should MONUSCO continue to support Congolese military Campaigns? », Bolg of the International Crisis Group, 19 juillet 2010, « Ambiguïtés de l'intervention internationale en République Démocratique du Congo », AFRI, 21p.

**-W-**

WECKEL (P), « Le chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de sécurité », AFDI, 1991, pp.165-202.

WUTIBAAL KUMABA MBUTA, « La conflictualité dans les pays des Grands Lacs : le cas de la République Démocratique du Congo », in PASCALLON (P) et CHAIGNEAU (P), Conflictualités et politiques de sécurité et de défense en Afrique, éd. L'Harmattan 2012, pp.103- 125.

WORSTER (W.T), « Immunities of United Nations peacekeepers in the absence of a statuts of forces agreement », RDMDG, 2008, pp.277-365.

WEISS (P), « L'opération Licorne en Côte d'Ivoire. Banc d'essai de la nouvelle politique française de sécurité en Afrique », AFRI, 2004, pp.313-326.

WHITE (N.D), « The United Nations Charter and peacekeeping forces: Constitutional issues », International Peacekeeping, vol. 3, n°4, 1996, pp.43-63.

WHITFIELD (T), « Pratique de la médiation, le rôle des acteurs externes dans la médiation, défis et options pour les médiateurs », Centre pour le dialogue humanitaire 2012, pp.1-28.

WODIE (F), « La sécession du Biafra et le droit international public », RGDIP, 1969, n°4, pp. 1010 -1023.

WINDECK (A), « De certaines conséquences de la judiciarisation », Inflexions, civils et militaires, pouvoir dire, n°15, 2010, pp.23-27.

WILLIAMS (P.D), « Renforcer la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix : regard sur l'Afrique ». Papier de recherche du Centre d'études stratégiques de l'Afrique n°1, National Defense University Press Washington, D.C, septembre 2010, p.16-18.

**-Y-**

YAMASHITA (I), « Impartial use of force in United Nations peacekeepers », International Peacekeeping, vol. 15, n°5, 2008, pp. 615-630.

**-Z-**

ZEEBROEK(X), « Un premier pas vers une doctrine des opérations robustes ? », Studia diplomatica, n°3, 2007, pp.5-16.

ZORGBIBE (C), « Peut-on sous-traiter le maintien de la paix ? », Géopolitique africaine, n°17, 2005, pp. 59-73.

ZACKLIN (R), « Le droit applicable aux forces d'interventions sous les auspices de l'ONU », in le chapitre VII de la Charte de l'ONU, colloque de la SFDI, Rennes, Pedone, Paris, 1995, pp.191-207.

**. Revues électroniques**

BEN ACHOUR (R), « La résolution 1701 (2006) du Conseil de sécurité, trop tard et trop peu », Actualités et droit international, novembre 2006 (www.ridi.org/adi), 14p.

CAMMAERT (P), « Learning to Use Force on the hoof in peacekeeping, Reflexions on the experience of MONUC's Eastern Division », Institut for Security Studies, Situation Report, Avril 2007, 10p.

DECAUX (E), « Légalité et légitimité du recours à la force : de la guerre juste à la responsabilité de protéger », Droits fondamentaux, n°5, 2005, 18p.

GAYE (B), Intervention dans le cadre du séminaire portant sur les opérations de paix sur le continent africain: état de lieux, enjeux et perspectives, organisé le 7 juin 2010 à Addis-Abeba par l'Union africaine, la Représentation internationale de la Francophonie, le Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix et l'Université de Montréal, disponible sur (www.operationspaix.net).

GUEHENNO (J-M), « Le maintien de la paix : obtenir un consensus politique et renforcer la structure du commandement et de contrôle », Bulletin du maintien de la paix, n°98, mars 2010, 4p.

HOLT (V.K), « The military and civilian protection: Developing roles and capacities », Humanitarian Policy Group Research Briefing, n°22, mars 2006, 4p.

KAMTO (M), « Le cadre juridique des opérations de maintien de la paix des Nations Unies », Forum du droit international, n°3, 2001, pp. 95-104.

LECOURTOIS (S), « Exploitations et abus sexuels par le personnel des Nations Unies. Le cas de la MONUC », Bulletin du maintien de la paix, n°93, mars 2009, 4p.

MARTIN (F), « Le droit international humanitaire devant les organes de contrôle des droits de l'homme », Droits fondamentaux, n°1, 2001, pp. 120-148.

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, 4p.

PATRY (J.J), « Nations Unies et stabilité : transformer les conflits armés », Note de la Fondation pour la recherche stratégique, 16 septembre 2007, 18p.

SEBAHARA (P), « MONUC : les défis d'une mission », Note d'analyse du GRIP, G4582, août 2005, 7p. ; « La réforme du secteur de la sécurité en RD Congo », Note d'Analyse du GRIP, 13 mars 2006. 12p. « CIRGL : enjeux et impacts sur le développement de la RDC, Bruxelles, Rapport GRIP, Février 2006, 27p.

SOREL (J.M), « La responsabilité des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix », Forum du droit international, n°3, 2001, pp. 127-138.

TERRIE (J), « The use of force in United Nations peacekeeping: The experience of MONUC of MONUC », African Security Revue, 2009, pp.21-34.

THIBAULT (J-F), « Protection des civils et responsabilité de protéger : les enjeux humanitaires d'une séparation du jus in bello et du jus ad bellum », Bulletin du maintien de la paix, n°94, mars 2009, 4p.

THOUVINAIN (J.M), « Le statut juridique des Forces de maintien de la paix des Nations Unies », Forum du droit international, n°3, 2001, pp.105-113.

VIRCOULON (T), Réformer le "peace making" République Démocratique. Quand les processus de paix deviennent des systèmes d'action internationaux, Notes de l'IFRI, février 2009, 28p.

VOJDIK (V.K), « Sexual abuse and exploitation of Women and girls by UN Peacekeeping Troops », Michigan State Journal of International Law, vol. 15, n°1, pp.157-168.

ZEN-RUFFINEN (P), « Les règles d'engagement », Revue militaire suisse, avril 2006, 7p.

ZEEBROEK (X), « La mission des Nations Unies au Congo. Le laboratoire de la paix introuvable », Les rapports du GRIP, n°5, 2008, 27p. ; « Protection des populations et opérations robustes en République Démocratique du Congo », Note d'analyse du GRIP, 4 avril 2007, 8p. ; « Restons calmes, la situation est désespérée. Quelques idées reçues sur le conflit en République Démocratique du Congo », Note d'analyse du GRIP, 4 novembre 2008, 6p. ; « « Le paradoxe de l'expertise Belge au Congo », Note d'analyse du GRIP, 29 septembre 2009, Bruxelles, 7p. « Un premier pas vers une doctrine des opérations robustes » Rapport de GRIP, 2008?, « La difficile mise en œuvre de l'intégration au sein des missions de paix », Guide du maintien de la paix 2006, 2005, pp.81-97.

TREMBLAY (Y), « L'ONUC et le katanga (1960-1964) ou le maintien de la paix à l'épreuve », Guide du maintien de la paix 2005, 2004, pp.157-192.

**Articles de presse**

MERON (T), « The Court we want », the Washington Post, 13 octobre 1998.

« Les soldats de l'Organisation des Nations Unies affrontement les milices en Ituri », Le Monde, 4 mars 2005.

« Les Nations Unies jouent leur crédibilité dans l'est du Congo », Le Monde, 27 mars 2005

« L'Organisation des Nations Unies craint " échec" et l'humiliation" au Darfour », Le Monde, 16 novembre 2007.

« Au Darfour, un manque tragique de moyens essentiels affaiblit la force commune Organisation des Nations Unies-Union africaine », Le Monde, 11 janvier 2008.

« En République Démocratique du Congo, les renforts de l'Organisation des Nations Unies se font attendre », Le Monde, 11 avril 2009.

« Des violences de l'armée congolaise jettent un doute sur le rôle de l'Organisation des Nations Unies », Le Monde, 10 novembre 2009.

« La force internationale violemment attaqué à Mogadiscio », Le Monde, 29 janvier 2010.

« Radio okapi, « La traque des FDLR nécessite l'appui de la MONUSCO selon Martin Kobler », 1er avril 2015.

« RDC : Recherche de compromis entre Joseph Kabila et la MONUSCO », Le Monde, 18 février 2015.

« RDC : Le renforcement du mandat de la MONUSCO suscite des réticences », New York, Nations Unies, AFP, 22 mars 2013.

« Maintien de la paix de l'ONU : face aux nouveaux défis, de nouveaux moyens », Le Monde.fr, 30 mai 2013.

RFI, « Le responsable des droits de l'homme de l'ONU indésirable en RDC », 16 octobre 2014.

Radio okapi, « RDC : 6 sénateurs américains préconisent une solution politique à la guerre de l'Est », 25 août 2013.

Marie-France CROS, « Les Casques bleus aidaient les FDLR », La libre Belgique, 18 juillet 2007.

**Centre d'actualités des Nations Unies**

« Abus sexuels : la MONUC appuie les poursuites du Maroc contre ses Casques bleus », 14 février 2005.

« Les missions de paix doivent être en mesure d'employer la force », 29 juillet 2008

« La MONUC envoie des patrouilles blindées pour faire cesser des combats au Nord-Kivu », 29 août 2008.

« Nord-Kivu : la MONUC utilise la force contre les rebelles du CNDP », 19 septembre 2008.

« République Démocratique du Congo, M. Le Roy appelle à une enquête sur les massacres des civils par les forces armées congolaises », 3 novembre 2009.

« République Démocratique du Congo : Le chef de la MONUC demande des orientations claires au Conseil de sécurité », 16 décembre 2009.

« République Démocratique du Congo : La MONUC rejette les accusations d'un responsable congolais », 14 avril 2010.

« Les Casques bleus ramènent le calme et rassurent la population dans l'est du pays », 15 septembre 2010.

« Un rapport décrit la sauvagerie des viols début août dans l'est », 24 septembre 2010.

« Arrestation d'un présumé responsable des viols de masse », 5 octobre 2010.

Note d'information des Nations Unies, DPI/2166/Rev.87, septembre 2010, effectif des opérations politiques de consolidation de la paix.

Note d'Information des Nations Unies, DPI/1634/Rev.111, août 2010, effectif des opérations de maintien de la paix.

« RDC : l'ONU entend accélérer la neutralisation des groupes armés », 14 juillet 2015.

**Documents relatifs à la conduite des opérations**

Problèmes et opportunités identifiés dans le cadre des opérations de paix menées par l'Organisation des Nations Unies, Inter office Mémorandum, MONUC/FCOS, 11 novembre 2006.

Opérations de paix dans le cadre des Nations Unies et violations des droits de l'homme, Inter office Mémorandum, MONUC Kinshasa, MONUC/FCOS, 18 décembre 2006.

Le Représentant spécial du Secrétaire général en République Démocratique du Congo explique devant les membres du Conseil de Sécurité le " dilemme" de la mission », Département de l'information, CS/9820, 16 décembre 2009.

MONUC News, Bulletin d'Information de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, n°77, 16 juin 2003.

MONUC News, n°213, 16 octobre 2009

MONUC News, n°215, 20 octobre 2009

MONUC News, n°222, 7 novembre 2009

MONUC News, n°225, 12 novembre 2009

MONUC News, n°243, 17 décembre 2009

MONUC News, n°248, 30 décembre 2009

MONUC News, n°249, 7 janvier 2010

« La MONUC présente les grandes lignes de la coopération avec les FARDC dans l'opération Amani Léo », Communiqué de presse de la MONUC, Kinshasa, 7 janvier 2010

Échos de la MONUSCO, n°2, 11 août 2010

Échos de la MONUSCO, n°3, 31 août 2010

Échos de la MONUSCO, n°4, 30 septembre 2010

**Rapports des organisations non gouvernementales**

OXFAM (2014), Un difficile équilibre. Enquête de protection dans l'est de la RDC. Document d'information de l'OXFAM, 27 janvier 2014.

Oxfam International, « Réveiller le démon : Impact du désarmement forcé sur les civils dans les Kivu », Juillet 2009, 32p.

Global Witness, Under-Mining Peace: Tin, the explosive Trade in cassiterite in Eastern DRC, juin 2005, 30p.

Rift VALLEY Institue (2013), The Perils of peacekeeping without Politics. MONUC and MONUSCO in the DRC, 18 April 2013.

GRIP, Virginie Moreau, l'ONU et le contrôle des embargos sur les armes, entre surveillance et verifications, GRIP, 2011/3, 30p.

ZEEBROEK(X), MEMIER(M), et SEBARAHA (P), « Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo, Bilan d'une décennie de maintien de la paix et perspectives », Rapport GRIP 2011, 41p.

GRIP et BICC, Etude sur la prolifération des ALPC en RDC, réalisée à la demande du PNUD pour le projet « Reconstruction communautaire, réinsertion des ex-combattants et réduction des armes légères en RDC », avril 2010, 139p.

GRIP, MISSAKA KASONGO et Pamphile SABARAHA, le DDR des combattants en RDCongo, Bruxelles, GRIP, 11 août 2008, 14p.

GRIP, Georges Berghezan et Félix Nkundabangezi, La guerre du Congo-Kinshasa : Analyse du conflit et transferts d'armes vers l'Afrique centrale, Bruxelles, Rapport, février 1999, 58p.

GRIP, George Berghezan, Transferts et trafics d'armes vers la RDC, Bruxelles, GRIP, Décembre 2007, 7p.

GRIP, Charles Nasibu Bilal, Qui arme les maï-maï ?, Enquête sur une situation originale, Bruxelles, 2004, 27p.

GRIP, Pamphile SABERAHA, Les enjeux de la réforme du secteur de la sécurité en Afrique, Bruxelles, GRIP, Note d'analyse, 17 décembre 2008, 10p.

GRIP, Jacques Ntibarikuré, Trafic d'armes : enquête dans la plaine de RUZIZI (Burundi-RDC), Bruxelles, Rapport GRIP, janvier 2006, 33p.

GRIP, Roger KASEREKA, Nestor BAUMA et Charles NASIBU, Trafics d'armes-Enquête de terrain (RDC), Bruxelles, GRIP, 7p.

GRIP, Anne RENAULD, Ressources naturelles et transfert d'armes, Bruxelles, 2005, 27p.

Human Rights Watch, Opération Likofi, « meurtres et disparition forcées aux mains de la police à Kinshasa », RDC, 17 novembre 2014.

Human Rights Watch (2013), DRCongo : M23 rebels kill, Rape Civilians:New Evidence of Rwandan support for M23, News Release, 22 july 2013.

Human Rights Watch (2012), DRCongo : Bosco Ntanganda Recruits Children by Force. News release, 16 May 2012.

Human Rights Watch (2012), DRCongo : Rwanda should stop aiding War Crimes Suspect. New release, 4 June 2012.

Human Rights Watch (2012), DRCongo : 24 morts depuis l'annonce des résultats de la présidentielle. 22 décembre 2011.

The Carter center (2011). Elections présidentielles et législatives en République Démocratique du Congo : Rapport final 28 novembre 2011.

Human Rights Watch (2009), DRCongo:Civilians const of Military Operations is Unacceptable, 13 october 2009.

Human Rigjts Watch, « *Vous serez punis » : Attaques contre les civils dans l'est du Congo* », 13 décembre 2009.

Human Rights Watch, Les soldats violents, les commandants ferment les yeux : violences sexuelles et refonte militaire en République Démocratique du Congo, juillet 2009.

Human Rights Watch (2008), Massacres de Kiwanja : l'incapacité de l'ONU à protéger les civils. Décembre 2008.

Human Rights Watch (2008), On va vous écraser : la restriction de l'espace politique en RDC. Novembre 2008, 113p.

Human Rights Watch (2003), Ituri : Covered in blood. Ethnically Targeted violence in Northeastern DRCongo, Juillet 2003.

Human Rights Watch (2002), the war within the war: Sexual violence Against Women and Girls in Eastern Congo, 20 Juin 2002.

Human Rights Watch (2001), Uganda in Eastern DRC: Fueling Political and Ethnic Strife, Mars 2001.

International Crisis Group (2013) : Comprendre les conflits dans l'Est du Congo : la plaine de la RUZIZI, Rapport Afrique n °206 du 23 juillet 2013, 37p.

International Crisis Group (2012), L'est du Congo : pourquoi la stabilisation a échoué. Briefing Afrique n°91, 4 octobre 2012, 24p.

International Crisis Group (2012), Est du Congo, la rébellion perdue des ADF-Nalu, Briefing Afrique, n°93, Nairobi / Bruxelles, 19 décembre 2012, 20p.

International Crisis Group (2012), Goma, RDCongo : éviter une nouvelle guerre régionale, Alerte, Bruxelles/Nairobi, 20 novembre 2012

International Crisis Group (2012), L'or noir du Congo : risque d'instabilité ou opportunité de développement ? Rapport Afrique, n°188, juillet 2012, 43p.

International Crisis Group (2011). Urgent Media Release. DRCongo: Saving the Elections. 8 december 2011.

International Crisis Group (2010), L'armée de résistance du seigneur, une stratégie régionale pour sortir de l'impasse, Bruxelles, Rapports Afrique, n°157, 28 avril 2010, 37p.

International Crisis Group (2010), Congo : pas de stabilité au kivu malgré le rapprochement avec le Rwanda, Rapport Afrique, n°165, 16 novembre 2010, 44p.

International Crisis Group (2009), Congo : une stratégie globale pour désarmer les FDLR. Rapport Afrique n°151, 9 juillet 2009, 46p.

International Crisis Group (2008), Congo : Quatre priorités pour une paix durable en Ituri, Rapport Afrique n°140, 13 mai 2008, 43p.

International Crisis Group (2007), Congo: Staying engaged after the elections. Africa Briefing n°44, 9 January 2007.

International Crisis Group (2007), Congo : Consolider la paix, Rapport Afrique, Bruxelles, n°128, 5 juillet 2007, 41p.

International Crisis Group (2006), Sortir du piège du conflit : promouvoir la bonne gouvernance au Congo, Bruxelles, Rapport Afrique, n°114, 20 juillet 2006, 37p.

International Crisis Group (2005), The Congo Transition is failing: Crisis in the Kivus. Africa Report n°91, 30 mars 2005.

International Crisis Group (2004), Maintaining Momentum in the Congo: The Ituri Problem. ICG Africa Report n°84, 26 août 2004, 32p.

International Crisis Group (2004), Maintenir le cap au Congo, le problème de l'Ituri, rapport, n°84, 26 Août 2004, 32p.

International Crisis Group (2003), Les rebelles hutus rwandais au Congo : pour une nouvelle approche du désarmement et de la réintégration, Bruxelles, rapport Afrique, n°63, 23 mai 2003, 42p.

International Crisis Group (2002), Temps couvert sur Sun City : la nécessaire refondation du processus de paix congolais, rapport Afrique, n°44, 14 mai 2002, 32p.

International Crisis Group (2001), Le dialogue inter congolais. Poker menteur ou négociation politique ?Bruxelles n°37, 16 novembre 2001, 43p.

International Crisis Group (2000), Scramble for the Congo. Anatomy of an Ugly War. Africa Report n°26, 20 décembre 2000, 114p

International Crisis Group (2000), Uganda an Rwanda : Friends or ennemies ? Rapport Africa, n°14, 4 mai 2000, 38p.

Amnesty International (2000), République Démocratique du Congo : la dignité humaine est réduite à néant dans un pays ravagé par les atteintes aux droits fondamentaux. Bulletin d'information 100/00, 26 mai 2000.

Comité International de la Croix-Rouge (2000), combat à Kisangani : le CICR demande instamment de respecter les civils. Communiqué de presse 00/19, 8 juin 2000.

Amnesty International (1998), UN Security Council shamefully abandons victims in Democratic Republic of Congo, 15 juillet 1998.

**Documents du Secrétaire général de l'ONU**

**a) Rapports du Secrétaire général sur la protection des civils**

*Rapport du Secrétaire général sur les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique, S/1998/318, 13 avril 1998.*

*Rapport sur la protection des activités d'assistance humanitaire aux réfugiés et autres personnes touchées par un conflit, S/1998/883, 22 septembre 1998.*

*Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé, S/1999/957, 8 septembre 1999.*

*Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé, S/2001/331, 30 mars 2001.*

*Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé, S/2002/1300, 26 novembre 2002.*

*Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé, S/2004/431, 28 mai 2004.*

*Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé, S/2005/740, 28 novembre 2005.*

*Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé, S/2007/643, 28 octobre 2007.*

*Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé, S/2009/277, 29 mai 2009.*

*Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé, S/2010/579, 11 novembre 2010.*

*Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé, S/2012/ 376, 22 mai 2012.*

*Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé, S/2013/689, 22 novembre 2013.*

*Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé, S/2015/453, 18 juin 2015.*

*Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé, S/2016/447, 13 mai 2016.*

***b) Rapports du Secrétaire général sur la MONUC***

*Rapport du Secrétaire général sur le déploiement préliminaire des Nations unies en République Démocratique du Congo, S/1999/790, 15 juillet 1999*

*Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2000/30, 17 janvier 2000*

*Deuxième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2000/330, 18 avril 2000*

*Troisième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2000/566, 12 juin 2000*

*Quatrième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2000/888, 21 septembre 2000*

*Cinquième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2000/1156, 6 décembre 2000*

*Sixième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2001/128, 12 février 2001*

*Septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2001/373, 17 avril 2001*

*Huitième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2001/572, 8 juin 2001*

*Neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République du Congo, S/2001/970, 16 octobre 2001*

*Dixième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République du Congo, S/2002/169, 15 février 2002*

*Onzième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République du Congo, S/2002/621, 5 juin 2002*

*Rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République du Congo, S/2002/1005, 10 septembre 2002*

*Douzième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République du Congo, S/2002/1180, 18 octobre 2002*

*Treizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République du Congo, S/2003/211, 21 février 2003*

*Quatorzième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République du Congo, S/2003/1098, 17 novembre 2003*

*Quinzième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République du Congo, S/2004/251, 25 mars 2004*

*Seizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République du Congo, S/2004/650, 16 août 2004*

*Dix-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République du Congo, S/2005/167, 15 mars 2005*

*Dix-huitième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République du Congo, S/2005/506, 2 août 2005*

*Dix-neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République du Congo, S/2005/603, 26 septembre 2005*

*Vingtième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République du Congo, S/2005/832, 28 décembre 2005*

*Rapport spécial du Secrétaire général sur les élections en République Démocratique du Congo,S/2005/320-S/2005/320/Add.1, 26 mai 2005*

*Vingt-et-unième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République du Congo, S/2006/390, 13 juin 2006*

*Vingt-deuxième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République du Congo, S/2006/759, 21 septembre 2006*

*Rapport du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés en République Démocratique du Congo, S/2006/389, 13 juin 2006*

*Vingt-troisième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République du Congo, S/2007/156, 20 mars 2007*

*Rapport du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés en République Démocratique du Congo, S/2007/391, 28 juin 2007*

*Rapport établi par le Secrétaire général en application du paragraphe 8 de la résolution 1698 (2006) concernant la République Démocratique du Congo, S/2007/68, 8 février 2007*

*Vingt-quatrième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République du Congo, S/2007/671, 14 novembre 2007*

*Rapport du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés en République Démocratique du Congo, S/2008/693, 10 novembre 2008*

*Vingt-cinquième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République du Congo, S/2008/218, 2 avril 2008*

*Vingt-sixième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République du Congo, S/2008/433, 3 juillet 2008*

*Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République du Congo, S/2009/160, 27 mars 2009*

*Vingt-huitième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République du Congo, S/2009/335, 30 juin 2009*

*Vingt-neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République du Congo, S/2009/472, 18 septembre 2009*

*Trentième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République du Congo, S/2009/623, 4 septembre 2009*

*Rapport du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés en République Démocratique du Congo, S/2010/369, 9 juillet 2010*

*Trente et unième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République du Congo, S/2010/164, 30 mars 2010*

***C) Rapports du Secrétaire général sur la MONUSCO***

*Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2010/512, 8 octobre 2010*

*Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2011/20, 17 janvier 2011*

*Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2011/298, 12 mai 2011*

*Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2011/656, 24 octobre 2011*

*Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2012/65, 26 janvier 2012*

*Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2012/355, 23 mai 2012*

*Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2012/838, 14 novembre 2012*

*Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/96, 15 février 2013*

*République Démocratique du Congo et la région des Grands Lacs, S/2013/119, 27 février 2013*

*Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en République Démocratique du Congo et dans la région, S/2013/387, 28 juin 2013*

*Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/388, 28 juin 2013*

*Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République Démocratique du Congo et la région, S/2013/569, 24 septembre 2013*

*Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/581, 30 septembre 2013*

*Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République Démocratique du Congo et la région, S/2013/773, 23 décembre 2013*

*Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/757, 24 décembre 2013*

*La mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en République Démocratique du Congo et dans la région, S/2014/153, 5 mars 2014*

*La Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2014/157, 5 mars 2014*

*Rapport sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2014/450, 30 juin 2014*

*Rapport sur le sort des enfants en temps de conflit armé en République Démocratique du Congo, S/2014/453, 30 juin 2014*

*Rapport sur la mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République Démocratique du Congo et la région, S/2014/697, 24 septembre 2014*

*Rapport sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2014/698, 25 septembre 2014*

*Déclaration du Président du Conseil de sécurité, la situation concernant la République Démocratique du Congo, S/PRST/2015/1, 8 janvier 2015.*

*Rapport sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2015/172, 10 mars 2015*

*Rapport sur la mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République Démocratique du Congo et la région, S/2015/173, 13 mars 2015*

*Rapport sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2015/486, 26 juin 2015*

*Rapport sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2015/741, 28 septembre 2015*

*Rapport sur la mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République Démocratique du Congo et la région, S/2016/840,4 octobre 2016*

*Rapport sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2016/833, 3 octobre 2016*

*Rapport sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2016/579, 28 juin 2016*

*Rapport sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2016/233, 9 mars 2016*

*Rapport sur la mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République Démocratique du Congo et la région, S/2016/232, 9 mars 2016*

*Rapport sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo,S/2016/1130, 29 décembre 2016*

**Rapports d'enquête des Nations Unies relatifs à l'exécution des missions et à la situation des droits de l'homme en République Démocratique du Congo**

Rapport consolidé sur les enquêtes par le bureau conjoint des Nations Unies des droits de l'homme sur les graves abus des droits de l'homme commis à Kiwanja, Nord-Kivu, en novembre 2008, MONUC-Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Rapport spécial, 7 septembre 2009.

Rapport d'enquête consolidé du bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme suite aux vastes pillages et sérieuses violations des droits de l'homme commis par les FARDC à Goma et Kanyabayonga en octobre et novembre 2008, MONUC-Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Rapport spécial, 7 septembre 2009.

Rapport préliminaire de la mission d'enquête du bureau conjoint des Nations Unies aux droits de l'homme sur les viols massifs et autres violations des droits de droits de l'homme commis par une coalition de groupes armés sur l'axe kibua-Mpofi, en territoire de walikale, province du Nord-kivu, du 30 juillet au 2 août 2010, MONUSCO-Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, 24 septembre 2010.

Rapport de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo sur les avancées et obstacles dans la lutte contre l'impunité des violences sexuelles en République Démocratique du Congo, MONUSCO-Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, avril 2014.

## ANNEXES

### Annexes 1 : Evolution du mandat de la MONUC/MONUSCO aux regards des évènements diplomatiques et militaires (1999-2015)

| **Dates** | **Résolutions** | **Effectifs des Casques bleus autorisés** | **Mandats et règles d'engagement** | **Appui à la gouvernance, consolidation des institutions et appui au développement, évènements importants et observations.** |
|---|---|---|---|---|
| 6 août 99.<br><br>5 nov.99. | S/RES/1258(1999)<br><br>S/RES/1273(1999) | 90 militaires | Prise de contact et évaluation technique des modalités d'une intervention de l'ONU | Accord de paix de Lusaka (10/7/1999). |
| 30 nov.99 | S/RES/1279(1999) | 500 observateurs militaires | Création de la MONUC<br><br>Observation du cessez-le-feu et du dégagement des forces étrangères. | Plan d'action DDR/DDRRR |
| 24 fév.00 | S/RES/1291(2000) | 5.537 militaires dont 500 observateurs. | Observation du cessez-le-feu et du retrait des troupes étrangères, faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire, protection des civils sous la menace imminente de violence, appui au respect des droits de l'homme et protection des enfants. | Bataille de Kisangani entre les soldats rwandais et ougandais en territoire congolais (mai-juin 2000) , la MONUC n'intervient pas. |

| **Dates** | **Résolutions** | **Effectifs des Casques bleus autorisés** | **Mandats et règles d'engagement** | **Appui à la gouvernance, consolidation des institutions et appui au développement, évènements importants et observations.** |
|---|---|---|---|---|
| 15 juin01 | S/RES/1355(2001) | inchangé | Retrait des forces namibiennes, création de la composante civile de la police. Opération de désarmement, démobilisation, rapatriement, réinstallation et réinsertion des groupes armés étrangers (DDRRR) | Assistance au DDRRR volontaire, création de Radi okapi, Assassinat de Laurent -désiré Kabila, Président de la République le 16 janvier 2001.<br><br>Premier rapport du Groupe d'expert sur l'exploitation des ressources naturelles (12/4/2001. |
| 9 nov.01 | S/RES/1376(2001) | inchangé | Plan de retrait des forces ougandaises et Zimbabwéennes, déploiement des casques bleus à l'est du Congo, démilitarisation de Kisangani | Appui au DDRRR volontaire, dialogue inter congolais, appel à la tenue d'une conférence de paix dans les pays des grands lacs. |
| 4 Déc.02 | S/RES/1445(2002) | 8.700 personnes | Retrait de 23.400 soldats rwandais, renforcement du programme DDRRR | Poursuite des hostilités et violences contre les civils dans les Kivu et en Ituri, massacres des civils à Bunia par les milices armées. |

| **Dates** | **Résolutions** | **Effectifs des Casques bleus autorisés** | **Mandats et règles d'engagement** | **Appui à la gouvernance, consolidation des institutions et appui au développement, évènements importants et observations.** |
|---|---|---|---|---|
| 30 mai 03 | S/RES/1484(2003) | inchangé | Création d'une force multinationale d'urgence en Ituri (Artémis, 1850 hommes | |
| 28 juil.03 | S/RES/1493(2003) | 10.800 militaires | Embargo sur les armes en destination de l'est de la RDC, la MONUC en vertu du chapitre VII est autorisée à utiliser tous les moyens nécessaires en Ituri et aux Kivu pour protéger la population et empêcher le reprise des hostilités. Assister le gouvernement de transition dans ses différents programmes, retrait des forces ougandaises (7/5/03 | Appui à la préparation des élections, appui à la reforme de service de sécurité, à la formation de la police nationale, assistance au rétablissement de l'Etat de droit. Promulgation de la constitution de transition 4/4/03 |
| 12 mars 04 | S/RES/1533(2004) | inchangé | Monuc autorisée à saisir ou recueillir les armes et matériels connexes en violation de l'embargo, création d'un groupe d'expert sur les armes | Prise de Bukavu par le général Nkunda 06/04, la MONUC n'intervient pas |

| **Dates** | **Résolutions** | **Effectifs des Casques bleus autorisés** | **Mandats et règles d'engagement** | **Appui à la gouvernance, consolidation des institutions et appui au développement, évènements importants et observations.** |
|---|---|---|---|---|
| 1er octobre04 | S/RES/1565(2004) | 16.700 personnes dont 730 observateurs militaires et 341 policiers | Assurer la protection des civils et des agents humanitaires menacés, surveillance de l'embargo sur les armes, établir des relations de collaboration avec la mission des Nations Unies au Burundi, appuyer le gouvernement congolais dans les actions de DDRRR et DDR | Faciliter la lutte contre l'impunité, Assister à l'élaboration de la constitution et des lois essentielles, formation et supervision de la police nationale. Création du mécanisme conjoint de vérification (MCV, 22/9/04), Accord de Kigali entre la RDC, Rwanda et Ouganda (26/10/2004) |
| 30 mars05 | S/RES/ 1592 (2005) | inchangé | Utiliser tous les moyens nécessaires pour dissuader toute tentative de recours à la force qui menacerait le processus politique et pour assurer la protection des civils sous la menace de violence (Art.7). Autorisation explicite de la force pour lutter | Utilisation par la MONUC des techniques d'encerclement et de recherche pour prévenir les attaques contre les civils. 12.000 miliciens désarmés en Ituri par des actions « search and cordon », |

| Dates | Résolutions | Effectifs des Casques bleus autorisés | Mandats et règles d'engagement | Appui à la gouvernance, consolidation des institutions et appui au développement, évènements importants et observations. |
|---|---|---|---|---|
| | | | contre les groupes armés irréguliers. | scandale d'abus sexuels au sein de la MONUC |
| 18 avril 05 | S/RES/ 1596 (2005) | Inchangé | Elargissement de l'embargo sur les armes à l'ensemble de la RDC sauf les FARDC, premier rapport du groupe d'expert de l'ONU sur les armes. Sanctions individuelles et ciblées | Assistance aux douanes de la RDC, création de EUSEC-RDC 5 8/6/05, création de l'EUROPOL-Kinshasa (Avril.05-juin 07). |
| 6 sept.05<br><br><br>28 oct.05<br><br>7 avril 06<br><br><br><br><br><br>22 déc.06 | S/RES/1621(2005)<br><br><br>S/RES/1635(2005)<br><br>S/RES/1669(2006)<br><br><br><br><br><br>S/RES/1736 (2006) | +841 militaires<br><br>+625 policiers<br><br>+300 militaires<br><br>+300 militaires<br><br>+50 Observateurs militaires | Deux prolongations successives de la transition politique (jusqu'à déc.05, puis juin 07 ont justifié cette augmentation d'effectif militaire en provenance du Burundi (ONUB) pour la sécurité du processus électoral et des civils. | |

| **Dates** | **Résolutions** | **Effectifs des Casques bleus autorisés** | **Mandats et règles d'engagement** | **Appui à la gouvernance, consolidation des institutions et appui au développement, évènements importants et observations.** |
|---|---|---|---|---|
| | | +1 hôpital militaire<br><br>+916 personnes | | |
| 21 déc. 05 | S/RES/1649 (2005) | inchangé | Dissuader toute tentative de recours à la force de la part de tout groupe armé étranger ou congolais, extension des sanctions individuelles aux responsables des groupes armés congolais et étrangers (avec la résolution 1698) | Referendum sur la nouvelle Constitution (18-19 décembre 2005).<br><br>Assister le gouvernement de transition à rédiger une stratégie DDRRR. |
| 25 avril 06 | S/RES/1671(2006) | inchangé | Autorisation du déploiement de l'EUFOR RD Congo (2000 hommes avril-nov. 2006) pour le soutien au processus électoral. | Elections présidentielles à 2 tours (30/7 et 24/10/06, Attaque du CNDP sur Saké et Bukavu (nov. 06), joseph Kabila investi président de la République (6/12/06, signature du pacte |

| Dates | Résolutions | Effectifs des Casques bleus autorisés | Mandats et règles d'engagement | Appui à la gouvernance, consolidation des institutions et appui au développement, évènements importants et observations. |
|---|---|---|---|---|
| | | | | régional de sécurité et de stabilité (CIRGL, Nairobi, 15/12/06, Dissolution de la CONADER (14/7/06 et création de l'unité de gestion du PNDDR. |
| 15 mai 07 | S/RES/1756(2007) | 17.030 militaires.<br><br>760 observateurs militaires.<br><br>750 policiers.<br><br>391 Formateurs. | Assurer la formation des FARDC aux bases du DIH, renforcer les institutions nationales, favoriser la réconciliation nationale et le dialogue, renforcer les capacités du système judiciaire et pénitentiaire, promouvoir les enquêtes sur les droits de l'homme, appui aux élections locales, contribuer au PNDDR, appui à l'élaboration d'une justice transitionnelle. | Antoine GIZENGA nommé Premier ministre, Affrontements violents à Kinshasa entre les miliciens de Bemba et la garde présidentielle (22-23/3/07. Création d'EUPOL-RDC (juillet 2007), Accord de Nairobi entre la RDC et le Rwanda (9/11/07). |

| **Dates** | **Résolutions** | **Effectifs des Casques bleus autorisés** | **Mandats et règles d'engagement** | **Appui à la gouvernance, consolidation des institutions et appui au développement, évènements importants et observations.** |
|---|---|---|---|---|
| 31 mars 08 | S/RES/1807(2008) | Inchangé | Mandat du groupe d'expert sur l'embargo sur les armes. Nouvel exposé détaillé des mesures d'embargo. | Acte d'engagement de Goma sur la cessation des hostilités au Kivu (23/1/08), Lancement de programme Amani au Kivu (3/4/08), Révolte de la secte Bundu dia kongo au Bas-Congo (fév.08), Arrestation de BEMBA. |
| 20 nov.08 | S/RES/1843(2008) | +2.785 militaires<br><br>+300 policiers. | Demande de la reconfiguration de la structure de la MONUC, demande de redéploiement des casques bleus | Offensive FARDC contre CNDP (juil.08. Contre-offensive victorieuse du CNDP au Kivu (oct.-déc.08.<br><br>Adolphe MUZITO nommé premier ministre (10/10/08). |
| 22 déc.08 | S/RES/1856(2008) | 19.815 personnes dont 760 observateurs militaires, 391 | Priorité absolue à la protection des civils contre les violences de toutes les parties au conflit, établir des règles d'engagement robustes, rapports plus | Opération conjointe FARDC – UPDF « Lighting Thunder » (14/12/08), opération conjointe FARDC6rdf3Umoja Wetu » (janv.-fév.09), |

| Dates | Résolutions | Effectifs des Casques bleus autorisés | Mandats et règles d'engagement | Appui à la gouvernance, consolidation des institutions et appui au développement, évènements importants et observations. |
|---|---|---|---|---|
| | | formateurs et 1050 policiers | étroits avec la population civile, désarmement des groupes armés étrangers et congolais | arrestation de Nkunda, intégration accélérée de CNDP dans les FARDC (janv. Avril 09). |
| 7 déc.09 | S/RES/1896 (2009) | Inchangé | Extension de l'embargo sur les armes, opération FARDC-MONUC « Kimia II » contre FDLR (juin 09), Opération FARDC-MONUC « Rudia II » contre la LRA (mai 09) | Kabila demande le plan de retrait progressif de la MONUC (fin 09), demande au groupe d'expert de fixer les directives sur l'acquisition des minerais en RDC, demande aux pays de la région des statistiques d'import-export de minerais. |
| 23 déc.09 | S/RES/1906 (2009) | inchangé | Annonce reconfiguration du mandat de la MONUC, annonce retrait progressif de la MONUC, conditionnalité de l'appui MONUC aux unités FARDC, | Lancement de 5 comptoirs régionaux assurant la traçabilité des minerais congolais. |

| Dates | Résolutions | Effectifs des Casques bleus autorisés | Mandats et règles d'engagement | Appui à la gouvernance, consolidation des institutions et appui au développement, évènements importants et observations. |
|---|---|---|---|---|
| | | | Opération FARDC – MONUC « Amani Leo » contre FDLR (janv. 10). | |
| 28 mai 10 | S/RES/1925(2010) | -2000 militaires | Création de la MONUSCO, développement d'opérations unilatérales des casques bleus « Shop Windows » au Nord Kivu et « Protection Shield » au Sud Kivu (sept.-nov.2010).Assistance à la mise en place d'une administration civile dans l'est de la RDC, assistance au plan stratégique de réforme de la justice et appui au plan de stabilisation STAREC, appui aux élections présidentielles et législatives du 27 /11/2011. | Sommet spécial de la Conférence internationale sur la région des Grands lacs consacrée à la certification des ressources naturelles (15/12/2010). Adoption de six outils de gestion des ressources naturelles. Adoption de la loi sur l'organisation des FARDC (5/1/11. Fête des 50 ans d'indépendance de la RDC, viols de 303 femmes dans 13villages du Kivu (30/7/-2/8/10) et 260 autres femmes au Kivu (août2010). |

| **Dates** | **Résolutions** | **Effectifs des Casques bleus autorisés** | **Mandats et règles d'engagement** | **Appui à la gouvernance, consolidation des institutions et appui au développement, évènements importants et observations.** |
|---|---|---|---|---|
| 29 nov.11 | S/RES/2021 (2011) | Inchangé | Reconduction de l'embargo sur les armes et sur les activités économiques et commerciales illicites des ressources naturelles. Mise en place d'un régime des sanctions et surveillance d'embargo sur les armes en destination de l'est de la RDC. | |
| 28 juin11 | S/RES/1991 (2011) | Inchangé | Prolongation du mandat de la MONUSCO jusqu'au 30 juin 2012, concours de la MONUSCO dans le processus électoral. | Amélioration de la situation sur le plan de la paix et de la sécurité.<br><br>Entrée de M23 dans la capitale provinciale (Goma), violations du DIH et atteinte aux droits de l'homme. |

| Dates | Résolutions | Effectifs des Casques bleus autorisés | Mandats et règles d'engagement | Appui à la gouvernance, consolidation des institutions et appui au développement, évènements importants et observations. |
|---|---|---|---|---|
| 20 nov.2012 | S/RES/2076 (2012) | Inchangé | Condamnation de la reprise des attaques par le M23. Régime des sanctions contre les dirigeants du M23 et de ceux qui leur fournissent appui, protection de la population civile. | |
| 27 juin 12 | S/RES/2012(2012) | Inchangé | Prolongation de la MONUSCO jusqu'au 30 juin 2013, la protection des civils devient la priorité de la mission, la stabilisation et la consolidation de la paix font partie du mandat, appui technique et logistique pour les élections locales et provinciales | Dégradation des conditions de sécurité dans les provinces de l'est de la RDC. |
| 28 nov.12 | S/RES/2078(2012) | Inchangé | Reconduction de l'embargo sur les armes et la mission du groupe d'experts. | Activités militaires menées par le mouvement du 23 mars '(M23) |

| Dates | Résolutions | Effectifs des Casques bleus autorisés | Mandats et règles d'engagement | Appui à la gouvernance, consolidation des institutions et appui au développement, évènements importants et observations. |
|---|---|---|---|---|
| 28 mars 13 | S/RES/2098 (2013) | 19.815 hommes<br><br>760 observateurs militaires.<br><br>391 policiers.<br><br>1050 membres d'unité de polices constituées. | Mandat de la MONUSCO prolongé jusqu'au 31 mars 2014.<br><br>Création de la brigade d'intervention avec mandat de neutraliser les groupes armés. Protection civile, surveillance de l'embargo sur les armes, surveillance par les drones. Appui au DDR. | Violation des droits de l'homme et du droit international humanitaire, attaque contre le personnel des Nations Unies, violences sexuelles faites aux femmes, renforcement des capacités de la MONUSCO. |
| 28 mars 14 | S/RES/2147(2014) | Inchangé | Mandat de la MONUSCO et de la brigade d'intervention prorogé jusqu'au 31 mars 2015. Autorisée à utiliser tous les moyens nécessaires pour s'acquitter de ses tâches : protection des civils, neutraliser les groupes armés | Violation des droits de l'homme et du droit international humanitaire. |

| Dates | Résolutions | Effectifs des Casques bleus autorisés | Mandats et règles d'engagement | Appui à la gouvernance, consolidation des institutions et appui au développement, évènements importants et observations. |
|---|---|---|---|---|
| 30janv.14 | S/RES/2136(2014) | Inchangé | Mandat de la MONUSCO reconduit jusqu'à janvier 2015, reconduction de régime des sanctions ciblées (rés .1807(2008) | Mesures à évaluer au plus tard le 1er<br><br>Février 2015 afin de les adapter en fonction de l'état de sécurité en RDC. |
| 29 janv.15 | S/RES/2198(2015) | Inchangé | Aider les autorités congolaises à s'acquitter des engagements souscrits dans le cadre de l'Accord –cadre de paix, sécurité et coopération régionale, surveiller l'application de l'embargo sur les armes en coopération avec le groupe d'expert de l'ONU au moyen des drones. Reconduction du mandat de la mission du groupe d'expert jusqu'au 1er<br><br>Août 2016, appui de la MONUSCO aux opérations militaires contre les groupes | Massacre à Béni, renforcement de régime des sanctions ciblées à la direction politique des mouvements rebelles : gèle d'avoir, interdiction de voyager et de tous ceux qui s'opposent au DDR et continuent à recruter des enfants. |

| Dates | Résolutions | Effectifs des Casques bleus autorisés | Mandats et règles d'engagement | Appui à la gouvernance, consolidation des institutions et appui au développement, évènements importants et observations. |
|---|---|---|---|---|
| | | | armés. | |
| 26 mars15 | S/RES/2211(2015) | - 2000 soldats | Mandat de la MONUSCO et de la brigade d'intervention reconduit jusqu'au 31 mars 2016. Appui au groupe d'expert des Nations Unies, soutien logistique au processus électoral | Nomination par le président Kabila d'une conseillère à la violence sexuelle et contre le recrutement d'enfants. Violation du DIH. |
| | | | | |

**TABLES DES MATIERES**


**SOMMAIRE ..... V**

**LISTE DES ABREVIATIONS ET SIGLES ..... VI**

**INTRODUCTION GENERALE ..... 16**

**I. DELIMITATION DE L'OBJET D'ETUDE ..... 21**

**A. LES EXCLUSIONS ..... 21**

**B. – LES INCLUSIONS ..... 29**

**II. LES ASPECTS HISTORIQUES DES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX CONTEMPORAINES EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO ET LEURS EVOLUTIONS ..... 38**

**III. INTERÊT ET PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE ..... 49**

**PARTIE I - ANALYSE DU MANDAT DE LA MISSION DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LE RETABLISSEMENT DE LA PAIX EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO ..... 59**

**TITRE I - LA MISSION DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : LE LABORATOIRE EXEMPLAIRE DU MAINTIEN DE LA PAIX ..... 64**

**CHAPITRE I - LE CADRE JURIDIQUE D'INTERVENTION DES NATIONS UNIES EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO ..... 67**

***Section 1 - L'application du modèle traditionnel du maintien de la paix à l'expérience congolaise ..... 70***

§1. LA QUALIFICATION DU CONFLIT CONGOLAIS DANS UNE PERSPECTIVE DU MAINTIEN DE LA PAIX ..... 71

A. Les critères de qualification du conflit armé déterminant le droit applicable à l'aune de la dynamique congolaise ..... 72

*1.Les autorités chargées de qualifier le conflit armé ..... 76*

*2. La primauté de la qualification du conflit armé décidée par le Conseil de sécurité sur les autres qualifications ..... 77*

B. Les critères objectifs de qualification des conflits armés et le droit applicable au prisme du conflit congolais ..... 79

*1. La liaison des critères objectifs de qualification de conflit armé et le droit applicable ..... 80*

*2. Les droits applicables aux conflits armés au service de la recherche des faits à qualifier ..... 84*

§2- DE LA MONUC A LA MONUSCO : LA CONSTRUCTION INCREMENTALE D'UNE GRANDE OPERATION DE PAIX ..... 90

A. La MONUC : d'une mission traditionnelle d'observation neutre à une mission de maintien de la paix ..... 91
*1- La dynamique du conflit congolais et le contexte historique de la création de la MONUC en République Démocratique du Congo ..... 92*
1.1. La création de la Mission de l'organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC) ..... 93
1.1.1. Le rôle crucial du Conseil de sécurité dans la détermination du mandat de la MONUC ..... 94
1.1.2. L'influence du Secrétaire général de l'ONU en tant que personnage central et acteur majeur dans la création de la MONUC et l'exécution de son mandat ..... 96
1. 2. La déterminante intervention du Secrétaire général de l'ONU dans l'exécution du mandat de la MONUC/MONUSCO ..... 100
*2. La situation en République Démocratique du Congo, menace contre la paix et la sécurité dans la région ..... 101*
2.1. La notion de menace contre la paix et la sécurité dans la qualification du conflit armé en République Démocratique du Congo ..... 102
2.2. L'élargissement de la notion de menace contre la paix ..... 106
B. La réadaptation des modes opératoires de la MONUC/MONUSCO pour maintenir la paix ..... 108
*1. Déploiement de la Mission onusienne en RDC dans le respect des principes fondamentaux du maintien de la paix ..... 110*
1.1. Des préalables au déploiement de la force onusienne dans un environnement volatile ..... 110
1.2. Le déploiement incrémental de la MONUC/MONUSCO pour protéger les civils et le mandat justifié par l'évolution de la situation sur le terrain ..... 113
*2. Le dépassement des réflexes traditionnels du maintien de la paix au service du droit à la protection des civils et à la défense du mandat ..... 117*
2.1. L'évolution du principe de consentement des parties dans le cadre des opérations de paix MONUC/MONUSCO ..... 119
2.2. L'adaptation du principe de l'utilisation minimale de la force et de l'impartialité à l'environnement opérationnel congolais ..... 121

***Section 2. Le rôle des interventions extérieures dans le conflit armé interne ..... 125***

§1 – L'INTERDICTION DE TOUTE INTERVENTION DANS LES AFFAIRES INTERIEURES D'UN ETAT ..... 129
A. Intervention non consentie, une atteinte à l'exercice des compétences de l'Etat 130
B. La non-intervention, une garantie normative contre la déstabilisation et le renversement du régime établi ..... 133
§2 –LES JUSTIFICATIONS INTERNATIONALES DE L'INTERVENTION ..... 138
A. Intervention internationale justifiée par la demande de l'Etat ou sur son invitation ..... 140
B. Intervention en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies en cas de menace contre la paix et la sécurité internationales ..... 143

***Conclusion de la section 2 ..... 148***

**CONCLUSION DU CHAPITRE I ..... 149**

**CHAPITRE II- LA PROTECTION DES CIVILS DANS LA PRATIQUE DE LA MONUC/MONUSCO ..... 150**

***Section 1. Le mandat de la MONUC/MONUSCO pour la protection des civils : un engagement prometteur*** ***151***

§1. L'IMPACT DU CONFLIT ARME SUR LES POPULATIONS CIVILES CONGOLAISES : CRIMES DE GUERRE ET CRIMES CONTRE L'HUMANITE 153
A. Civils : définition, statut et protection 154
B. Les crimes de guerre et crimes contre l'humanité 156
§2. LA NORMALISATION DE LA PROTECTION DES CIVILS DANS LA PRATIQUE ORGANISATIONNELLE DE LA MONUC/MONUSCO 162
A. La professionnalisation du personnel de protection 163
*1. La formalisation de la stratégie de protection des civils dans le mandat de la MONUC/MONUSCO* *165*
*2. L'ultime intégration normative du concept de protection des civils dans les activités de la MONUC/MONUSCO* *168*
B. La protection des civils comme outil de légitimation du mandat de la MONUC/MONUSCO 170
*1. La communication de la MONUSCO au service de la protection des civils* *170*
*2. La promotion de la protection des civils pour assurer son propre dynamisme et mobiliser les fonds* *174*

***Conclusion de la section 1*** ***177***

***Section 2- La MONUC/MONUSCO, porte-voix du double visage des mécanismes innovants de protection des civils et du mandat*** ***177***

§1. LE RENOUVEAU DU MODELE CIVIL SPECIFIQUE DE PROTECTION 179
A. Le renouvellement organisationnel de la mission après les échecs de protection : l'analyse des outils et mécanismes civils de protection 180
*1. Les outils d'évaluation et d'analyse de protection* *181*
1.1- La matrice de protection 182
1.2. Les équipes de protection conjointes ou Joint Protection Tream (JPT) 185
*2. Les outils de dialogue et des liaisons communautaires* *189*
2.1 Les assistants de liaison communautaire (CLA) 190
2.2. Les réseaux d'alerte communautaire (CAN) 193
B. L'analyse des risques et défis liés aux mécanismes civils de protection 195
*1. Défis liés aux outils de communication et d'analyse* *195*
*2. La problématique des outils de dialogue et de liaisons communautaires* *196*
§2. LA POSTURE MILITAIRE PROTECTRICE DES CIVILS 198
A. La protection des civils par la présence dissuasive des Casques bleus 200
1. La mobilité permanente des troupes de la MONUC au service de la protection des civils 200
2. La démonstration de force des Nations Unies pour dissuader les belligérants 202
B. Le développement des Brigades intégrées et des opérations militaires offensives conjointes pour protéger les civils 204
1. Le désarmement forcé des groupes rebelles pour protéger les civils 205
1.1. La dynamique militaire de protection des civils incarnée par la Brigade d'intervention de la MONUSCO 207
1.2. Le glissement de stratégie : de la protection par la présence passive à la protection militaire offensive des civils 208

1.3. Les contours de la Brigade d'intervention et les limites persistantes dans la protection des civils au sein des troupes de la MONUSCO ..... 211
2. La possible remise en cause du caractère intégré du mandat de la MONUSCO . 213
1. La perte d'un levier important de négociation et de dialogue pour les humanitaires : les groupes armés considérés forces négatives et acteurs non légitimes ..... 213
2. L'accentuation de la passivité de la force de paix et le dépassement des capacités de la Brigade d'intervention. ..... 217
***Conclusion de la section 2*** ..... ***219***
**CONCLUSION DU CHAPITRE II** ..... **220**
**CONCLUSION DU TITRE I** ..... **221**
**TITRE II - LA DETERMINATION DE LA POSTURE ROBUSTE DANS L'EXECUTION DU MANDAT DE LA MONUC/MONUSCO** ..... **222**
**CHAPITRE III- LE RECOURS A LA FORCE ARMEE COMME MOYEN DISSUASIF D'ACTION POUR EXECUTER LE MANDAT** ..... **224**
***Section 1. Réflexion autour de la problématique de l'usage de la force armée dans le mandat de la MONUC/MONUSCO*** ..... ***226***
§1-L'INTERPRETATION DES RESOLUTIONS ET DES REGLES D'ENGAGEMENT DANS LA MISE EN ŒUVRE DE L'AUTORISATION D'USER DE LA FORCE DECIDEE PAR LE CONSEIL DE SECURITE ..... 227
A. L'analyse de l'obligation d'agir des Casques bleus résultant des résolutions du Conseil de sécurité ..... 230
*1. Le caractère permissif des résolutions autorisant l'usage de la force par les Casques bleus dans une opération de maintien de la paix* ..... *230*
*2. L'utilisation de l'expression « tous les moyens ou mesures nécessaires » dans le mandat des opérations de maintien de la paix* ..... *233*
B. La coexistence de diverses autorités d'interprétation des mandats décidés par le Conseil de sécurité ..... 236
*1. Les Etats délégataires et l'interprétation des résolutions du Conseil de sécurité et des règles d'engagement* ..... *237*
*2. Les autorités d'interprétation des résolutions et règles d'engagement de Conseil de sécurité* ..... *239*
2.1. Le pouvoir du Secrétaire général de l'ONU dans l'interprétation des résolutions du Conseil de sécurité ..... 239
2.2. Le pouvoir des États contributeurs des troupes dans l'interprétation des résolutions du Conseil de sécurité autorisant l'usage de la force ..... 246
3.3. Le pouvoir des contingents à interpréter les résolutions du Conseil de sécurité ..... 249
§2. LA NECESSITE D'UNE INTERPRETATION UNIFORMISEE DU MANDAT ET DE REGLES D'ENGAGEMENT ..... 254
A. La participation des Etats contributeurs des troupes à la planification opérationnelle ..... 255
B. La procédure administrative de contrôle interne dans la conduite des opérations ..... 259
***Conclusion de la Section 1*** ..... ***264***

***Section 2. La force pour la paix, l'évolution du mandat robuste confié à la MONUC/MONUSCO*** ..... ***264***

§1- LA CONCEPTION ASYMETRIQUE DU CHAPITRE VII DANS LE MANDAT DE LA MONUC/MONUSCO ..... 266

A. La MONUC/MONUSCO et l'usage de la force contre la ou les parties en conflit ..... 268

B. Le chapitre VII et l'affirmation du mandat robuste de la MONUC/MONUSCO271

*1. Le chapitre VII dans les environnements complexes et hostiles* ..... *273*

*2. La nécessité du Chapitre VII dans l'exécution des tâches spécifiques de la MONUC/MONUSCO* ..... *275*

§2- LES REGLES ENCADRANT LA CONDUITE DES OPERATIONS MILITAIRES DE LA FORCE DE MAINTIEN DE PAIX ..... 277

A. Les règles d'engagement dans la pratique des Nations Unies ..... 278

*1. La prise en compte des principes de précaution et de compatibilité descendante dans le recours à la force par les Casques bleus* ..... *282*

*2. Les limites et contraintes aux règles d'engagement encadrant l'usage de la force dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies* ..... *285*

B. Les modalités d'intégration des règles d'engagement dans la conduite des opérations militaires menées par les Casques bleus ..... 288

*1.La modélisation des règles d'engagement dans les opérations onusiennes* ..... *289*

*2. L'adaptation des règles d'engagement aux dispositions nationales des États contributeurs des troupes* ..... *290*

***Conclusion de la section 2*** ..... ***293***

**CONCLUSION DU CHAPITRE III** ..... **294**

**CHAPITRE IV- LA BRIGADE D'INTERVENTION DE LA MONUSCO : PARTIE AU CONFLIT ?** ..... **295**

***Section 1. L'application concomitante du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme par MONUSCO*** ..... ***296***

§1- L'INCAPACITE DES NATIONS UNIES A ADHERER AUX CONVENTIONS DU DIH CONFRONTEE A LAPRATIQUE CONTEMPORAINE DU MAINTIEN DE LA PAIX ROBUSTE ..... 298

A. De la réticence des Nations Unies à la reconnaissance explicite de l'applicabilité du droit international humanitaire dans les opérations robustes de maintien de la paix ..... 300

B. Vers une possible reconnaissance de la belligérance aux forces de maintien de la paix de la MONUSCO ..... 305

§2.DE L'EVOLUTION POSTERIEURE A LA CONSECRATION DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE AUX OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX ..... 310

A. Le respect des normes du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme par les forces de maintien de la paix ..... 312

*1. La Convention sur la protection du personnel des Nations Unies et du personnel associé de 1994* ..... *313*

*2. L'applicabilité de la circulaire du Secrétaire général des Nations Unies du 6 août 1999 par les forces des Nations Unies* ..... *316*

B- Les violations du DIH et du DIDH par les forces de maintien de la paix ..... 320

*1. Le non-respect des droits de l'homme dans la conduite du personnel du maintien de la paix de l'ONU en RDC ..... 321*
*2. L'application de la politique de tolérance zéro pour les Casques bleus de l'ONU ..... 324*

***Conclusion de la Section 1 ..... 327***

***Section 2- Le statut des Casques bleus au regard de la pratique contemporaine du maintien de la paix. ..... 328***

§1. LE RENOUVELLEMENT DU STATUT DES CASQUES BLEUS DANS LA CONDUITE DES OPERATIONS ROBUSTES EN RDC ..... 330
A. Les Casques bleus et la Convention du 9 décembre 1994 ..... 330
*1. La notion d'opération des Nations Unies à l'épreuve des textes encadrant la conduite opérationnelle des Casques bleus ..... 332*
*2. La participation active des Casques bleus au conflit et la Convention de 1994 . 337*
B. Les Casques bleus et la Circulaire du Secrétaire général de l'ONU du 6 août 1999 ..... 339
*1. L'usage de la force et le droit international humanitaire ..... 340*
*2. La finalité de l'usage de la force, la légitime défense et la Circulaire du 9 août 1999 ..... 346*
§2. L'ENCADREMENT DU SOUTIEN DES CASQUES BLEUS POUR les OPERATIONS ROBUSTES AU PROFIT DE LA RDC ..... 350
A. Les conséquences potentielles de l'appui onusien aux forces de sécurité nationale congolaise ..... 351
*1.Possible mise en cause de la responsabilité des Nations Unies ..... 352*
*2.Les conséquences politiques éventuelles sur l'action humanitaire ..... 358*
B.La nécessité d'assurer un contrôle au profit de l'Etat hôte ..... 361
*1. Le paradoxe des opérations conjointes et la difficile mise en œuvre de la politique de soutien opérationnel conditionnel à l'Etat hôte ..... 362*
*1.1. La conditionnalité du soutien aux FARDC et le devoir de diligence de la MONUSCO entre politique et protection ..... 365*
*1.2. Les conseils, l'équilibre politique et la critique de la conditionnalité du soutien opérationnel ..... 369*
*2. Les mécanismes de contrôle du respect de la régularité de la force et de la contrainte par la MONUC/MONUSCO ..... 374*

***Conclusion de la Section 2 ..... 379***

**CONCLUSION DU CHAPITRE IV ..... 380**

**CONCLUSION DE LA PARTIE I ..... 382**

**PARTIE II - EXERCICE DU MANDAT DE LA MISSION DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LA CONSOLIDATION ET LA STABILISATION DE LA PAIX EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO ..... 384**

**TITRE III - L'EMERGENCE D'UN MODELE DE GOUVERNANCE DE L'ETAT EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO ..... 388**

**CHAPITRE V - LA RECONSTRUCTION DE L'ETAT, UN MOYEN POUR CONSOLIDER LA PAIX INTERNE ..... 391**

***Section 1. Vers la standardisation internationale des institutions publiques de l'Etat ..... 394***

§1. LE GOUVERNEMENT DE TRANSITION, INSTRUMENT DE REGLEMENT PACIFIQUE DU CONFLIT ..... 397

A. Gouvernement de transition, expression politique et institutionnelle de l'Etat défaillant ..... 399

B. Gouvernement, cadre idéal de la reconstruction de l'appareil judiciaire de l'Etat ..... 403

*1. La modélisation du constitutionalisme libéral dans les Etats post conflit ..... 403*

*2. La justice, instrument de consolidation de la paix et de reconstruction de la nation ..... 404*

2.1. Mécanismes non judiciaires : un moyen pour la réconciliation et la réparation 406

2.2**.** Les mécanismes judiciaires **:** la justice transitionnelle pénale, instrument de consolidation de la paix, de la promotion de la démocratie et de la reconstruction de l'Etat de droit ..... 409

§ 2- LA RECONSTRUCTION DES SERVICES DE SECURITE DE L'ETAT ..... 413

A.La reconstruction des forces de sécurité dans le cadre national ..... 415

B. Le cadre international de la reconstruction des services de sécurité de l'Etat ..... 424

***Conclusion de la Section 1 ..... 435***

***Section 2. L'action onusienne dans le relèvement du développement économique et social de la RDC ..... 435***

§ 1. L'ACTION DES NATIONS UNIES DANS L'AMELIORATION DE LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE EN RDC ..... 437

A. La lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles dans l'action des Nations Unies ..... 440

B. La révisitation des contrats miniers, cadre national de transparence et de gestion des ressources minières ..... 447

§*2.* LE MECANISME DE CONTROLE INTERNATIONAL DANS LA GESTION DES RESSOURCES MINIERES CONGOLAISES ..... 450

A. Le processus de Kimberley dans le cadre de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs ..... 452

B. Le déploiement des projets à impact rapide au profit des populations locales ..... 455

***Conclusion de la section 2 ..... 458***

**CONCLUSION DU CHAPITRE V ..... 459**

**CHAPITRE VI – L'INSTAURATION DE L'ETAT DE DROIT AU SERVICE DE LA CONSOLIDATION DE LA PAIX ..... 460**

***Section 1 - Les mécanismes internationaux de promotion et de contrôle des élections ..... 463***

§ 1. L'INSERTION DE L'ASSISTANCE ELECTORALE DANS LES OPERATIONS DE CONSOLIDATION DE LA PAIX ..... 465

A. L'assistance électorale comme instrument de consolidation de la paix en RDC 467

*1. La mise en place d'un modèle d'internationalisation institutionnelle dans le cadre des opérations de consolidation* ..... *471*
*2. La MONUC/MONUSCO à l'œuvre du processus électoral débouchant sur un pouvoir représentatif et légitime* ..... *476*
B- La corrélation assistance électorale et les composantes de l'opération de consolidation de la paix ..... 480
1.De la sécurisation du processus électoral à la logistique ..... 481
2. La nécessaire coordination des activités de consolidation de la paix ..... 484
§2- LES LIMITES DE L'ASSISTANCE ELECTORALE DANS LE CADRE DES OPERATIONS DE CONSOLIDATION DE LA PAIX ..... 486
A. Le caractère non obligatoire des rapports de l'assistance électorale ..... 486
B. Les limites exogènes aux missions d'assistance électorale ..... 490

***Conclusion de la section 1*** ..... ***494***

***Section 2- L'internationalisation de l'Etat de droit et de la démocratie*** ..... ***494***

§1- PROMOTION POSTCONFLIT DE L'ETAT DE DROIT PAR LES NATIONS UNIES ..... 496
A. Le respect des droits de l'homme, condition pour la consolidation de la paix interne ..... 499
*1. Le mandat du Bureau conjoint des Nations Unies aux droits de l'homme et la coopération avec le gouvernement congolais au regard de la Charte des Nations Unies* ..... *502*
*2. Les droits de l'homme dans les opérations de maintien de paix de l'Organisation des Nations Unies en RDC* ..... *507*
B. L'autodétermination interne dans le cadre de l'action internationale en RDC ... 512
§2 –L'AFFIRMATION DU PRINCIPE DE LEGITIMITE DEMOCRATIQUE DANS L'ACTION INTERNATIONALE ..... 519
A. La convergence du couple État de droit-démocratie ..... 523
B. Le possible affaiblissement de la légitimité démocratique dans le couple État de droit-démocratie ..... 528
*Conclusion de la Section 2* ..... *533*
CONCLUSION DU CHAPITRE VI ..... 534

**CONCLUSION DU TITRE III** ..... **535**

**TITRE IV- LE RENOUVELLEMENT DE L'ENGAGEMENT POLITIQUE DU CONSEIL DE SECURITE A LA CONSOLIDATION ET A LA STABILISATION DE LA PAIX EN RDC** ..... **537**

**CHAPITRE VII- LA DYNAMIQUE REGIONALE DE STABILISATION ET DE PAIX** ..... **539**

***Section 1. La stabilisation de l'Etat hôte et son impact sur la stabilisation régionale*** ..... ***541***

§ 1 – LES INITIATIVES NATIONALES POUR LA PAIX ET LA STABILISATION : DES ACCORDS BILATERAUX AUX OPERATIONS MILITAIRES CONJOINTES ..... 543
A. De l'Accord de Pretoria aux opérations Umoja (RDC-Rwanda*)* ..... 545
B . De l'Accord de Luanda, de la Commission de pacification de l'Ituri aux opérations « Lightning Thunder », (RDC- Ouganda) ..... 548

§2- LA STABILISATION DE LA PAIX DANS LE CADRE DES ORGANISATIONS REGIONALES ET SOUS- REGIONALES ..... 550
A. L'accord -cadre d'Addis-Abeba, pour la paix et la coopération pour la République Démocratique du Congo et la région des Grands Lacs de 2013 ..... 553
*1. Accord-cadre d'Addis–Abeba, un accord inattendu et innovant ..... 554*
*2. Accord-cadre d'Addis-Abeba pour la paix et la coopération dans la région des Grands Lacs : limites, obstacles et opportunités ..... 556*
B. La stabilité régionale dans le cadre de la Conférence internationale pour la région des Grands Lacs (CIRGL) ..... 558
*1. Le Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs de 2006 ..... 559*
*2. Un mécanisme permanent de suivi de l'application des engagements et les répercussions en matière d'exécution du mandat ..... 561*

***Conclusion de la Section 1 ..... 564***

***Section 2. MONUSCO : Le relais d'une Mission de stabilisation et de protection 565***

§1- L'IMPACT DISCUTABLE DES ACTIVITES DE PROTECTION ET DE STABILISATION : LE DECROCHAGE DES PRATIQUES ..... 566
A. Les revers de nouveaux outils de protection des civils et des activités de stabilisation ..... 567
B. Les stratégies militaires de protection inadaptées ..... 569
*1. La recrudescence des échecs de protection des civils, une préoccupation permanente du Conseil de sécurité ..... 571*
*2. La coexistence pacifique Casques bleus de la MONUSCO /groupes armés ..... 574*
§ 2- LA STABILISATION DE LA PAIX EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : FICTION D'UN ENVIRONNEMENT POST CONFLIT ..... 578
A. Les contours et les limites persistantes des opérations DDR/DDRRR ..... 580
1. Les contraintes opérationnelles du processus DDR/DDRRR liées au manque de*moyens et de volonté politique ..... 581*
*2. Le manque des moyens, obstacle à la conduite effective des opérations de protection et de désarmement ..... 590*
B. L'accroissement des inégalités économiques et sociales dans le pays ..... 597
*1. La persistance de la fraude et de la corruption ..... 598*
*2.Un mécanisme de réconciliation nationale et de tolérance sélectif ..... 601*

***Conclusion de la Section 2 ..... 605***

**CONCLUSION DU CHAPITRE VII ..... 606**

**CHAPITRE VIII- LA STABILISATION ET LA PROTECTION DES POPULATIONS CIVILES, OBJET DE L'EQUILIBRE POLITIQUE NATIONAL ET REGIONAL ..... 607**

***Section 1- Les modifications subreptices des priorités du mandat de la MONUSCO ..... 610***

§1- LA PREGNANCE DE L'OBJECTIF DE STABILISATION POLITIQUE SUR LES DECISIONS DE PROTECTION ..... 612
A. Un processus de stabilisation hautement politisé au détriment de la protection . 613
*1. L'influence des positions politiques internes et externes dans les actions de stabilisation nationale et régionale ..... 615*

*2.Rapport MONUSCO/criminels de guerre et les restrictions de circulation imposées aux humanitaires dans le Rutshuru contrôlé par le M23* ..... *617*
B. Le compromis politique entre protection des civils et stabilisation ..... 620
*1.Le caractère dual des responsables onusiens chargés du maintien de la paix* ..... *622*
*2.Le soutien à l'État hôte et aux FARDC : une protection partiale et biaisée des civils* ..... *624*
§2. UNE PROBLEMATIQUE A LA CONFLUENCE DE LA PROTECTION ET DE LA STABILISATION ..... 628
A. La suppléance de la dimension institutionnelle par la dimension politique de protection ..... 629
B. Les risques du revirement politique du mandat sur les civils de la MONUSCO 631
***Conclusion de la section 1*** ..... ***634***
***Section 2. La dynamisation du mandat de la MONUSCO par des sursauts politiques*** ..... ***634***
§1. L'EMANCIPATION POLITIQUE POUR UN PROCESSUS DE PAIX SCLEROSE ..... 636
A. La ré- implication du politique après les échecs de protection ..... 637
*1.Les interventions du Président du Conseil de sécurité, paramètre de l'engagement politique* ..... *638*
*2. L'avènement de la Brigade d'intervention de la MONUSCO au mandat offensif : un regain d'intérêt et d'engagement politique* ..... *640*
B. La reprise de la coopération MONUSCO/FARDC en 2015, un arbitrage politique modifiant l'approche de la protection des populations civiles ..... 644
*1. La protection des civils comme instrument politique* ..... *646*
*2. Les indicateurs de la politisation des tâches de protection des civils et de stabilisation en RDC* ..... *648*
§2. L'AFFAIBLISSEMENT DE LA DYNAMIQUE POLITIQUE POSITIVE OU L'ECHEC DE LA TENTATIVE DE REBOND APRES LA DEFAITE DU M23 . 650
A. Le recul progressif de l'investissement politique ..... 652
B. Les revers du mandat multidimensionnel et les lenteurs dans la coordination des activités de la Mission ..... 658
1. Défaut des priorités et insuffisance de coordination des actions au sein de la Mission ..... 660
2. L'érosion de la protection et de la stabilisation dans la machine organisationnelle de la MONUSCO ..... 663
Conclusion de la Section 2 ..... 668
**CONCLUSION CHAPITRE VIII** ..... **669**
**CONCLUSION DU TITRE IV** ..... **670**
**CONCLUSION DE LA PARTIE II** ..... **671**
**CONCLUSION GENERALE** ..... **673**
**BIBLIOGRAPHIE** ..... **686**
Manuels, Monographie et Thèses ..... 686
Articles ..... 694
Centre d'actualités des Nations Unies ..... 718
Documents relatifs à la conduite des opérations ..... 719

Rapports des organisations non gouvernementales..... 719
Documents du Secrétaire général de l'ONU..... 723
Rapports d'enquête des Nations Unies relatifs à l'exécution des missions et à la situation des droits de l'homme en République Démocratique du Congo..... 728

**ANNEXES ..... 730**

**TABLES DES MATIERES..... 745**