

**AFFAIRE DES ACTIVITÉS ARMÉES SUR LE TERRITOIRE DU CONGO  
(RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO c. OUGANDA)  
(MESURES CONSERVATOIRES)**

**Ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 2000**

Dans une ordonnance rendue en l'affaire des *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, la Cour a décidé à l'unanimité que « [l]es deux Parties doivent, immédiatement, prévenir et s'abstenir de tout acte, et en particulier de toute action armée, qui risquerait de porter atteinte aux droits de l'autre Partie au regard de tout arrêt que la Cour pourrait rendre en l'affaire, ou qui risquerait d'aggraver ou d'étendre le différend porté devant elle ou d'en rendre la solution plus difficile ».

La Cour a ajouté à l'unanimité que « [l]es deux Parties doivent, immédiatement, prendre toutes mesures nécessaires pour se conformer à toutes leurs obligations en vertu du droit international, en particulier en vertu de la Charte des Nations Unies et de la Charte de l'Organisation de l'unité africaine, ainsi qu'à la résolution 1304 (2000) du Conseil de sécurité des Nations Unies en date du 16 juin 2000 ».

Enfin, elle a affirmé à l'unanimité que « [l]es deux Parties doivent, immédiatement, prendre toutes mesures nécessaires pour assurer, dans la zone de conflit, le plein respect des droits fondamentaux de l'homme, ainsi que des règles applicables du droit humanitaire ».

La Cour était composée comme suit : M. Guillaume, Président; MM. Oda, Bedjaoui, Ranjeva, Herczegh, Fleischhauer, Koroma, Vereshchetin, M<sup>me</sup> Higgins, MM. Parra-Aranguren, Kooijmans, Rezek, Al-Khasawneh, Buergenthal, juges; M. Couvreur, Greffier.

\*  
\*      \*

Le texte complet du dispositif (par. 47) est le suivant :

« Par ces motifs,  
LA COUR,

*Indique* à titre provisoire, en attendant sa décision dans l'instance introduite par la République démocratique du Congo contre la République de l'Ouganda, les mesures conservatoires suivantes :

1) À l'unanimité,

Les deux Parties doivent, immédiatement, prévenir et s'abstenir de tout acte, et en particulier de toute action armée, qui risquerait de porter atteinte aux droits de l'autre Partie au regard de tout arrêt que la Cour pourrait rendre en l'affaire, ou qui risquerait d'aggraver ou d'étendre le différend porté devant elle ou d'en rendre la solution plus difficile;

2) À l'unanimité,

Les deux Parties doivent, immédiatement, prendre toutes mesures nécessaires pour se conformer à toutes leurs obligations en vertu du droit international, en particulier en vertu de la Charte des Nations Unies et de la Charte de l'Organisation de l'unité africaine, ainsi qu'à la résolution 1304 (2000) du Conseil de sécurité des Nations Unies en date du 16 juin 2000;

3) À l'unanimité,

Les deux Parties doivent, immédiatement, prendre toutes mesures nécessaires pour assurer, dans la zone de conflit, le plein respect des droits fondamentaux de l'homme, ainsi que des règles applicables du droit humanitaire. »

\*  
\*      \*

MM. Oda et Koroma, juges, ont joint des déclarations à l'ordonnance.

\*  
\*      \*

*Rappel de la procédure et des conclusions des Parties*  
(par. 1 à 17)

La Cour commence par rappeler que le 23 juin 1999, le Congo a introduit une instance contre l'Ouganda au sujet d'un différend relatif à « des actes d' » perpétrés par l'Ouganda sur le territoire de la République démocratique du Congo en violation flagrante de la Charte des Nations Unies et de la Charte de l'Organisation de l'unité africaine »;

Dans sa requête, le Congo se réfère, pour fonder la compétence de la Cour, aux déclarations faites par les deux États en application du paragraphe 2 de l'Article 36 du Statut. Le Congo prie la Cour de :

« Dire et juger que :

a) l'Ouganda s'est rendu coupable d'un acte d'agression 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;

b) de même, l'Ouganda viole continuellement les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977, bafouant ainsi les règles élémentaires du droit international humanitaire dans les zones de conflits, se rendant également coupable de

violations massives des droits de l'homme au mépris du droit coutumier le plus élémentaire;

c) plus spécifiquement, en s'emparant par la force du barrage hydroélectrique d'Inga, et en provoquant volontairement des coupures électriques régulières et importantes, au mépris du prescrit de l'article 56 du Protocole additionnel de 1977, l'Ouganda s'est rendu responsable de très lourdes pertes humaines dans la ville de Kinshasa forte de 5 millions d'habitants et alentour;

d) en abattant à Kindu, le 9 octobre 1998, un Boeing 727, propriété de la compagnie Congo Airlines, et en provoquant ainsi la mort de quarante personnes civiles, l'Ouganda a également violé la Convention relative à l'aviation civile internationale du 7 décembre 1944 signée à Chicago, la Convention de La Haye du 16 décembre 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs et la Convention de Montréal du 23 septembre 1971 pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile.

*En conséquence, et conformément aux obligations juridiques internationales susmentionnées, dire et juger que :*

1) toute force armée ougandaise participant à l'agression doit quitter sans délai le territoire de la République démocratique du Congo;

2) l'Ouganda a l'obligation de faire en sorte que ses ressortissants, tant personnes physiques que morales, se retirent immédiatement et sans condition du territoire congolais;

3) la République démocratique du Congo a droit à obtenir de l'Ouganda le dédommagement de tous les pillages, destructions, déportations de biens et de personnes et autres méfaits qui sont imputables à l'Ouganda et pour lesquels la République démocratique du Congo se réserve le droit de fixer ultérieurement une évaluation précise des préjudices, outre la restitution des biens emportés. »

Le 19 juin 2000, le Congo a présenté à la Cour une demande en indication de mesures conservatoires par laquelle il prie la Cour d'indiquer d'urgence les mesures conservatoires suivantes :

« 1) le Gouvernement de la République de l'Ouganda doit ordonner à son armée de se retirer immédiatement et complètement de Kisangani;

2) le Gouvernement de la République de l'Ouganda doit ordonner à son armée d'arrêter immédiatement tout combat ou activité militaire sur le territoire de la République démocratique du Congo, de se retirer immédiatement et complètement de ce territoire, et doit cesser immédiatement de fournir, directement ou indirectement, tout appui à tout État ou tout groupe, organisation, mouvement ou individu se livrant ou se disposant à se livrer à des activités militaires sur le territoire de la République démocratique du Congo;

3) le Gouvernement de la République de l'Ouganda doit prendre toutes les mesures en son pouvoir pour que les unités, forces ou agents qui relèvent ou pourraient

relever de son autorité, qui bénéficient ou pourraient bénéficier de son appui, ainsi que les organisations ou personnes qui pourraient se trouver sous son contrôle, son autorité ou son influence, cessent immédiatement de commettre ou d'inciter à commettre des crimes de guerre ou toute autre exaction ou acte illicite à l'encontre de toutes les personnes sur le territoire de la République démocratique du Congo;

4) le Gouvernement de la République de l'Ouganda doit cesser immédiatement tout acte ayant pour but ou pour effet d'interrompre, d'entraver ou de gêner des actions visant à faire bénéficier la population des zones occupées de leurs droits fondamentaux de la personne, en particulier à la santé et à l'éducation;

5) le Gouvernement de la République de l'Ouganda doit cesser immédiatement toute exploitation illégale des ressources naturelles de la République démocratique du Congo, ainsi que tout transfert illégal de biens, d'équipements ou de personnes à destination de son territoire;

6) le Gouvernement de la République de l'Ouganda doit dorénavant respecter pleinement le droit à la souveraineté, à l'indépendance politique et à l'intégrité territoriale que possède la République démocratique du Congo, ainsi que les droits et libertés fondamentales que possèdent toutes les personnes sur le territoire de la République démocratique du Congo.

En tout état de cause, la République démocratique du Congo se permet de rappeler respectueusement à la Cour les pouvoirs qui lui sont conférés par les articles 41 de son Statut et 75 de son règlement, qui l'autorisent en l'espèce à indiquer toutes les mesures conservatoires qu'elle estimerait nécessaires en vue de mettre fin à la situation intolérable qui perdure en République démocratique du Congo, et en particulier dans la région de Kisangani. »

Par des lettres en date du 19 juin 2000, le Président de la Cour s'est adressé aux Parties dans les termes suivants :

« Agissant conformément aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 74 du Règlement de la Cour, j'appelle par la présente l'attention des deux Parties sur la nécessité d'agir de manière que toute ordonnance de la Cour sur la demande en indication de mesures conservatoires puisse avoir les effets voulus. »

Des audiences publiques ont été tenues les 26 et 28 juin 2000.

#### *Argumentation des Parties*

(par. 18 à 31)

La Cour observe qu'à l'audience le Congo a réitéré pour l'essentiel l'argumentation développée dans sa requête et sa demande en indication de mesures conservatoires. Se référant à la jurisprudence de la Cour, le Congo a précisé que les conditions d'urgence et de risque de dommage irréparable auxquelles est subordonnée l'indication de mesures conservatoires étaient réunies en l'espèce et a

ajouté que « [l]orsqu'un conflit armé se développe et met en danger non seulement les droits et intérêts de l'État, mais aussi la vie de ses habitants, l'urgence des mesures conservatoires et le caractère irréparable du dommage ne sauraient faire de doute ». Le Congo a par ailleurs observé que « la circonstance que certaines hautes autorités ougandaises aient officiellement déclaré accepter de retirer leurs troupes de la région de Kisangani et qu'une amorce de retrait ait effectivement eu lieu n'est ... nullement de nature à remettre en cause » la nécessité d'indiquer d'urgence des mesures, et que « ces déclarations ne vis[ai]ent ... [pas] l'ensemble du territoire congolais »; le Congo a également soutenu qu'il existait « un lien adéquat entre les mesures demandées et les droits protégés »; il a exposé, sur la base d'une comparaison du texte de la demande en indication de mesures conservatoires et de celui de la requête introductive d'instance, que les « catégories de fait visées sont semblables » et que les « règles de droit applicables sont similaires »; il a en outre allégué que la Cour a compétence *prima facie* « pour connaître du différend qui fait l'objet de la requête » compte tenu des déclarations d'acceptation de sa juridiction obligatoire déposées par les deux Parties. Le Congo a enfin indiqué qu'« [a]ucun élément tiré du contexte politique et diplomatique qui entoure la présente affaire n'est susceptible d'empêcher la Cour de prendre les mesures que les circonstances exigent »; il a fait état de ce que « le Conseil de sécurité a adopté une résolution – la résolution 1304 du 16 juin 2000 – dans laquelle il a exigé que l'Ouganda retire ses troupes non seulement de Kisangani mais aussi de l'ensemble du territoire congolais, et ceci sans plus tarder »; et se référant à la jurisprudence de la Cour, il a observé qu'« [o]n ne peut ... tirer de [la] compétence parallèle du Conseil et de la Cour un obstacle quelconque à l'exercice par celle-ci de sa juridiction ».

L'Ouganda, à l'audience, a fait observer que les forces ougandaises ont pénétré en mai 1997 dans la région est du Congo, à l'invitation de M. Kabila, pour collaborer avec son armée en vue de mettre fin aux activités des rebelles anti-ougandais. Les forces ougandaises restèrent dans la région est du Congo après que M. Kabila fut devenu Président, toujours à l'invitation de celui-ci. L'arrangement ainsi conclu avec le Président Kabila fut consigné par un accord écrit daté du 27 avril 1998; l'Ouganda a ajouté qu'il « n'a aucun intérêt territorial en République démocratique du Congo », qu'« [i]l y a un vide politique complet dans la région est du Congo » et qu'« il n'y a personne d'autre pour contenir les rebelles anti-ougandais ou garantir la sécurité de la frontière ougandaise »; l'Ouganda a précisé en outre que « [d]e son côté, [il] a cherché à remplir toutes les obligations lui incombant en vertu de l'Accord de Lusaka », conclu entre les Parties au conflit et visant à résoudre le conflit et à établir un cadre pour la paix dans la région, que « [t]ant ladite requête que ladite demande reposent sur des allégations absurdes que n'étaye pas le moindre élément de preuve présenté à la Cour », qu'« étant donné les circonstances, la demande de la République démocratique du Congo est irrecevable, et ce au motif que la Cour est empêchée en droit d'exercer ses pouvoirs en vertu de

l'Article 41 du Statut », parce que « [l]'objet de la demande en indication de mesures conservatoires est identique, pour l'essentiel, aux questions abordées par la résolution [1304] du Conseil de sécurité du 16 juin [2000] ». L'Ouganda a fait valoir, à titre subsidiaire, que « même si la Cour avait une compétence *prima facie* en vertu de l'Article 41, des préoccupations de réserve et de sagesse judiciaire militent vigoureusement contre l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Cour en matière d'indication de mesures conservatoires ». L'Ouganda a soutenu qu'il y avait « absence de tout lien précis entre la demande et la revendication originelle », et que « la demande [congolaise ne] répond [pas] au critère d'urgence ou au risque de dommage irréparable » et qu'il ne peut « y avoir urgence alors que le Congo a attendu près d'un an avant de déposer une plainte »; l'Ouganda a exposé enfin que « l'Accord de Lusaka institue un mécanisme global pour assurer l'ordre public » et qu'il constitue « un accord international contraignant ... qui doit régir les relations entre les parties au conflit »; que « [l]e Conseil de sécurité et le Secrétaire général ont déclaré à maintes reprises que [ledit] accord ... constitue la seule voie viable pour instaurer la paix en République démocratique du Congo, et pour instaurer la paix entre la République démocratique du Congo et ses voisins... »; et que « les mesures conservatoires précises que demande la République démocratique du Congo sont en contradiction directe avec l'Accord de Lusaka et avec les résolutions du Conseil de sécurité – y compris la résolution 1304... – exigeant le respect de l'accord ».

#### *Le raisonnement de la Cour* (par. 32 à 46)

La Cour relève que chacune des deux Parties a fait une déclaration reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour conformément au paragraphe 2 de l'Article 36 du Statut de la Cour, l'Ouganda le 3 octobre 1963 et le Congo le 8 février 1989, aucune des deux déclarations ne comportant de réserve. La Cour estime par conséquent que les déclarations constituent *prima facie* une base sur laquelle sa compétence pourrait être fondée en l'espèce.

La Cour prend note du fait que, dans sa demande en indication de mesures conservatoires, le Congo se réfère à la résolution 1304 (2000), adoptée le 16 juin 2000 par le Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies; le texte de ladite résolution est alors cité *in extenso*. La Cour note en outre que l'Ouganda fait valoir que la demande en indication de mesures conservatoires du Congo porte essentiellement sur les mêmes questions que cette résolution, que ladite demande est par suite irrecevable, et que cette demande est en outre sans objet car l'Ouganda accepte pleinement la résolution en question et s'y conforme. La Cour considère toutefois que la résolution 1304 (2000) du Conseil de sécurité et les mesures prises en exécution de celle-ci ne sauraient l'empêcher d'agir en conformité avec son Statut et son règlement et rappelle que :

« même si la Charte

départage nettement les fonctions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité en précisant que, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, la première ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation, à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande, ... aucune disposition semblable ne figure dans la Charte sur le Conseil de sécurité et la Cour. Le Conseil a des attributions politiques; la Cour exerce des fonctions purement judiciaires. Les deux organes peuvent donc s'acquitter de leurs fonctions distinctes mais complémentaires à propos des mêmes événements. »

La Cour relève alors qu'en l'espèce, le Conseil de sécurité n'a pris aucune décision qui empêcherait *prima facie* que les droits revendiqués par le Congo puissent « être considérés comme des droits qu'il conviendrait de protéger par l'indication de mesures conservatoires » et que l'Accord de Lusaka, auquel la résolution 1304 (2000) du Conseil de sécurité se réfère et qui constitue un accord international liant les Parties ne saurait non plus empêcher la Cour d'agir en conformité avec son Statut et son règlement. La Cour ne saurait davantage être empêchée d'indiquer des mesures conservatoires dans une instance au seul motif qu'un État qui a porté simultanément plusieurs affaires similaires devant la Cour ne sollicite de telles mesures que dans l'une d'entre elles et, conformément au paragraphe 1 de l'article 75 de son règlement, la Cour peut en tout état de cause décider d'examiner d'office si les circonstances d'une affaire exigent l'indication de mesures conservatoires.

La Cour observe alors que le pouvoir d'indiquer des mesures conservatoires qu'elle tient de l'Article 41 de son Statut a pour objet de sauvegarder le droit de chacune des Parties en attendant qu'elle rende sa décision, et présuppose qu'un préjudice irréparable ne doit pas être causé aux droits en litige dans une procédure judiciaire; et que les droits qui, d'après la requête du Congo, constituent l'objet du litige sont essentiellement ses droits à la souveraineté et à l'intégrité territoriale, à l'intégrité de ses biens et de ses ressources naturelles, ainsi que ses droits au respect des règles du droit international humanitaire et des instruments relatifs à la protection des droits de l'homme.

La Cour relève qu'il n'est pas contesté que des forces ougandaises se trouvent sur le territoire du Congo, que des combats ont opposé sur ce territoire ces forces à celles d'un État voisin, que ces combats ont entraîné de nombreuses pertes civiles ainsi que des dommages matériels importants, et que la situation humanitaire demeure profondément préoccupante; et qu'il n'est pas davantage contesté que des violations graves et répétées des droits de l'homme et du droit international humanitaire, y compris des massacres et autres atrocités, ont été commises sur le territoire du Congo. Au vu des circonstances, la Cour est d'avis que les personnes, les biens et les ressources se trouvant sur le territoire du Congo, en particulier dans la zone de conflit, demeurent gravement exposés, et qu'il existe un risque sérieux que les droits en litige dans la présente espèce subissent un préjudice irréparable. La Cour estime en

conséquence que des mesures conservatoires doivent être indiquées d'urgence aux fins de protéger ces droits et relève que le paragraphe 2 de l'article 75 du Règlement lui reconnaît le pouvoir d'indiquer des mesures totalement ou partiellement différentes de celles qui sont sollicitées. Eu égard aux éléments d'information à sa disposition, et en particulier au fait que le Conseil de sécurité a constaté, dans sa résolution 1304 (2000), que la situation au Congo faisait « peser une menace sur la paix et la sécurité internationales dans la région », la Cour est d'avis qu'il existe un risque sérieux que surviennent des faits de nature à aggraver ou étendre le différend ou à en rendre la solution plus difficile.

#### *Déclaration du juge Oda*

M. Oda a voté en faveur de l'ordonnance de la Cour uniquement parce qu'il ne pouvait que reconnaître, que pour restaurer la paix dans la région, les Parties devraient prendre les mesures indiquées par la Cour dans cette ordonnance – mesures sur lesquelles il est difficile d'être en désaccord. Toutefois, il estime que la Cour n'est *pas* en mesure actuellement d'indiquer des mesures conservatoires au motif que la présente affaire, introduite unilatéralement contre l'Ouganda le 23 juin 1999, est *irrecevable* – et ce dès l'origine.

M. Oda estime que le simple fait que le demandeur ait allégué qu'il y a eu « agression armée » sur son territoire de la part du défendeur ne veut pas dire que des *différends d'ordre juridique* existent entre ces Parties en ce qui concerne i) la violation alléguée des droits du demandeur par le défendeur ou le fait que le défendeur ne se serait pas acquitté de ses obligations juridiques internationales vis-à-vis du demandeur, et ii) la négation par le défendeur des allégations du demandeur. Dans la présente affaire, le demandeur n'a pas, dans sa requête, montré que les deux Parties ont tenté d'identifier les *différends d'ordre juridique* existant entre elles et de résoudre ces différends par la négociation. À défaut d'un tel effort mutuel des Parties, la simple allégation d'une agression armée ne saurait être regardée comme se prêtant à un règlement judiciaire par la Cour.

M. Oda fait remarquer que la Charte des Nations Unies prévoit le règlement, par l'intermédiaire du Conseil de sécurité, de différends soulevant des questions d'agression armée et de menaces pour la paix internationale du genre de celles qui se posent dans la présente affaire. En l'occurrence, le Conseil de sécurité, de même que le Secrétaire général, agissant sur les instructions du Conseil, a déployé tous les efforts possibles au cours des dernières années pour apaiser les tensions et ramener la paix dans la région.

M. Oda soutient que la requête en l'espèce est irrecevable et estime que, dans cette affaire, l'élément de recevabilité fait défaut, même *prima facie*. La jurisprudence de la Cour fait apparaître que les États défendeurs ou les parties ne se sont pas toujours conformés aux arrêts ni aux mesures conservatoires indiquées avant l'examen de l'affaire au fond. Si la Cour consent à connaître d'une

requête ou d'une demande en indication de mesures conservatoires dans de telles circonstances, le non-respect réitéré de ses arrêts et ordonnances par les parties nuira inévitablement à sa dignité et suscitera des doutes quant au rôle judiciaire qu'il lui appartient de jouer dans la communauté internationale.

M. Oda rappelle le principe selon lequel la juridiction de la Cour est fondée sur le consentement des États parties au différend et que les déclarations faites en vertu de la clause facultative acceptant la juridiction obligatoire de la Cour ne peuvent être faites que si elles émanent de la volonté exprimée de bonne foi des États. Si la Cour accepte de recevoir des requêtes ou fait droit à des demandes en indication de mesures conservatoires, il craint que les États qui ont accepté la juridiction obligatoire de la Cour en vertu des dispositions du paragraphe 2 de l'Article 36 de son Statut ne soient portés à retirer leurs déclarations, et que les États soient moins nombreux à adhérer aux clauses compromissaires des traités multilatéraux.

Le fait qu'un État qui comparait devant la Cour en l'espèce ne soit pas représenté par une haute personnalité de son gouvernement agissant en qualité d'agent (situation qui s'est rarement présentée dans l'histoire de la Cour) renforce chez M. Oda le sentiment qu'il y a ici lieu de se demander si l'affaire est soumise à la Cour dans l'intérêt de l'État en cause ou pour quelque autre raison.

#### *Déclaration du juge Koroma*

Dans sa déclaration, M. Koroma dit que la Cour a reconnu et tenu pour acquis que, depuis le récent conflit qui s'est déclenché dans la zone entre les troupes étrangères, des centaines de Congolais ont été tués et des milliers blessés et que des biens nationaux ont été détruits sur une grande échelle. En conséquence, on a estimé qu'à moins que des mesures soient prises d'urgence, les droits de la population risqueraient de courir des dangers plus grands encore. Il déclare en outre que l'ordonnance reconnaît que la résolution 1304 (2000) adoptée par le Conseil de sécurité le 16 juin 2000 lance un appel à *toutes* les Parties pour qu'elles mettent fin aux hostilités, mais que la Cour, en tant que juridiction, doit apprécier elle-même les événements pour voir si une ordonnance est justifiée, ordonnance qui devrait être conçue conformément à des normes judiciaires. Il déclare ensuite que l'ordonnance doit, par conséquent, être considérée à la lumière de l'Article 59 du Statut de la Cour et de l'Article 94 de la Charte des Nations Unies. Il estime aussi que l'ordonnance fait partie du processus de règlement judiciaire du différend et revêt une importance particulière pour les Parties, lesquelles doivent s'abstenir de tout acte qui risquerait d'aggraver ou d'étendre le différend. Il conclut qu'en l'espèce l'ordonnance ne préjuge en rien les faits ou le fond.