



UNIVERSITE DE KINSHASA

**ANNALES DE LA
FACULTE DE DROIT**

**Vol. XI-XXVII
2004**

**PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DE KINSHASA
2004**



UNIVERSITE DE KINSHASA

**ANNALES DE LA
FACULTE DE DROIT**

**Vol. XI-XXVII
2004**

**PRESSES DE L'UNIVERSITE DE KINSHASA
2004**

Ouvrage publié avec le concours
du Conseil InterUniversitaire
Francophone de Belgique (CIUF)

© Presses de l'Université de Kinshasa
PUK - 2004
Collection «Erudit-Annales facultaires»

Dépôt Légal n° MC 3.0412-57253

Tous droits réservés

LA MISSION DE L'ORGANISATION DES NATIONS-UNIES AU CONGO, (MONUC) : FONDEMENT ET REGIME EN DROIT INTERNATIONAL

Par

François BOKONA WIPA BONZALY

Assistant à la Faculté de Droit,
Université de Kinshasa
Avocat à la Cour

Introduction

Quelques semaines seulement nous séparent de l'adoption par le Conseil de sécurité de la résolution 1565 (2004)¹ qui proroge jusqu'au 31 mars 2005 le mandat de la MONUC, organe chargé du maintien de la paix et de la sécurité au Congo.

En effet, comme d'aucuns le savent, parmi les apports de la charte de San Francisco du 26 juin 1945, le maintien de la paix et de la sécurité internationales ou le système de sécurité collective² s'offre comme l'apport le plus substantiel, mieux celui qui présente le plus d'originalité par rapport au devancier système de la Société des Nations.³

Assurer la sécurité et la paix de la communauté internationale contre les atteintes que pourraient leur porter certains comportements des Etats, dont l'usage de la force pour régler les différends qui les opposent ou défendre leurs intérêts, est la raison d'être même de l'Organisation des Nations Unies.

La compétence étatique de faire la guerre devient désormais « une compétence exceptionnelle »⁴, l'objectif du droit international étant ici sinon de mettre la

1. Cette résolution a été adoptée le 1er octobre 2004.

2. La sécurité collective s'entend de l'engagement pris par la collectivité des Etats de se liguer contre un quelconque Etat agresseur, en même temps que les actes accomplis pour remplir cette obligation si besoin est, c'est l'existence d'une garantie internationale. Celle-ci intervenant en cas d'agression comme moyen répressif, mais joue également comme moyen préventif, car son existence est une certitude de punition pour l'agresseur éventuel. Pour ces deux raisons, elle est créatrice (P.F.BRUGIERE, l'organisation de la sécurité collective par l'assistance mutuelle, thèse de doctorat, Bordeaux, 1945, p.12 cité par MAMPUYA KANUNK'a TSHIABO, Désuétude du système de sécurité collective, Kinshasa, PUZ, 1986, p.6).

3. Le système de sécurité édifié par le pacte de la société des Nations (SDN) était incomplet. Dans son économie, l'interdiction de la guerre reste limitée et partielle et les hypothèses restent nombreuses où la guerre restera licite d'après les termes même du pacte. Ce dernier ne contient qu'une déclaration « relative » de la guerre (LOUIS DELBEZ, les principes généraux du droit international public, droit de la paix, droit préventif de la guerre, droit de la guerre, 3^{ème} éd., Paris, LGDJ, 1964, pp.396 et 397). Dans le même sens, d'autres auteurs sont d'avis qu'apparemment la Charte des Nations Unies ne comporte pas les insuffisances du Pacte de la SDN, où les sanctions militaires étaient strictement facultatives pour les Etats membres : désormais, c'est l'organisation elle-même qui non seulement décide de recourir à la force mais la met en œuvre (NGUYEN QUOC DINH, PATRICK DALLIER ET ALAIN PELLET, droit international Public, 6^{ème} éd., Paris, LGDJ, 1999, p.958).

4. La seule exception connue à l'état actuel du droit international c'est la légitime défense individuelle ou collective, prévue par l'article 51 de la Charte des Nations Unies (Lire à ce sujet NGUYEN Q.D. et al., op. cit., p. 898 et ss.)

guerre hors la loi , du moins de « garantir aux Etats la sécurité et la paix par la suppression des cause d'insécurité et de menace contre leur intégrité territoriale et leur indépendance politique ».

Malheureusement, le constat que peut faire tout observateur c'est l'impossibilité où ce système a été de mettre fin aux faits et situations qui ont pourtant justifié son institution. Le bilan de l'ONU se veut mitigé en ce que l'organisation mondiale est très rarement⁵ parvenu à régler ces situations par des mesures coercitives prévues par son propre système de sécurité collective.

C'est vraisemblablement, cet échec qui fait dire à un courant important de la littérature juridique internationale qu'il n'existe pas actuellement dans la charte une forme organisée de riposte collective immédiatement utilisable contre l'agresseur ou pour la sauvegarde de la paix et de la sécurité internationales »⁶

Est-ce la raison d'abandonner les rapports internationaux, surtout ceux conflictuels, à la loi de la jungle, de la puissance brutale ou du plus fort, de laisser libre cours aux tragédies humanitaires de tout bord et de légitimer ainsi les vues de Machiavel et de Hobbes sur la nature anarchique des relations entre Etats ?

Cette préoccupation a sans doute inspiré la formule des opérations, forces ou missions de maintien de la paix qui suppose le consentement des Etats concernés par le déploiement des forces sur le terrain et bien d'autres caractéristiques généralement consensualistes. A l'opposé, une opération au titre du chapitre VII est coercitive parce que décidée et mise en œuvre unilatéralement par les Nations Unies, dans l'esprit du système imaginé par les auteurs de la Charte.⁷

En dépit de l'antinomie méthodologique de ces deux principaux leviers de la sécurité collective, il y a lieu de noter que la MONUC semble curieusement revêtir, du point de vue du droit tout au moins, les caractères de l'une et de l'autre institution. Bien plus, il est connu que le mandat de la MONUC ne se limite pas à la seule tâche de règlement des conflits ou de rétablissement, même par la force, de la paix en République Démocratique du Congo. Elle couvre aussi bien des mesures d'ordre politique, économique, social ou humanitaire, des mesures de désarmement, démobilisation, réinstallation et réinsertion des ex-combattants que des mesures « civiles⁸ ».

Compte tenu de cette actualité toujours renouvelée de la MONUC, il convient de mieux cerner l'institution, de repérer sa place dans la construction juridique internationale et de déterminer ses droits, obligations et compétences.

La présente étude s'assigne une double ambition, à savoir d'une part rechercher le fondement juridique de la MONUC (I) et d'autre part définir son régime en droit international (II).

5. La doctrine cite généralement les cas de la guerre de Corée et de la guerre du Golfe (NGUYEN QUOC DINH et al., *op. cit.*, P.904).

6. MAMPUYA K.T., *op. cit.*, p.7

7. Lire à ce titre NGUYEN Q.D. et al, *op. cit.*, p.966.

8. Dictionnaire de la terminologie du droit international, Paris, Sirey, 1960, p.399.

I. Du fondement juridique de la MONUC

Le fondement juridique d'un phénomène ou d'une institution juridique se veut être l'assise ou le support juridique sur base de laquelle repose l'existence juridique de ce phénomène ou de cette institution dans un ordre juridique déterminé.

Il a déjà été indiqué dans les lignes qui précèdent que la MONUC revêt une double casquette, en ce qu'elle puise ses ressources aussi bien dans les fondements des opérations de maintien de la paix que dans les sources de l'action militaire coercitive. Il va de soi que ce fondement soit analysé selon l'une ou l'autre figure.

A. Fondement en tant qu'opération de maintien de la paix

Une forte controverse divise la doctrine à propos de la base juridique de la formule de l'O.N.U. dite des «opérations de maintien de la paix», phénomène qui a fait l'objet d'une importante bibliographie. Quoiqu'il en soit, le fondement juridique de la MONUC autant que d'autres opérations de maintien de la paix, institutions internationales⁹ par nature, ne peut que reposer sur les sources conventionnelles ou non conventionnelles qui constituent l'ordonnancement juridique international.

Pour une partie de la doctrine, le fondement des opérations onusiennes de maintien de la paix est à rechercher dans la charte des Nations Unies et précisément au chapitre VII, tandis que l'autre branche considère que ce fondement se dégage de la pratique internationale, ou mieux de la pratique de l'O.N.U. et de la coutume internationale.

Un aperçu des vues des auteurs qui animent l'une et l'autre de ces deux tendances s'impose pour mieux appréhender les contours et le contenu de ce fondement juridique.

1. La doctrine du chapitre VII

Le chapitre VII est le siège de l'action coercitive de l'organisation mondiale, laquelle action se définit comme l'« emploi de la force contre un Etat, cette expression ne préjugant pas la nature juridique de cette action : guerre, représailles, mesure de police »¹⁰. Elle peut même ne consister qu'en des mesures d'exécution, des sanctions économiques tels que les embargos commerciaux ou les actions collectives.¹¹

Une tendance de la doctrine trouve dans ce chapitre la base légale des opérations de maintien de la paix menées par l'O.N.U. En effet, Antoine MINDUA

9. O.N.U., *ABC des Nations Unies*, New-York, 1998, p. 11.

10. MINDUA, A., *Organisations internationales, Interventions armées et Droits de l'homme*, Thèse de doctorat, Faculté de Droit, Université de GENEVE, 1995, p.279.

11. NGUYEN QUOC DINH et al., *op. cit.*, p.969.

note, au sujet de ces opérations, que certains auteurs sont d'avis que « leur base juridique était plutôt entre les articles 41 et 42 »¹² de la Charte.

Cependant, bien que cette doctrine reconnaisse que « d'autres forces de maintien ou rétablissement de la paix ont été créées... sur le fondement du chapitre VII »¹³, elle est également d'avis que cette « formule n'est pas expressément prévue par la Charte...[et qu']elle n'est pas formellement exclue. »¹⁴

Une question se pose dès lors. En vertu de quoi le chapitre VII doit être considéré comme la base des missions de paix des Nations Unies, alors que les auteurs sont unanimes que la Charte est muette quant à ce ?

La réponse à cette question se trouve sans doute dans cette règle de droit commun des organisations internationales qui veut que la capacité d'action d'une organisation internationale ne soit limitée que par le principe de spécialité au regard duquel s'apprécient le champ d'application et les modalités d'exercice de la compétence de toute organisation internationale ou de ses organes.

En effet, bien que n'étant pas expressément prévue par la Charte, cette compétence du Conseil de sécurité peut être impliquée par la Charte des Nations Unies. Cette conclusion découle de la méthode ou directive d'interprétation qui veut, comme le soutient la doctrine la plus répandue, que même dans le silence du traité de base, il faut admettre une compétence implicite, assez étendue pour permettre à l'organisation de remplir sa tâche : la pratique des organes « politiques » de l'O.N.U confirme surabondamment cette opinion.¹⁴

Cette théorie des « compétences implicites » a été élaborée pour contourner tout obstacle dû à la rigidité ou au mutisme du traité de base sur une question donnée : elle invite à une interprétation libérale, « dynamique », des compétences expresses et des objectifs des organisations, tout en conservant le « garde-fou » constitué par le principe de spécialité.¹⁶

Car, comme le fait remarquer DELBEZ, tout texte rigide qui prétendrait cristalliser à toujours la vie internationale, qui se veut, par nature, perpétuellement mouvante, serait emporté au premier orage.¹⁷

Un raisonnement à la fois déductif, phénoménologique et téléologique soutend cette thèse. Il s'appuie aussi bien sur les nouveaux contours de la menace contre la paix, que sur les fonctions, missions et mandat du Conseil de sécurité.

12. *Loc.cit.* Pour sa part, DAG HAMMARSKJOLD était d'avis que ces opérations relevaient du « chapitre VI et demi »¹³ de la Charte, se situant entre les méthodes traditionnelles de règlement pacifique des différends ou les moyens coopératifs non militaires du chapitre VI et des mesures plus énergiques ou les actions coercitives du chapitre VII. (O.N.U., *50 ans de maintien de la paix*, *op. cit.*, p.2).

14. *Idem*, p. 256.

15. *Idem*, p. 595.

16. DELBEZ, L., *op.cit.*, p. 422.

17. CARREAU, D., *Droit international*, Coll. Etude Internationales, 6^e éd., n° 1, éd. Pédone, 1999, p. 241.

Il a été, en effet, avancé que l'utilisation extensive de la notion menace contre la paix sert de justification à de multiples opérations de paix.

Si la politique d'apartheid en Afrique du sud (Résol. 418 (1997)), les « acte de terrorisme international » comme les attentats aérien de Lockerbie (Résol. 731 et 748 (1992)), les violations systématiques des droits de l'homme par un gouvernement (Résol. 688 (1991)), les guerres civiles au Liberia (Résol. 738 (1992)), en Angola Résol (864 (1994)) en R.C.A. (Résol. 1125 (1997)), la crise humanitaire au Rwanda (Résol. 929 (1994)), l'éviction du président démocratiquement élu en Haïti (Résol. 940 (1994)) sont vue comme des actes susceptibles de menacer la paix et la sécurité internationales, à plus forte raison l'acte d'agression dont le Congo a été victime de la part des ses voisins et qui apparaît comme « la forme la plus grave et la plus dangereuse de l'emploi illicite de la force ».

De plus, l'examen casuistique des résolutions du Conseil de sécurité instituant les forces de maintien de la paix en général, et la MONUC en particulier, conduit également à la conclusion que le chapitre VII fonde les missions de paix.

En effet, l'article 25 de la charte fait référence aux « décisions » générales du Conseil de sécurité, alors que les articles 41, 42, et 48 mentionnent les « décisions » spécifiques qu'il peut être amené à prendre dans le cadre du chapitre VII.¹⁸

L'examen des termes de la résolution, « des dispositions de la charte invoquées, et en général, de tous les éléments qui pourraient aider à préciser les conséquences juridiques de la résolution du Conseil de sécurité »¹⁹ permet de conclure en référence au chapitre VII de la charte et donc au caractère juridiquement contraignant des actes du Conseil de sécurité instituant les opérations de maintien de la paix.

Appliquant cette approche à l'arsenal des résolutions prises par le Conseil dans le cadre de ce conflit, il est permis d'affirmer que c'est en recours au chapitre VII de la charte que la MONUC a été instituée.

Il est de cas où le Conseil de sécurité a affirmé avoir agi « en vertu du chapitre VII » ou a fait mention à l'article 39²⁰ de la charte.

18. C.I.J., Avis consultatif du 21 juin 1971 sur la Namibie, §114 (La Cour eut à interpréter la portée obligatoire ou non de la résolution 276 de 1970 du Conseil de sécurité mettant fin au mandat de l'Afrique du Sud sur le Sud-Ouest africain).

19. Il en est ainsi des résolutions 1304 (2000) du 16 juin 2000 (dernier paragraphe du préambule), et 1341 (2001) du 22 février 2001 et 1335 (2001) du 15 juin 2001.

20. L'on peut citer quelques résolutions dans lesquelles le Conseil de sécurité constate : « que le conflit actuel e, RDC constitue une menace pour la paix, la sécurité et la stabilité dans la région » (Résolution 1234 (1999), « que la situation en RDC constitue une menace pour la paix internationale » (Rés. 1291 (1999), « que la situation dans RDC continue de faire peser une menace sur la paix et la sécurité internationale dans la région » (Rés. 1304 (2000) et 1341 (2001) ou rappelle « le droit naturel de la légitime défense individuelle ou collective énoncé à l'article 51 de la Charte des Nations Unies » dont la RDC peut bénéficier la mise en œuvre.

Il va de soi qu'en se référant à l'une de ces qualifications le Conseil de sécurité fait usage de son pouvoir de coercition qu'organise justement le chapitre VII²¹

Ce sont ces termes, généralement comminatoires et impératifs, utilisés dans la résolution par le Conseil de sécurité, dans sa tâche de maintien de la paix et de la sécurité internationales, qui ont fondé Jean COMBACAU à conclure à la prédominance de l'unilatéralisme sur le conventionnel ou le consensuel, au *prima* du coercitif sur le coopératif ou le concerté.

Il estime que les opérations de maintien de la paix sont assises sur un fondement par nature complexe, qui reste marquée par sa dualité dans son déroulement même, avec toutefois une accentuation des aspects purement décisionnels dont la base légale relève du chapitre VII, ainsi, l'unilatéral déborde sur le conventionnel et il arrive qu'il le submerge.²²

Il précise que l'aspect consensuel que l'on retrouve dans les opérations de maintien de la paix n'est qu'un développement des implications de ce qui a été initialement décidé par le Conseil de sécurité.

Ainsi, estime-t-il que l'accord de l'Etat sur le territoire duquel une opération se déploie ne suffit pas toujours à pourvoir à celle-ci des règles nécessaires à son fonctionnement. On voit le Conseil de sécurité doublant les dispositions conventionnelles relatives à son statut territorial, user de ses pouvoirs unilatéraux pour assurer par des décisions nouvelles la sécurité de l'organe qu'il en a chargé.

La MONUC se voit confier des fonctions annexes à celles qui lui ont été initialement assignées : celle de surveiller l'interdiction faite aux parties au conflit de s'abstenir de faire ou de favoriser le trafic d'armes, celle de veiller à la sécurité et à la liberté de mouvement de ses personnels, y compris en particulier ceux chargés de missions d'observation, de vérification et de désarmement, démobilisation, rapatriement, réinstallation et réinsertion (DDRRR), ou celle de contribuer à l'amélioration des conditions de sécurité dans lesquelles est apportée l'aide humanitaire.²³

Comme on peut aisément le constater, aucune de ces décisions n'implique par elle-même l'emploi de la force, mais pour autant qu'elles prescrivent un comportement aux parties intéressées et confie à la MONUC le contrôle de leur comportement effectif, elles font d'une opération de maintien de la paix, mécanisme essentiellement consensuel dans sa substance, sinon dans sa base légale, l'organe d'exécution des décisions ultérieures prises sans considération du consentement des parties concernées et dans l'ambiance essentiellement unilatérale du chapitre VII.

21. COMBACAU, J., *Le pouvoir de sanction de l'O.N.U., étude théorique de la coercition militaire*, Paris Economica, 1974, p.9

22. Voir Paragraphe 23 de la résolution 1593 (2003).

23. Les opérations de maintien de la paix n'ont toujours pas eu le même objet. Quant bien même il a été soutenu que les Missions de maintien de la paix ont évolué jusqu'à revêtir aujourd'hui un caractère multidimensionnel et plurisectoriel (ONU, 50 ans de maintien de la paix, 1948 – 1998, New – York, mars 1999, pp. 1 et ss), l'on doit avoir présente à l'esprit l'idée qu'un aspect (arrêt des hostilités) reste dominant et prépondérant sur les autres.

Enfin, le recours au chapitre VII pour la mise en œuvre d'une mission de paix se déduit également du mandat général du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et la sécurité internationale.

En effet, l'idée centrale de cette doctrine est que toute l'économie de la charte en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales est axée sur l'action du Conseil de sécurité avec le pouvoir considérable que lui reconnaît le chapitre VII et l'interdiction faite aux Etats d'exciper, dans ce cas, de l'exception de compétence territoriale.

Les opérations de maintien de la paix, quelle que soit leur forme ou leur objet, humanitaire, militaire, observatoire ou autre²⁴ puisqu'elles relèvent principalement de la compétence du Conseil de sécurité²⁵, ne peuvent que reposer sur le chapitre VII, ce chapitre qui fonde l'essentiel de l'action de cet organe centrale de l'O.N.U.

A considérer les fonctions confiées à l'organisation et la nature des missions conférées au Conseil de sécurité par la charte, il devient évident que le Conseil de sécurité est autorisé à recourir à cette méthode ou formule des opérations de maintien de la paix pour accomplir sa mission principale, et donc contourner des situations de blocage qui étaient récurrentes, surtout à l'époque de la guerre froide et qui pouvaient favoriser non seulement l'extension des hostilités, mais aussi le pourrissement de la situation humanitaire sur le terrain.

En instituant la MONUC, le Conseil de sécurité avait bien agi dans l'exercice de son mandat ou de sa mission, mieux de sa responsabilité principale qui est le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

En d'autre terme, les résolutions 1258 et 1279 qui créent la MONUC se justifient juridiquement non seulement en vertu de l'article 24 et de la charte qui confère au Conseil de sécurité les pouvoirs nécessaires pour prendre des mesures qui lui permettant de s'acquitter normalement de sa responsabilité principale de maintenir ou de rétablir la paix et la sécurité internationales, mais aussi du chapitre VII qui le fonde à mener toute action et prendre toute mesure chaque fois que la paix et la sécurité internationales sont menacées, rompue et a fortiori en cas d'agression.

Cependant, une autre tendance de la doctrine étant d'avis que la charte est muette quant à la base légale de ces opérations de maintien de la paix, trouve ce fondement dans la pratique de l'O.N.U., voir la coutume internationale.

24. Certes, ce système de sécurité est une invention de l'Assemblée, agissant dans le cadre de la « résolution Acheson » et que de l'avis de la C.I.J., l'Assemblée générale est autorisée à recommander une « forme quelconque d'action » autre que coercitive (avis du 20 juillet 1962, Certaines dépenses des Nations Unies, Recueil 1962, pp. 163 – 165), cette dernière relevant de la compétence exclusive du Conseil de sécurité. Cependant, la création d'une force des Nations Unies ne se heurte pas aux mêmes objections lorsqu'elle résulte d'une initiative du Conseil de sécurité a décidé à plusieurs reprises la création des Forces des Nations Unies.

25. La pratique internationale désigne « une manière habituelle d'agir, de décider qui ne constitue pas une règle coutumière mais peut contribuer à la création de celle-ci » (Dictionnaire de la terminologie, *op. cit.*, p.465). Il peut s'agir de la pratique des Etats, des organisations internationales et, dans une certaine mesure, d'un organe international.

2. La thèse de la pratique et de la coutume internationales

Certes, un certain nombre d'auteurs sont d'avis que la pratique internationale,²⁶ et particulièrement la pratique des Nations Unies, par le truchement du Conseil de sécurité, ainsi que la coutume internationale,²⁷ constituent la base des opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

Cette tendance part du constat que le vote négatif a paralysé pendant longtemps et complètement le fonctionnement du Conseil de sécurité qui s'est trouvé dans l'impossibilité de décider de sanctions militaires dans le cadre du chapitre VII jusqu'à la Crise du Golfe de 1990, étant entendu que « le Conseil de sécurité ne peut agir au titre du Chapitre VII qu'avec l'accord des cinq puissances disposant du droit de veto ».²⁸

C'est sans doute la recherche du compromis entre l'inaction devant les tragédies ou les menaces des tragédies humaines et la coercition militaire qui explique le recours toujours croissant à la formule d'opération de maintien de la paix.

Plusieurs auteurs partagent ce point de vue dans la doctrine juridique internationale actuelle.

Patrick Dallier et Alain Pellet notent que « le succès » de la formule des opérations de maintien de la paix, « technique inédite » « dont il n'existe pas la moindre annonce dans la Charte », s'explique par la « primauté accordée à l'idée de retour au *statu quo ante* » et au souhait de mettre fin aux conflits armés ouverts même par des « satisfactions équilibrées ».²⁹

Michel Virally opine quant à lui que cette formule a vu le jour pour assurer la présence physique de l'O.N.U. dans les lieux troublés par des combats,³⁰ présence d'un témoin impartial, représentatif de la Communauté Internationale, susceptible de gêner la progression du conflit.³⁰

Pour Mampuya, des « difficultés juridiques et politiques » ont rendu impossible l'utilisation de la coercition militaire telle qu'elle est organisée dans la Charte.³¹

Très vite, l'idée de sanctions armées a été, par la force des choses, abandonnée tandis que la pratique donnait naissance à des opérations dont la nature et

26. La coutume quant à elle se définit, en droit international, comme une résultante « de précédents qui comportent une reconnaissance de telle règle comme faisant droit (*opinio juris*) » (BASDEVANT, J., Académie du droit international, Tome 58, p.513 (Dictionnaire de la terminologie, *op. cit.*, p.180)).

27.

28. CARREAU, D., *op. cit.*, p.549.

29. NGUYEN Q.D. et al., *op. cit.*, pp.993-994.

30. VIRALLY, M., *L'organisation mondiale*, Paris, Armand Colin, 1972, p.486.

31. Aussi, « là où, par exemple, un cessez-le-feu recommandé et accepté demeure précaire, cette présence des Nations Unies rassure les uns et fait hésiter les autres à rouvrir les hostilités ». (NGUYEN Q.D. et al., *op. cit.*, p.1010).

32. MAMPUYA K.T., *Désuétude...*, *op. cit.*, p.144.

les conditions de réalisations n'avaient plus qu'un lien très tenu avec la conception originelle de la sécurité collective.³³

Il conclut que cet environnement a sûrement permis et facilité la conception des mécanismes plus souples et « plus ou moins réguliers au regard de la Charte », les opérations de maintien de la paix qui sont des « constructions de remplacement, de suppléance » ou des « palliatifs » au système originel et qui « font appel à des troupes armées placées sous l'autorité et l'utilisation de l'emblème de l'O.N.U. ». ³⁴

Voilà pourquoi, après avoir constaté que généralement, « aucune constatation n'est possible si l'agresseur est l'un des membres permanents - sinon même l'un des Etats protégés par eux »³⁵, d'autres auteurs ont conclu que le défaut d'unanimité du Conseil de sécurité ou ses « défaillances »³⁶ dans la gestion de sa responsabilité principale a favorisé l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution 377 (V) ou « Résolution Union pour le maintien de la paix » dite aussi « Résolution Dean Acheson » dans le cadre de laquelle sera inventé plus tard ce système de sécurité qualifié de Forces des Nations Unies ou Forces de maintien de la paix.³⁷

En somme, il a été démontré que « chaque système juridique de sécurité internationale est à la fois une codification des acquis des tentatives antérieures et une correction de leurs insuffisances techniques selon les conceptions des puissances dominantes à l'issue du conflit majeur qui justifie un nouveau système. Cette dualité établie, il évolue en fonction de circonstances qui n'avaient pas été prévues par ses créateurs ». ³⁸

La paralysie du chapitre VII n'ayant pas été prévue à la constitution des Nations Unies, le Conseil de sécurité est tenu de suppléer à la carence par la création des opérations de maintien de la paix, pourvu que les fins soient légitimes, qu'elles soient dans la sphère de la Charte et que celle-ci ne lui impose pas de restrictions.

Car, non seulement qu'il faille tenir compte de certains paramètres qui sont étroitement liés à la vie internationale, comme la prédominance de l'intérêt national devant toute autre considération, mais aussi de veiller à ce que la nouvelle orientation que devait prendre le Conseil de sécurité pour la sauvegarde de la paix internationale ne soit pas incompatible avec l'esprit, l'objet et la finalité du système de la Charte.

Par ailleurs, une opinion voisine à celle-ci soutient que « les opérations de maintien de la paix n'ont pas été prévues par la Charte... et que la question de leur base légale ne se pose plus, la pratique les ayant placées dans le cadre coutumier ». ³⁹

33. *Idem*, p. 143

34. *Ibidem*, p.144.

35. NGUYEN Q. D. et al., *op. cit.*, p.995.

36. *Idem*, p.996

37. Il s'agit de la FUNU I qui a été mise sur pied, comme première force de maintien de la paix, en 1956, après la crise de Suez (ONU, *50 ans de maintien de la paix*, *op. cit.*, p.8).

38. NGUYEN Q.D. et al., *op. cit.*, p. 948

39. MINDUA, A.D., *op. cit.*, p.279

Pour sauvegarder la paix et la sécurité internationales qui sont les fins ultimes du Conseil de sécurité, tous les moyens qui ne sont pas interdits, mais qui sont compatibles avec l'esprit et le prescrit de la Charte, sont juridiquement fondés, et c'est ce qui explique la mise sur pied de la Mission des Nations Unies au Congo, la MONUC.

A ce jour, cette pratique de l'O.N.U., généralement acceptée, pratique des missions de paix ou, mieux, la répétition des « opérations de maintien de la paix » des Nations Unies permet de dégager un véritable corps de règles coutumières applicables à ces opérations, règles qui résultent à la fois des résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale les créant, des accords passés avec les Etats concernés et des pratiques suivies sur le terrain selon les directives du Secrétaire général⁴⁰.

B. Fondement en tant qu'action coercitive

Si la doctrine est divisée sur la question du fondement juridique des opérations de maintien de la paix, comme exposé ci-dessus, elle est unanime sur le fondement de l'action collective ou coercitive. Le chapitre VII de la charte des Nations Unies constitue « le cœur de la sécurité collective »⁴¹ en ce qu'il autorise le Conseil de sécurité de prendre des mesures de contrainte « en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression ».

Point n'est besoin de rappeler que l'examen minutieux et sans complaisance de l'action de la MONUC permet d'affirmer que la mission a posé un certain nombre d'actes de contrainte, rentrant justement dans le cadre de ce fameux Chapitre VII, comme relevé ci-dessous, pour rechercher la paix en R.D.C. Ces actions coercitives procèdent des résolutions du Conseil de sécurité, en l'occurrence la résolution 1493(2003) qui renforce le mandat de cette institution.

Le Conseil de sécurité a pris un train de résolutions en vertu du Chapitre VII de la charte des Nations Unies. Les mesures coercitives qui sous-tendent ce mécanisme ou cette action collective sont des mesures d'exécution obligatoires autre que de simples délibérations, résolutions ou recommandations. Elles vont jusqu'à l'emploi de la force armée ou la mise en œuvre d'une action militaire, au nom des Nations Unies, pour mettre fin au conflit ou un terme à une violation du droit international de manière autoritaire, et donc même à l'encontre de la volonté des auteurs de la violation, belligérants soient-ils. Dans le cadre de la R.D.C., de telles mesures s'imposaient dès lors que l'agression était établie. Ntumba Luaba trouve dans cette agression une tentative de « statocide » qu'il définit comme « la tentative ou le fait de tuer, détruire un Etat »..., en ce qu'il « porte atteinte au droit fondamental de tout Etat à une existence indépendante, à la souveraineté et à l'intégrité territoriale... ».⁴²

40. NGUYEN Q.D. et al., *op cit*, p. 323

41. J. COMBACAU et S. Sur, *op. cit.*, p. 654.

42. NTUMBA LUABA LUMU, De l'usage abusif de l'argument de génocide face à la tentative de « statocide », *La guerre d'agression ...*, *op. cit.*, p. 45.

Il s'agit des «moyens de pression»⁴³ sur les différents protagonistes et qui se présentent sous forme des mesures de coercition armées ou non armées. Il s'agit des éléments qui permettent d'affirmer que la MONUC relève du système institutionnel du chapitre VII de la Charte.

1. Des mesures de contrainte non militaires

S'agissant de la coercition non armée, le Conseil a le libre choix de ces mesures. Il peut décider des mesures de pression économiques⁴⁴ ou politiques : interruption partielle ou totale des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales et des autres moyens de communication, ruptures des relations diplomatiques⁴⁵ ou toutes autres mesures de nature politique ou économique compatibles avec la charte des Nations Unies et susceptibles de contraindre l'auteur de la rupture de la paix à mettre un terme à la violation du droit international, s'il ne veut pas voir l'étau se resserrer davantage autour de lui.

Dans la pratique, ces mesures sont destinées à contraindre notamment les belligérants d'adopter un comportement donné allant dans le sens de rétablir la paix et la sécurité internationales. Elles « reposent sur une double logique, de persuasion...et de démonstration à l'égard des membres, démonstration que les mesures arrêtées étape après étape sont insuffisantes et qu'il faut donc accroître la pression... ».⁴⁶

Pour le cas congolais, le Conseil de sécurité s'est vu obligé, devant la persistance du conflit, de prendre, en vertu de l'article 41 de la charte, des mesures coercitives, excluant jusque là le recours à la force armée, pour mettre fin audit conflit, en imposant aux parties un comportement donné.

En effet, le Conseil de sécurité a ordonné dans sa résolution 1234 (1999) du 9 avril 1999 l'arrêt immédiat des hostilités⁴⁷ et exigé des belligérants la signature immédiate d'un accord de cessez-le-feu permettant le retrait ordonné de toutes les forces étrangères, le rétablissement de l'autorité du Gouvernement de la R.D.C. sur tout

43. D. CARREAU, *Droit international*, 6^e édition, Coll. Etudes Internationales, Paris, Ed. A. Pédone, 1999, p.561.

44. Le Conseil de sécurité peut également décider de sanctions économiques au titre du chapitre VII en cas de « menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression (D. CARREAU, *op. cit.*, p.567). Le Professeur MAMPUYA est par contre d'avis que difficilement, les sanctions économiques ont été également considérées comme constituant des mesures coercitives (*Désuétude du système de sécurité collective, op.cit.*, p. 35)

45. NGUYEN QUOC DINH et al., *op. cit.*, p.998. A ces mesures, l'on peut ajouter l'interdiction de toute vente ou fourniture de biens, le gel des avoirs officiels, des intérêts économiques privés, refus de prêts ou d'assistance économiques, diminution du volume des échanges, d'autres sanctions économiques sélectives ou généralisées.

Dominique Carreau distingue deux grandes catégories de moyens de pression licites : les moyens relevant du « politique » et ceux qui relèvent de « l'économique » (*Idem*, p.562).

46. J. COMBACAU et S. SUR, *op. cit.*, p.657.

Il convient de noter que plusieurs fois le Conseil a eu à recourir à ces mesures. Lors du conflit qui a déchiré l'ex-Yougoslavie, le Conseil a imposé un embargo sur les livraisons d'armes à ce territoire (Rés.713 du 25 septembre 1991) avant d'établir plus tard un tribunal pénal international chargé de juger les responsables de crimes de lèse humanité commis sur ce territoire (Rés.827 du 25 mai 1993).

47. Voir paragraphe 3

son territoire et le désarmement des groupes armés non gouvernementaux en R.D.C.⁴⁸ Dans ses résolutions ultérieures intervenues après la signature de l'Accord de Lusaka (10 Juillet 1999), le Conseil de sécurité ordonna l'arrêt des hostilités, mais aussi l'application scrupuleuse de cet « accord de paix ».⁴⁹ Par la même résolution, il a exigé la tenue d'« un dialogue politique ouvert à tous... »⁵⁰ en vue de parvenir à une issue négociée du conflit congolais, du moins en ce qui concerne son volet interne.

Dans sa résolution 1355 (2001), le Conseil de sécurité, « ... agissant en vertu du chapitre VII de la charte des Nations Unies... », (a exigé) une nouvelle fois que les forces ougandaises et Rwandaises, ainsi que toutes les autres forces étrangères, se retirent du territoire de la République Démocratique du Congo »,⁵¹ mais aussi (condamné) énergiquement les attaques contre le personnel des organisations humanitaires et (exigé) que les auteurs soient traduits en justice.⁵² Le Conseil de sécurité a également exigé 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 tarder⁵³

En définitive, pour que la guerre et les massacres cessent par défaut de matériel, le Conseil de sécurité a décrété un embargo⁵⁴ sur les armes, du matériel militaire et sur toute assistance militaire à tous les groupes armés et milices étrangers et congolais opérant dans le territoire du Nord et du Sud-Kivu et de l'Ituri, et aux groupes qui ne sont pas parties à l'Accord global et inclusif, en République Démocratique du Congo.

Malheureusement, les hostilités se sont poursuivies en dépit de ces mesures. Voilà qui justifie que le Conseil de sécurité soit fondé d'adopter des mesures de contrainte militaire pour rétablir la paix au Congo.

2. L'usage de la contrainte militaire

La coercition militaire quant à elle, en tant qu'ultime recours ou dernier rempart de la Communauté internationale pour assurer la paix et la sécurité internationales, trouve son fondement dans les dispositions de l'article 42 de la Charte des Nations Unies. Le Conseil de sécurité peut la mettre en branle en entreprenant « au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales ».⁵⁵

Dans la pratique, le Conseil de sécurité n'autorise pas formellement ou *expressis verbis* l'usage de la force armée pour mettre fin à une situation qui troublerait la paix et la sécurité internationales. Généralement, lorsque le Conseil de sécurité

48. Voir paragraphe 4

49. MAMPUYA K.T., *Le conflit armé au Congo-Zaïre*, op. cit., p. 127. Lire utilement la résolution 1258 (1999), par.4) et la résolution 1279 (1999), par.1.

50. Voir parag.4. Plusieurs fois, le Conseil de sécurité a renouvelé cette exigence (résolution 1258 (1999), parag.5 ; résolution 1279 (1999), parag.2).

51. Voir paragraphe 3.

52. Voir paragraphe 17.

53. Voir Résolution 1304 (2000), parag. 4 du dispositif

54. Voir Résolution 1493 (2003), paragraphe 20.

55. Article 42.

autorise l'usage de *tous les moyens nécessaires* ou la mise en œuvre de *toute action qu'il juge nécessaire* pour faire respecter et appliquer les résolutions prises, cela implique l'autorisation de recourir à la force,⁵⁶ le Conseil n'ayant pas déterminé ni défini la nature de moyens susceptibles de mettre fin à la rupture de la paix.

Pour le cas du Congo, le pouvoir d'user de la force armée avait déjà été reconnu à la MONUC, bien que de manière timide encore, par la résolution 1291 (2000), mais dans le seul but de mettre le personnel des Nations Unies et les populations civiles à l'abri de toute attaque de la part des belligérants. Le texte de la résolution est explicite à cet égard : Le Conseil de sécurité « décide, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte de Nations Unies, que la MONUC peut prendre les mesures nécessaires ... pour protéger le personnel, les installations et le matériel de l'Organisation des Nations Unies ... et protéger les civils se trouvant sous la menace imminente de violences physiques ».⁵⁷

Plus tard, la résolution 1493 (2003) du 28 juillet 2003 reconnaît à la MONUC les mêmes pouvoirs⁵⁸ pour des objectifs analogues, à savoir : assurer la protection des personnels, dispositifs, installations et matériels des Nations Unies ; veiller à la sécurité et à la liberté de mouvement de ses personnels, y compris en particulier ceux chargés de missions d'observation, de vérification et de désarmement, démobilisation, rapatriement, réinstallation et réinsertion (DDRRR) ; assurer la protection de civils et des agents humanitaires sous la menace imminente de violences physiques, et contribuer à l'amélioration des conditions de sécurité dans lesquelles est apportée l'aide humanitaire.⁵⁹

C'est dans le paragraphe suivant que le Conseil de sécurité va au-delà de simples mesures d'ordre humanitaire assurant la protection des populations civiles, du personnel de la MONUC et des agents humanitaires. Dans ce paragraphe, le Conseil renforce le mandat de la MONUC pour mettre fin à la violation du droit international. Car, en autorisant 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'estime dans les limites de ses capacités, dans le Nord et le Sud-Kivu, le Conseil ouvre la voie à tous les mécanismes que prévoit la charte des Nations Unies, en ce compris l'usage de la force militaire, pour mettre fin au conflit en cours au Congo, la fin du conflit étant le noyau dur ou l'essence même de son mandat, mieux l'objectif ultime de sa présence au Congo.

56. J. COMBACAU et S. SUR, *op. cit.*, p. 657.

57. Voir Paragraphe 8.

58. Mettre en œuvre tous les moyens nécessaires.

59. Voir Paragraphe 23.

II. Régime juridique de la MONUC

Le régime juridique d'une situation, d'une institution, d'un phénomène ou d'une réalité s'entend de l' « ensemble de règles consacrant des droits, obligations, compétences applicables à cette ... situation en vue d'atteindre certains buts ». ⁶⁰

En tant qu'institution internationale, le régime juridique de la MONUC s'analyse en l'ensemble de « règles internationales régissant les droits, pouvoirs et obligations » ⁶¹ en rapport avec la vie juridique de la MONUC.

Une bonne saisie de ce régime commande que soit analysés, tour à tour, les droits et obligations de la MONUC, ainsi que ses pouvoirs. Cependant, il convient d'analyser, en liminaire, sa nature juridique.

A. Nature juridique

Au vu de ses caractéristiques la MONUC rentre bien dans le tableau des opérations de maintien de la paix de type nouveau en ce qu'elle pourvue, au-delà des atouts des opérations de maintien de la paix traditionnelles, des vertus inhérentes à une action de coercition.

En effet, la première génération des opérations de maintien de paix ou opération classique de maintien de la paix avait pour objectif immédiat de créer les conditions propices à la conclusion d'un accord de paix de portée générale ⁶². Leurs caractéristiques essentielles telles que définies par la FUNU, sont notamment la limitation du recours aux armes au seul cas de légitime défense, et le but essentiellement politique et sécuritaire, l'objectif poursuivi par cette opération étant l'aboutissement à un accord de paix en permettant aux belligérants de déposer les armes et d'envisager de nouveaux moyens de parvenir à la paix.

Dans le cadre du conflit en R.D.C., cet objectif avait déjà été atteint par l'Accord de paix de Lusaka du 10 juillet 1999, bien avant la mise en œuvre de la mission de paix.

Les missions de paix rentrant dans la deuxième génération sont appelées, quant à elles, à mener des activités répondant aux besoins des sociétés en crise prises dans leur intégralité. Elles doivent notamment faciliter le processus de transition vers la paix et permettre la mise sur pied des conditions minimales de développement et de stabilité socio-politique. Elles assument des fonctions complexes et interdisciplinaires, de mandats très divers, allant de l'interposition à l'appui à la réconciliation, du maintien de la paix à la promotion de la reconstruction et de la création des institutions ⁶³, car l'objectif poursuivi par les Nations Unies est d'ériger une paix durable sur une base multidimensionnelle.

60. *Dictionnaire de la Terminologie*, op.cit., p.336.

61. C.I.J., Avis consultatif sur le statut international du Sud-Ouest africain, 11 juillet 1950, Recueil 1950, p.141.

62. Nations Unies, *Les casques bleus*, op. cit., p.4.

63. ONU, *50 ans de maintien de la paix*, op. cit., p.3.

Ces missions sont à la fois politiques, humanitaires, sociales et économiques. Elles exigent la présence, aux côtés des soldats, d'experts civils⁶⁴ dont des spécialistes dans les domaines des droits de l'homme, des questions humanitaires, de soutien médical, de l'information, de la protection des enfants et des affaires politiques, auxquels va s'ajouter un personnel administratif d'appui. La MONUC réunit tous ces traits caractéristiques.

Cependant, la MONUC va au-delà de ces attributs pour revêtir les pouvoirs les plus étendus allant jusqu'à l'usage unilatéral de la force armée et contre la volonté des parties en conflit, dès lors qu'il est admis qu'en soi, la formule actuelle et donc classique des opérations de maintien de la paix, à cause de sa neutralité, ne suffit plus pour le cas congolais. L'usage de la force pour sauver les populations et la survie du Congo s'impose.

Ces caractères font de la MONUC une institution d'un genre nouveau, sinon une mission de paix de type nouveau. S'agit-il d'une nouvelle génération, la troisième, des opérations de maintien de la paix ? L'avenir, mais surtout la répétition à grande échelle de cette expérience permettront sûrement à la doctrine de trancher.

Cependant, ce qui ne fait l'ombre d'aucun doute c'est la place centrale qu'occupe le Conseil de sécurité dans la genèse, la vie et la disparition de cette catégorie d'institutions internationales. Pour la doctrine, ces organes sont *ad hoc* et subsidiaires au Conseil de sécurité en ce qu'ils lui sont directement subordonnés et leur mission est de l'assister dans sa tâche⁶⁵ ou dans l'accomplissement de ses fonctions⁶⁶. Elles sont donc authentiquement internationales et entièrement intégrées à l'O.N.U.

Quelques conséquences découlent de ce caractère subsidiaire par nature des missions de paix des Nations Unies. En effet, en tant qu'organe subsidiaire du Conseil de sécurité, la MONUC ne possède aucun pouvoir autonome, ses compétences sont déterminées librement par le Conseil dans les limites de ses propres pouvoirs que lui reconnaît la Charte et en fonction des circonstances particulières et des exigences spécifiques du conflit armé au Congo Démocratique.

De même, en tant qu'institution auxiliaire au Conseil de sécurité et bien qu'elle soit dotée de la personnalité juridique internationale, toute tâche qu'entreprend la MONUC devrait être sanctionnée par cet organe.

Enfin, cette même nature auxiliaire au Conseil de sécurité explique pourquoi la supervision de la MONUC (Représentant spécial) a été désignée et le programme de mise en place de la Force établi par le Secrétaire général, sous le contrôle du Conseil de sécurité, organe qui en a autorisé la création, qui en proroge et ajuste le mandat et qui en décidera de la fin.

64. Nations Unies, *Les casques bleus, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, 3^e éd., New - York, 1996, p.5.

65. NGUYEN Q.D et al., *op. cit.*, p.813. Ils peuvent aussi être subsidiaires à l'Assemblée générale dans l'hypothèse où c'est cet organe qui les crée.

66. *Dictionnaire de la terminologie*, *op. cit.*, p.585.

B. Des droits et des obligations de la MONUC

Les droits et les devoirs de la MONUC constitue le statut de la MONUC en République Démocratique du Congo. Dérivant nécessairement de celui de l'O.N.U. dont la MONUC est l'émanation, ce statut se veut diplomatique.

Dupuy estime qu'en règle générale, « le statut ménagé à l'organisation par l'Etat hôte sera déterminé, dans chaque cas particulier, par les instruments et les termes de leur accord ».⁶⁷ La doctrine dominante affirme le caractère diplomatique de l'opération de maintien de la paix⁶⁸ quand bien même elle serait pourvue des pouvoirs militaires accrus inhérents à une action coercitive. L'article 105 de la Charte des Nations Unies et la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies sont expressives sur la question.

Carreau estime que bien que découlant de ces deux textes fondamentaux, le statut diplomatique de l'organisation universelle et, partant, de ses démembrements peut être précisé un accord spécifique. Il note à ce sujet que « les institutions internationales et leurs personnels bénéficient comme les Etats, mais toutes proportions gardées, de certains privilèges et immunités » et que « ces privilèges et immunités se trouvent déterminés par voie conventionnelle ».⁶⁹

Le statut diplomatique des organes et institutions du système des Nations Unies trouve son fondement dans la Charte des Nations Unies. En effet, la Charte mentionne que « l'Organisation jouit sur le territoire de chacun de ses membres des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts ».⁷⁰ Cette disposition est d'avantage renforcée par la « Convention générale sur les privilèges et immunités des Nations Unies »⁷¹

Générales, cette disposition de la Charte autant que celles de la Convention générale ne pouvaient pas, à l'instar d'autres institutions internationales, suffire à régir l'ensemble des rapports entre la MONUC et la République Démocratique du Congo. Il a fallu prévoir un acte spécifique devant s'appliquer à ces rapports. C'est ainsi que dans une convention bilatérale spécifique, genre arrangement particulier, en l'occurrence l'Accord entre l'ONU et la République Démocratique du Congo relatif au statut de la MONUC, ont été abordées toutes les questions et considérations touchant aux relations entre l'Etat congolais et la Mission.

Ce statut comporte deux compartiments de privilèges et immunités : d'une part ceux de l'organisation elle-même, et d'autre part ceux de ses agents et des représentants des membres participant au fonctionnement de ses organes⁷². Pour

67. P. M. DUPUY, *op. cit.*, p.181. Généralement l'organisation conclut un accord dit « accord de siège » pour définir son statut dans l'Etat concerné.

68. Lire à ce sujet J. COMBACAU et S. SUR, P.M. DUPUY, NGUYEN Q. D. et al. dans leurs œuvres citées dans la présente étude.

69. D. CARREAU., *Droit international*, 6^e édition, Coll.Etudes Internationales, Paris, Ed. A.Pédone, 1999, p.393. De toute façon, ceux-ci présentent une analogie marquée avec ceux qui sont de très longue date pratiquée à l'égard des missions diplomatiques étrangères établies sur le territoire d'un Etat. (P. M..DUPUY, *op. cit.*, p. 182).

70. Article 105, al 1.

71. Adoptée par l'Assemblée générale le 13 février 1946.

72. J. TOUSCOZ, *op. cit.*, p.181.

l'espèce sous étude, il sera d'abord question d'examiner les droits et immunités de la MONUC en tant qu'institution avant de se pencher sur le statut de son personnel.

1. Statut de la MONUC comme institution

Ce statut est régi dans les titres IV, V et VII de l'Accord. Aux termes de cet Accord, la MONUC bénéficie du statut, des privilèges et des immunités inhérents aux institutions du système des Nations Unies. En d'autres termes, l'Accord réaffirme ces privilèges et immunités tout en les adaptant aux réalités spécifiques des rapports entre les deux entités.

Cet accord s'apparente à un « accord de siège, habituellement conclu entre l'organisation et les Etats membres sur le territoire duquel elle est établie » et qui « précise la portée de ces immunités pour ce qui concerne les installations administratives de l'organisation⁷³ », les immunités de juridiction, les avantages fiscaux, sans oublier d'autres aspects pertinents indispensables à un fonctionnement indépendant de l'institution internationale.

L'un des principaux privilèges est constitué par « l'inviolabilité des locaux de l'organisation », ⁷⁴ en l'occurrence de la MONUC garantie en outre par le paragraphe seize de l'Accord sur le statut de la MONUC. Les autorités congolaises ne peuvent donc pas se permettre de pénétrer sans l'autorisation du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies dans tous les locaux qu'elle occupe, qu'ils soient ou non sa propriété.

La MONUC est également bénéficiaire aussi bien des « immunités de juridiction... [que de celles] d'exécution » en ce que d'une part tous les actes de la MONUC et de ses agents échappent à la connaissance des juges congolais et que de l'autre les biens et avoirs rentrant dans le patrimoine de la Mission ou de ses agents ne sauraient faire objet de saisie de la part de leurs créanciers, à moins que l'immunité ait été levée par les Nations Unies.⁷⁵ Cette « prérogative d'échapper aux poursuites judiciaires » est valable « à l'égard de toute juridiction » et concerne « tous les actes »⁷⁶ de la MONUC.

Il est en outre reconnu à la MONUC des privilèges financiers et fiscaux ainsi que tout une panoplie de facilités⁷⁷ pour que les membres de la MONUC, les Etats participants mais aussi les contractants de la MONUC ne se trouvent pas entravés ou gênés dans l'accomplissement de leur mission. Dans ce chapitre, le Gouvernement reconnaît à la MONUC un certain nombre de droits dont celui d'importer en franchise et sans restriction aucune, le matériel et les approvisionnements, les fournitures et autres biens destinés à son usage exclusif et officiel ou à la revente dans les économats, celui de créer, d'entretenir et de gérer à son quartier général dans ses camps et ses postes, des économats destinés à ses membres mais non au personnel recruté localement, celui de dédouaner en franchise et sans

73. J. TOUSCOZ, *op. cit.*, p.181.

74. P. M. DUPUY, *op. cit.*, p.182.

75. Lire dans ce sens le Paragraphe 52 de l'Accord.

76. P. M. DUPUY, *op. cit.*, p.183.

77. *Loc. cit.*

restriction aucune le matériel et les approvisionnements, fournitures, carburant et autres biens destinés à son usage exclusif et officiel dans la revente dans les éconòmats et celui de réexporter ou de céder d'une autre manière le matériel, dans la mesure où il est encore utilisable, et tous les approvisionnements, fournitures, carburant et autres biens inutilisés ainsi importés ou dédouanés et non transférés ou cédés d'une autre manière...⁷⁸

En plus, le Gouvernement accepte d'accorder aux contractants des facilités d'entrée et de sortie en République Démocratique du Congo afin de permettre aux contractants autres que les ressortissants de la République Démocratique du Congo de fournir les services destinés à appuyer la MONUC. La MONUC bénéficie des facilités de communication telles que prévues par l'article III de la Convention. Elle est donc en droit de communiquer avec le Conseil de sécurité, le Secrétaire général et avec d'autres organes ou institutions du système des Nations Unies⁷⁹, y compris la possibilité de se servir de la valise diplomatique⁸⁰.

Ils convient de noter que ces privilèges et immunités⁸¹ sont de « type fonctionnel » en ce qu'ils sont limités aux besoins de l'opération « afin de lui permettre d'exercer ses missions en toute autonomie⁸² » ou indépendance en l'occurrence vis-à-vis du Gouvernement de la République Démocratique du Congo et des autres intervenants dans la crise congolaise en ce compris les mouvements armés. C'est également pour l'intérêt de la fonction que les biens, fonds et avoirs des Etats participants à la mission en République Démocratique du Congo ainsi que les contingents nationaux affectés à la MONUC bénéficient aussi de ce statut⁸³.

Toujours aux fins d'assurer à la MONUC le plein exercice de ses fonctions, le Gouvernement délivrera promptement, gratuitement et sans restriction, à tous ceux qui contractent avec elle, les visas, permis ou autorisations nécessaires en rapport avec cette mission. Aux mêmes fins, les contractants autres que les ressortissants de la République Démocratique du Congo seront exonérés de taxes sur les services fournis à la MONUC y compris l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu, taxes sur la sécurité sociale et autres impôts similaires découlant directement de la prestation de ces services⁸⁴.

Le régime diplomatique de la MONUC étant clarifié, il convient d'élucider celui de son personnel.

78. Paragraphe 15 (points a, b, c, et d), Accord du 4 mai 2000 entre l'O.N.U. et la République Démocratique du Congo concernant le statut de la MONUC.

79. Les facilités se rapportant aux communications de la MONUC sont organisées aux paragraphes 10 et 11 de l'Accord.

80. Par «Valise diplomatique», il faut entendre l'ensemble de colis contenant des documents diplomatiques ou des objets à usage officiel. Elle est régie par l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

81. Si le privilège se définit comme une prérogative, un avantage, un droit ou un pouvoir supérieur à ce que le droit commun assure, l'immunité s'entend quant à elle d'une protection contre l'application régulière des lois et la juridiction des tribunaux légalement constitués. (C.I.J. Recueil 1950, p.284)

82. D. CARREAU, *op. cit.*, p.393.

83. Paragraphe 15, Titre IV de l'Accord.

84. Paragraphe 22, Titre V de l'Accord.

2. Le statut du personnel de la MONUC

L'analyse de ce statut consiste à appréhender la nature et l'étendue des droits, privilèges et immunités des membres de la MONUC. La doctrine est d'avis que « le statut juridique des agents de l'organisation sur le territoire des Etats membres dérive nécessairement de celui de l'institution internationale à laquelle ils appartiennent ».⁸⁵ Car, « les privilèges et immunités qui leur sont accordés ont la même raison d'être que ceux dont jouit leur organisation ».⁸⁶

S'agissant des institutions relevant des Nations Unies, la Charte des Nations Unies précise que « les représentants des membres des Nations Unies et les fonctionnaires de l'Organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leurs sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation ».⁸⁷ Dans la figure sous étude, ce régime des privilèges et immunités varie selon qu'il s'agit du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies, du Commandant de la composante militaire et des collaborateurs de haut rang du Représentant spécial ; des fonctionnaires des Nations Unies qui sont affectés à la composante civile et des volontaires des Nations Unies qui y sont intégrés ; des observateurs militaires et du personnel civil autre que les fonctionnaires des Nations Unies ou des engagés locaux.

En effet, le Représentant spécial, le Commandant de la composante militaire de la MONUC et les collaborateurs de haut rang du Représentant spécial jouissent du statut spécifique prévu dans les sections 19 et 27 de la Convention. Seulement, ces privilèges et immunités visés doivent être ceux que le Droit international reconnaît aux agents diplomatiques.⁸⁸ La doctrine est d'avis que ces personnes sont immunisées contre toutes mesures coercitives, administratives ou judiciaires, pendant toute la durée de leur mandat dans le pays où ils sont affectés.⁸⁹ Ces hauts responsables ne peuvent donc faire l'objet d'une quelconque mesure de contrainte de la part d'un service de l'administration publique ou judiciaire pendant toute la durée de ses fonctions en République Démocratique du Congo.

Par contre, les fonctionnaires des Nations Unies qui sont affectées à la composante civile de la MONUC, de même que les volontaires des Nations Unies qui y sont intégrés, demeurent les fonctionnaires des Nations Unies et peuvent se prévaloir des privilèges et immunités énoncés dans la Convention, spécialement en ses articles V et VII.⁹⁰ En tant que fonctionnaires internationaux, ils sont, « d'une façon continue et exclusive », au service de l'O.N.U. dont la MONUC est un organe subsidiaire. Ils rentrent dans la catégorie d'agent international défini par la Cour Internationale de Justice comme « quiconque, fonctionnaire rémunéré ou non, employé à titre permanent ou non, a été chargé par un organe de l'organisation d'exercer ou d'aider à exercer l'une des fonctions de celle-ci. Bref, toute personne par qui

85. P. M. DUPUY, *op. cit.*, p.183.

86. Loc. cit.

87. Article 105.

88. Paragraphe 26, Titre VI de l'Accord.

89. YOKO YAKEMBE, *Traité de droit diplomatique*, Kinshasa, PUZ, 1983, p.144.

90. Paragraphe 27, Titre VI de l'Accord.

l'organisation agit ».⁹¹ Tous ceux qui appartiennent à cette catégorie jouissent, à un degré variable avec leur rang dans la hiérarchie, des privilèges et immunités sur le territoire de la République Démocratique du Congo pouvant aller jusqu'à une assimilation aux privilèges et immunités des agents diplomatiques. Ces privilèges et immunités sont établis dans la mesure où ils leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions. Il s'agit en d'autres termes des immunités qui « protègent leurs bénéficiaires dans l'exercice de leurs activités⁹² ». Encore une fois, seul l'intérêt de la fonction justifie le bénéfice de ce régime.

Les observateurs militaires et le personnel civil, autre que les fonctionnaires des Nations Unies dont les noms sont communiqués au Gouvernement par le Représentant spécial, sont considérés quant à eux, comme des experts en mission.⁹³ Cette catégorie d'agents de la MONUC, composée des observateurs militaires et du personnel non revêtus de la qualité de fonctionnaire, rentre bien dans cette définition très large d'agent international, en ce qu'il suffit d'être recruté par l'Organisation et d'exercer au nom et pour le compte de celle-ci. Le statut de cette catégorie d'agents internationaux a été défini par la Cour Internationale de Justice.

En effet, dans un autre avis, la Haute Cour, comme pour expliciter l'avis consultatif précité de 1949 sur l'Affaire du Comte BERNADOTTE, précise que cette définition d'agent international inclut, outre les fonctionnaires internationaux, des personnalités aussi diverses que les membres des juridictions rattachées à l'Organisation, les membres des forces armées nationales mises à la disposition de l'Organisation, des intermédiaires diplomatiques chargés de tâches de conciliation ou de bons offices, des consultants ou des « experts en mission ».⁹⁴

Par contre le personnel militaire des contingents nationaux affecté à la composante militaire de la MONUC jouit des privilèges et immunités expressément prévus dans l'Accord.⁹⁵ En tant que tel, ces membres bénéficient des privilèges et immunités dus à leur rang et qui leur permettent de s'acquitter normalement de leurs fonctions.

Les membres de la MONUC recrutés localement jouissent, en ce qui les concerne, des immunités concernant les actes accomplis en leur qualité officielle, de l'exonération d'impôt et de toute obligation relative au service national prévues par la section 18 de la Convention générale du 13 février 1946.⁹⁶ Il convient d'indiquer que l'immunité fiscale concerne tous les membres de la MONUC, « les dispensant de payer l'impôt sur leur salaire, dont ils n'ont pas à déclarer le montant à l'administration locale ».⁹⁷

91. C.I.J., *Avis consultatif sur la Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Rec. 1949, p.177.

92. J. TOUSCOZ, *op. cit.*, p.181.

93. Paragraphe 28, Titre VI de l'Accord.

94. C.I.J., *Avis consultatif du 15 décembre 1989, Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies*, Rec. 1989, p.194.

95. Paragraphe 29, Titre VI de l'Accord.

96. Paragraphe 30, Titre VI de l'Accord.

97. P. M. DUPUY, *op. cit.*, p.185.

Le personnel de la MONUC, en ce compris les agents recrutés localement, jouissent de l'immunité de juridiction pour tous les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Cette immunité continuera d'avoir effet lorsqu'ils ne seront plus membres de la MONUC ou employés par elle et après que les autres dispositions de l'Accord entre l'ONU et la République Démocratique du Congo auront expiré.⁹⁸ L'enquête et les poursuites à la suite d'une infraction commise par un membre civil ou militaire de la MONUC sont subordonnées à un accord entre le Gouvernement et le Représentant spécial. Mais les membres militaires de l'unité militaire de la MONUC sont soumis à la juridiction exclusive de l'Etat participant dont ils sont ressortissants pour toutes infractions pénales qu'ils pourraient commettre en République Démocratique du Congo⁹⁹ pendant la durée de la mission.

Toute action civile intentée contre un membre de la MONUC devant une juridiction de la République Démocratique du Congo, notification en est faite immédiatement au Représentant spécial qui fera savoir au tribunal si l'affaire a trait ou non aux fonctions officielles de l'intéressé. C'est pour permettre au Représentant spécial d'apprécier si les faits en question rentrent ou non dans les fonctions que le membre de la MONUC est appelé à exercer en République Démocratique du Congo. De même, la liberté individuelle d'un membre de la MONUC ne peut faire l'objet d'aucune restriction à l'occasion d'une affaire civile que ce soit pour exécuter une décision de justice, pour obliger à faire une révélation sous la foi du serment ou pour toute autre raison¹⁰⁰.

C. Pouvoirs de la MONUC

Dans ce chapitre, il convient de faire le distinguo entre d'une part les fonctions et d'autre part les compétences qui permettent à la MONUC de s'acquitter de son mandat.

En effet, si les fonctions d'une organisation internationale se présentent comme les finalités des activités de cette organisation,¹⁰¹ les compétences d'une organisation se veulent, quant à elles, les pouvoirs juridiques reconnus à cette organisation, dont le choix est déterminé par leur adaptation aux fonctions prioritaires de l'organisation.¹⁰² Les compétences sont donc les prérogatives ou pouvoirs pourvus à l'organisation internationale en vertu de son acte constitutif ou d'autres actes équipollents en vue d'accomplir les fonctions ou missions lui assignées. Ces vertus de l'organisation internationale sont transposables aux organes subsidiaires créés par les organes principaux pour réaliser les tâches et remplir les fonctions qui leur sont dévolues par l'acte constitutif¹⁰³.

98. Paragraphe 50, Titre VI de l'Accord.

99. Paragraphe 51, Titre VI de l'Accord.

100. Paragraphe 52, Titre VI de l'Accord.

101. Telle est par exemple l'harmonisation des politiques étatiques.

102. NGUYEN Q.D., P. DALLIER et A. PELLET, *Droit international public*, Paris, L.G.D.J., 2002, pp. 605-606. C'est la sphère d'action ouverte à chaque organisation (COMBACAU, J. et SUR, S., *Droit international public*, Paris, Monchrétien, 1993, p.721).

103. La compétence de créer les organes subsidiaires est généralement implicite (C.I.J., *Avis consultatif du 14 janvier 1954 sur Effets de jugements du Tribunal Administratif des Nations Unies accordant indemnité*, Rec. P.47 et s.)

Organe subsidiaire du Conseil de sécurité, la MONUC est dotée de fonctions et compétences rentrant dans le cadre de la mission du Conseil de sécurité. Naturellement elle jouit d'une personnalité dérivée parce que dépourvue « de personnalité juridique autonome par rapport à l'organisation dont elle émane », ¹⁰⁴ en l'occurrence les Nations Unies. Cette personnalité est interne et internationale. Autant les buts assignés à la MONUC permettent d'en préciser les fonctions autant les nécessités de leur exercice conditionnent ses pouvoirs ou ses compétences.

1. Fonctions

S'agissant de la MONUC, le Conseil lui assigne respectivement et essentiellement comme buts de faciliter la mise en œuvre de l'Accord de Lusaka, d'assurer l'observation du cessez-le-feu, l'appui institutionnel et de mettre fin par tous les moyens, même militaires, au conflit. Ces buts découlent de l'économie générale des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité et déterminent, comme dit plus haut, la nature des missions ou fonctions de la mission. Le premier groupe de fonctions se rapportant à la facilitation de la mise en œuvre de l'Accord de Lusaka, premier but de la MONUC, sont précisées notamment dans la résolution 1258 (1999)¹⁰⁵ du 06 août 1999. Le deuxième groupe de fonctions se rapportant au deuxième mandat de la MONUC, l'observation du cessez-le-feu, se retrouve repris notamment dans la résolution 1279 (1999)¹⁰⁶ du 30 novembre 1999. Les mesures coercitives comme troisième série de fonctions de la MONUC sont reprises notamment dans la résolution 1493 (2003)¹⁰⁷ du 28 juillet 2003. Il convient de noter qu'en dehors de ces fonctions liées directement à la fin des hostilités, il en existe d'autres qui se rapportent à la sauvegarde des droits de l'homme, à l'assistance humanitaire, à l'appui institutionnel,¹⁰⁸ etc.

104. P. M. DUPUY, *Droit international public*, Paris, DALLOZ, 1998, p.155. La MONUC est naturellement dépourvue des capacités liées à la possession de la personnalité. Elle est donc privée du *treaty making power*, du droit de légation passive et active, du droit de présenter des réclamations internationales...

105. La résolution reconnaît à la MONUC cinq missions ou fonctions qui sont reprises à son paragraphe 8:1. Établir des contacts et assurer la liaison avec la Commission Militaire Mixte et toutes les Parties à l'Accord. 2. Aider la Commission Militaire Mixte et les parties à mettre au point les modalités d'application de l'accord. ... 4. ... aider à mettre au point un concept d'opération en vue de renforcer éventuellement le rôle de l'O. N. U. dans l'application de l'accord 5. Obtenir des parties des garanties de coopération et des assurances de sécurité en vue du déploiement éventuel d'observateurs militaires à l'intérieur du pays.

106. Aux termes de la résolution 1279 (1999), le Conseil a décidé que la MONUC devait s'acquitter des tâches suivantes : ... 2. Etablir une liaison avec la Commission Militaire Mixte et lui fournir une assistance technique dans l'exercice de ses fonctions découlant de l'Accord de cessez-le-feu, y compris les enquêtes sur les violations du cessez-le-feu ; ...4. Elaborer des plans en vue de l'observation du cessez-le-feu et du désengagement des forces ; ...

107. En parlant dans son paragraphe 24 de l'« usage de tous les moyens pour mettre fin au conflit... », la Résolution 1493 (2003) fait implicitement allusion à l'emploi de la force armée. Mais déjà dans sa résolution 1291 (2000) du 24 février 2000, paragraphe 8, le Conseil de sécurité avait déjà annoncé l'usage de la force armée parce qu'il a autorisé la MONUC à prendre « les mesures nécessaires » pour protéger la présence des Nations Unies ainsi que celle de la C.M.M. devant partager les mêmes locaux que la MONUC, ainsi que pour « protéger les civils se trouvant sous la menace imminente des violences physiques. »

108. Voir notamment le paragraphes 6 de la rés.1493 (assistance électorale, réforme des services de sécurité, établissement de l'Etat de droit...). Plusieurs autres résolutions vont dans ce sens.

A la lecture des résolutions du Conseil de sécurité, particulièrement celles énumérées ci-dessus, mais aussi de l'observation des faits, il est clair que dans la MONUC, les caractères d'une mission de paix sont plus dominants que ceux d'une action coercitive. En d'autres termes, la MONUC est plus marquée par les fonctions de l'opération de maintien de la paix que par celles d'une action au titre du chapitre VII.¹⁰⁹ Notons néanmoins que les missions d'une opération de paix sont définies en principe par l'organe des Nations Unies qui crée la force et, subsidiairement, par le ou les Etats territorialement concernés. Elles prennent fin avec la décision de l'organe compétent d'arrêter l'opération ou avec le retrait exigé par l'Etat où stationne la force. Les fonctions d'une action coercitive sont déterminées, en ce qui les concerne, par le Conseil de sécurité, organe compétent pour sa création¹¹⁰.

2. Compétences

La diversité des situations des organisations internationales rend difficile l'établissement d'une typologie des compétences confiées à leurs organes, qu'ils soient principaux ou subsidiaires. Il faut se référer, comme dit plus haut, à la nature des fonctions assignées à l'organisation par son acte constitutif pour en déterminer les pouvoirs et compétences. En règle générale, les organisations ou leurs organes sont dotés des compétences opérationnelles, normatives et des compétences prénormatives. Si les *compétences opérationnelles* regroupent tous les pouvoirs d'action des organisations autres que d'édition des normes et consistent dans des activités de gestion (ou de simple conseil) dans le domaine administratif, économique, technique ou financier,¹¹¹ les *compétences normatives* confèrent à l'organe la capacité d'édicter des normes dans des rapports juridiques donnés. Il s'agit des compétences « autorisant l'adoption ... de règles juridiques ou financières de portée générale ou individuelle ».¹¹² La *compétence prénormative* implique quant à elle que la prise de décision soit conditionnée à l'information préalable et complète que l'organe concerné donne à l'organe de décision.¹¹³

Si l'on se réfère aux fonctions de la MONUC, l'on peut affirmer que cette institution est dotée des compétences opératoires ou opérationnelles et prénormatives et qu'elle n'est pas revêtue des compétences normatives à proprement parler, sauf, à la limite, celles nécessaires pour assurer son propre fonctionnement.

S'agissant des compétences opérationnelles, les plus importantes dans la figure sous étude, il convient d'en déterminer la portée au regard notamment de l'importance des forces envoyées sur terrain.

La principale compétence opérationnelle consiste pour la MONUC à s'interposer entre les belligérants ou mieux à empêcher la reprise des combats ou la

109. Dans la rés.1493 (2003) du 28 juillet 2003 portant renforcement et prorogation du mandat de la MONUC, seuls deux paragraphes (23 et 24) sur les trente se rapportent à l'action militaire coercitive. Malgré son objet, cette résolution continue à qualifier la MONUC d'une opération de maintien de la paix (par. 9) et certains membres de son personnel d'observateurs (par.19).

110. Articles 41 et 42 de la Charte des Nations Unies.

111. C'est notamment le cas de la participation « sur le terrain » à une procédure de règlement de différend, sanction coercitive (NGUYEN, Q.D. et al., *op. cit.*, pp.608-609).

112. NGUYEN Q. D. et al., *op. cit.*, p.608.

113. J. TOUSCOZ, *Droit international*, Coll. Thémis, Paris, P.U.F., 1993, p.175

relance des hostilités. La reprise des hostilités exigerait dans certains cas un acte de contrainte dirigé contre la MONUC. Celle-ci est dotée du pouvoir de contrôler les positions sur le terrain de différentes parties au conflit, mais aussi d'inspecter les violations du cessez-le-feu.¹¹⁴ Elle a aussi la compétence de participer à des procédures de règlement des différends,¹¹⁵ la sanction coercitive¹¹⁶, l'apport d'une assistance économique, administrative, institutionnelle ou autre... C'est en fait l'ensemble des compétences qui exigent une activité sur le territoire congolais et à l'égard des congolais,¹¹⁷ la mission étant déployée au Congo. Eu égard au caractère pluriel et multidimensionnel de son mandat et partant de ses fonctions,¹¹⁸ la MONUC est parvenue à des réalisations les plus diverses.

En effet, sur le plan économique, la MONUC contribue à la normalisation du tissu économique de la R.D.C. Elle finance plusieurs projets de développement dans le domaine de l'agriculture, de la protection de l'environnement, de la réhabilitation des routes de dessertes agricoles. Sur le plan social, on peut citer la réhabilitation des hôpitaux et centres de santé, le lancement de la Radio Okapi. Sur le plan humanitaire, il faut reconnaître que la MONUC a favorisé le transport des personnes dites déplacées du fait de la guerre et le regroupement familial. On peut également citer le convoi humanitaire Boboto ayant effectué la liaison Kinshasa - Kisangani, territoires alors administrés par des autorités politiques distinctes, avec abord des produits pharmaceutiques, des fournitures scolaires, des semences, du carburant, du matériel de pêche et agricole.¹¹⁹

Les compétences prénormatives qu'il est permis de reconnaître à la MONUC consiste dans les informations utiles que la MONUC fournit au Secrétaire Général et au Conseil de sécurité, chacun en ce qui le concerne, et qui permettent à ces organes de prendre des dispositions utiles ou des mesures allant jusqu'à des résolutions en rapport avec la mission en général ou une situation spécifique prévalant sur terrain.

C'est ainsi que dans sa résolution 1493 (2003) du 28 juillet 2003 le Conseil de sécurité a décidé que les observateurs militaires de la MONUC soient déployés dans le Nord et le Sud-Kivu et en Ituri notamment dans les ports, aéroports, terrains

114. Plusieurs fois, les éléments de la MONUC ont dénoncé la violation du cessez-le-feu par les parties belligérantes.

115. La MONUC a le mérite d'avoir contribué au dénouement de la crise congolaise consacré par la signature le 17 novembre 2002 de l'Accord de Prétoria ayant sanctionné la fin des Négociations Politiques Intercongolaises (Dialogue intercongolais). Elle préside le Comité international d'accompagnement de la transition (CIAT).

116. Cette compétence se dégage de la fonction reprise notamment aux paragraphes 23 et 24 de la résolution 1493 (2003) du 28 juillet 2003.

117. Lire pour le principe NGUYEN Q.D. et al., *op. cit.*, p.609.

118. Les fonctions de la MONUC vont de l'interposition à l'appui à la réconciliation, du maintien de la paix à la promotion de la reconstruction et de la création des institutions (ONU, *50 ans de maintien de la paix, 1948-1998*, New York, mars, 1999, p.3), elles sont à la fois politiques, humanitaires, sociales et économiques. Elles exigent la présence, aux côtés des soldats, d'experts civils (Nations Unies, *Les casques bleus, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, 3^e édition, New York, 1996, p.5.) dont des spécialistes dans les domaines des droits de l'homme, des questions humanitaires, de soutien médical, de l'information, de la protection des enfants et des affaires politiques, auxquels va s'ajouter un personnel administratif d'appui.

119. Il sied de noter que sur le plan sécuritaire la MONUC a procédé à la formation des policiers qui constitueront la future police intégrée. Elle assure à ce jour la sécurité des institutions de la transition.

d'aviation, bases militaires et postes frontière et qu'ils informent le secrétaire général de la position des mouvements et groupes armés, et sur les informations relatives à la fourniture d'armes et à la présence militaire étrangère, notamment en surveillant l'usage des aérodromes de cette région. Le Secrétaire général devra à son tour lui faire rapport, et de manière régulière.

C'est en exerçant cette compétence que la MONUC a signalé l'attaque et la prise de contrôle par les troupes du RCD/Goma de la localité de Moliro, village situé près du Lac Tanganyika dans le sud - est de la République Démocratique du Congo et qui n'était pas sous son contrôle, révélation à la base de la résolution 1399 du 19 mars 2002 du Conseil de sécurité exigeant le retrait *«immédiat et sans conditions»* de ces troupes de la localité précitée.

Plusieurs autres résolutions du Conseil de sécurité sur la mission au Congo ont été prises dans ces circonstances. De même, le Secrétaire général des Nations Unies a adressé des rapports au Conseil sur le déroulement de la mission en se fondant sur des éléments lui fournis par la MONUC.

Les compétences normatives exercées par la MONUC concernent essentiellement le pouvoir d'autorégulation.¹²⁰ Il existe des dispositions arrêtées par le Représentant spécial pour préciser les conditions de gestion des locaux du siège et d'autres bureaux de la MONUC, l'utilisation des véhicules, navires, aéronefs ou matériels, le régime disciplinaire, les nominations et révocations notamment des agents locaux.

Conclusion

La raison d'être de cette réflexion a été non seulement de clarifier la question de l'assise juridique de la MONUC, eu égard non seulement à l'ambivalence de son mandat, mais aussi à la diversité d'opinions doctrinales à propos de ce type d'institutions, mais aussi de rechercher le régime juridique international de cette institution.

S'agissant de la première préoccupation, indiquons que la MONUC est une opération de maintien de la paix d'un type nouveau, en ce qu'elle est dotée de deux leviers, l'un consensualiste, l'autre unilatéral et contraignant. Il va de soi que la MONUC a un double fondement, comme mission de paix et comme mission coercitive.

Il convient néanmoins d'indiquer qu'en dépit des vues divergentes de la doctrine qui situe le fondement de la formule des forces de paix tantôt dans la charte de l'ONU tantôt dans la pratique ou la coutume internationales, ces missions sont bien justifiées en droit international contemporain et que leurs bases juridiques sont loin d'être chancelantes.

Un observateur avisé de la vie internationale a indiqué à ce sujet que de nos jours aucun Etat ne peut être tenu pour propriétaire des souffrances qu'il engendre ou qu'il abrite.¹²¹

120. Ce qui exclut tout pouvoir réglementaire externe, réservé en l'espèce au seul Conseil de sécurité.

121. F. MITTERAND, cité par Maurice TORELLI, « De l'assistance à l'ingérence humanitaire », extr. de la *Revue Inter. de la Croix - Rouge*, Mai - Juin 1992, n° 795, p.239.

Cette conscience juridique universelle explique le double phénomène d'«internationalisation rampante»¹²² des conflits armés d'essence interne et d'extension de la notion de menace contre la paix. Voilà pourquoi, nous estimons que faute pour le Conseil de sécurité de mettre en branle l'action militaire coercitive, au sens strict, pour mettre fin à un conflit, il doit effectivement donner effet aux décisions qu'il prend au titre du Chapitre VII pour permettre à une mission de paix de s'acquitter normalement de son mandat. Quoiqu'il en soit, quel que soit le fondement que l'on peut reconnaître à la MONUC, il demeure constant quelle est régulière et conforme au droit international et que sa légalité internationale n'est nullement sujette à caution.

Concernant le régime juridique de la MONUC, deuxième volet de cette étude, il a d'abord été affirmé que la MONUC est une opération de maintien de la paix de type nouveau. A ce titre, il est un organe *ad hoc* et subsidiaire du Conseil de sécurité ou son bras opérationnel, en ce qu'elle est chargée d'accomplir une mission spécifique, relevant du mandat du Conseil de sécurité, en l'occurrence le rétablissement de la paix en République Démocratique du Congo.

Il a ensuite été dit qu'en tant que structure auxiliaire du Conseil de sécurité, elle est bénéficiaire autant que son personnel, du statut diplomatique, conformément à l'Accord du 04 MAI 2000, à celle sur les privilèges et immunités des Nations Unies et au droit international général.

Enfin, il a été démontré que la MONUC est pourvue des compétences prénormatives et opérationnelles évidentes certes, mais très limitées¹²³.

Il convient, en effet, de préciser à ce propos qu'au cours de ses cinq décennies d'existence, les Nations Unies n'ont offert que des illustrations épisodiques des sanctions coercitives prévues dans la charte,¹²⁴ la mission de paix, devenue en dehors des voies pacifiques, le principal mécanisme contemporain de règlement de conflit, n'étant pas à proprement parler un « mécanisme d'astreinte »¹²⁵ ou de contrainte susceptible d'être mis en branle contre les parties à un conflit et donc capable de briser leur résistance ou de faire échec à leur opposition.

On serait même tenté d'affirmer à la suite d'une opinion dominante de la littérature juridique internationale qu'«après les années 1960-1970, relativement porteuses d'espérance, le droit international s'obscurcit et ses valeurs fondatrices deviennent chaotiques»¹²⁶.

122. J. COMBACAU, et S. SUR, *Droit international public*, Paris, éd. Montchrestien, 1993, p.673.

123. Son objectif et son mode de fonctionnement ne visent nullement la répression de l'agresseur, mais plutôt l'interposition entre protagonistes belligérants, dans l'espoir de parvenir, entre-temps, par un équilibre de prétentions et de positions, à une issue négociée.

124. Les raisons de cette situation ont été évoquées notamment au point A2 de la deuxième partie de cette étude.

125. J. COMBACAU, Préface de l'ouvrage d'Evelyne LAGRANGE, *Les opérations de maintien de la paix...*, op. cit.

126. M. CHEMILIER GENDREAU, *Valeurs fondatrices du Droit international*, Cercle Condorcet, Paris, Pédone, octobre 1991, p.3

Ce tableau descriptif de la «désuétude du système de sécurité collective»¹²⁷ ou du déficit patent de sécurité collective doit interpeller la conscience de l'humanité toute entière mise en œuvre, dans son acception originelle ou son sens constitutionnel, du mécanisme de sécurité collective.

Seul ce retour aux sources permettra de faire prendre conscience à tous les sujets et acteurs internationaux que les proscriptions de la charte des Nations Unies constituent bien des obligations internationales susceptibles de faire l'objet d'une coercition extérieure, c'est-à-dire de jouer pleinement son rôle social.

127. MAMPUYA K.T., *Désuétude du système de sécurité collective*, op. cit.