

SEPARATE OPINION OF JUDGE KOOLJMAN

General context of the dispute — Chronic instability in the region — Inter-connection between bilateral dispute and overall crisis — Function of judicial dispute settlement — Importance of balanced appraisal of concerns and interests of litigants — Judgment insufficiently reflects complexity of situation.

Ugandan military actions after 7 August 1998 only justifiable under right of self-defence — No involvement of DRC Government in armed actions by Ugandan rebel groups — Actions thus not attributable to DRC — Right of self-defence not conditional upon armed attack by State — Uganda entitled to self-defence against armed irregulars — Standard of necessity and proportionality no longer met after 1 September 1998.

Belligerent occupation in invaded areas other than Ituri district — DRC rendered incapable of exercising authority by invasion — Uganda occupying Power in all invaded areas until Lusaka Agreement — Status of Congolese rebel movements after Lusaka — Effect on status of Uganda as occupying Power.

Occupation no violation of principle of non-use of force — Conceptual distinction between jus ad bellum and jus in bello.

Provisional measures addressed to both Parties — No evidence of violation by Uganda provided by DRC — Court's finding in operative part not appropriate.

First counter-claim — Duty of vigilance and burden of proof — No evidence of efforts by Zaire Government to control rebel groups in relevant period.

1. Although I have voted in favour of most of the findings of the Court as reflected in the *dispositif*, I nevertheless feel constrained to make the following remarks. My main difficulty with the present Judgment is a certain lack of balance in the description of the dispute and of the relevant facts even if the conclusions drawn are in my view in general legally correct. I will therefore start with a number of general remarks and subsequently deal with certain legal issues with regard to which I would have preferred a different approach.

A. GENERAL REMARKS

2. In an article entitled “Explaining Ugandan Intervention in Congo: Evidence and Interpretations”, the author writes:

OPINION INDIVIDUELLE DE M. LE JUGE KOIJMANS

[Traduction]

Contexte général du différend — Instabilité chronique dans la région — Lien entre différend bilatéral et crise d'ensemble — Fonction du règlement judiciaire d'un différend — Importance d'une analyse équilibrée des préoccupations et des intérêts des Parties — Arrêt rendant insuffisamment compte de la complexité de la situation.

Actions militaires ougandaises après le 7 août 1998 justifiables uniquement en vertu du droit de légitime défense — Absence d'implication du Gouvernement de la RDC dans les actions armées de groupes rebelles ougandais — Actions par conséquent non imputables à la RDC — Droit de légitime défense non soumis à la condition d'une agression armée par un Etat — Droit de l'Ouganda de recourir à la légitime défense contre des forces irrégulières — Conditions de nécessité et de proportionnalité ayant cessé d'être remplies après le 1^{er} septembre 1998.

Occupation de guerre dans les régions envahies autres que le district de l'Ituri — RDC placée dans l'incapacité d'exercer son autorité par l'invasion — Ouganda comme puissance occupante dans toutes les régions envahies jusqu'à l'accord de Lusaka — Statut des mouvements rebelles congolais postérieurement à Lusaka — Effet sur le statut de puissance occupante de l'Ouganda.

Occupation non synonyme de violation du principe du non-recours à la force — Distinction conceptuelle entre jus ad bellum et jus in bello.

Mesures conservatoires adressées aux deux Parties — Aucune preuve de violation par l'Ouganda apportée par la RDC — Appréciations de la Cour dans le dispositif non appropriées.

Première demande reconventionnelle — Obligation de vigilance et charge de la preuve — Aucune preuve de mesures prises par le Gouvernement du Zaïre pour faire obstacle aux groupes rebelles au cours de la période considérée.

1. Même si j'ai voté en faveur de la plupart des conclusions de la Cour telles qu'elles apparaissent dans le dispositif, je me sens néanmoins tenu de faire les observations suivantes. La principale critique que je formulerais à l'égard du présent arrêt concerne un certain déséquilibre dans la description du différend et des faits pertinents, même si j'estime que les conclusions qui en ont été tirées sont dans l'ensemble juridiquement correctes. Je commencerai donc par faire plusieurs remarques générales avant de traiter certains points de droit au sujet desquels j'aurais préféré que soit adoptée une position différente.

A. REMARQUES GÉNÉRALES

2. Dans un article intitulé «Explaining Ugandan Intervention in Congo: Evidence and Interpretations» [Explications de l'intervention ougandaise au Congo: éléments de preuve et interprétations], J. P. Clark écrit:

“[T]o explain the intervention of one State into the affairs of another is rarely simple or uncontroversial . . . To maintain objectivity in the face of confusing and contradictory evidence is particularly difficult . . . Moreover, the results are likely to be tentative, partial and complex, and therefore less than totally satisfying. One is more likely to end with a ‘thick description’ of a complex episode than a ‘scientific’ explanation of a discrete social event.”¹

3. These cautious words of a social scientist are of limited use for a court of justice which has to evaluate the legality of certain specific activities which have been put before it. The task of a judicial body does not allow it to conclude with a “thick description” of a complex episode but compels it to come to a clear and unequivocal determination of the legal consequences of acts committed during that “complex episode”.

4. However, in order to make its legal assessments and conclusions comprehensible and thereby acceptable to litigant States whose leaders are no trained lawyers (even though they may be assisted by legal professionals), but are the main actors in the process of implementing the judgment, a court should make clear in its reasoning that it is fully aware of the wider context and the complexity of the issues involved. A judgment which is not seen as logical and fair in its historical, political and social dimensions runs the risk of being one compliance with which will be difficult for the parties.

5. The Parties to the present dispute share a hapless post-decolonization history. They have been in the grip of merciless dictatorships which elicited violent resistance and armed rebellions. The overthrow of these dictatorships (in Uganda in 1986 and the Congo in 1997) did not bring internal stability; armed groups, either loyal to the previous régime or pursuing goals of their own and operating from remote parts of their own territory or from abroad continued to threaten the new leadership. In this respect the Parties shared the plight which seems to have become endemic in much of the African continent: régimes under constant threat from armed movements often operating from the territory of neighbouring States, whose Governments sometimes support such movements but often merely tolerate them since they do not have the means to control or repel them. The latter case is one where a Government lacks power and consequently fails to exercise effectively its territorial authority; in short, there is a partial failure of State authority and such failure is badly concealed by the formal performance of State functions on the international level. Commitments entered into by Governments unable to implement them

¹ John P. Clark, Associate Professor of International Relations, *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 39 (2001), p. 262.

«[L]a tâche consistant à expliquer l'intervention d'un Etat dans les affaires d'un autre Etat est rarement simple et donne presque toujours lieu à controverse... Il est particulièrement difficile de rester objectif devant des éléments de preuve contradictoires... Les conclusions que l'on en tire risquent d'être hypothétiques, partiales et complexes et, par conséquent, de ne pas être pleinement satisfaisantes. Il y a davantage de chances qu'elles débouchent sur la description grossière d'un épisode complexe plutôt que sur l'explication «scientifique» d'un fait de société particulier.»¹

3. Ces mots prudents d'un spécialiste des sciences humaines ne sont pas d'une grande utilité pour une cour de justice qui doit juger la licéité de certains actes qui lui sont soumis. De par sa tâche, un organe judiciaire ne saurait rendre une décision en s'appuyant sur la «description grossière» d'un épisode complexe, mais doit parvenir à déterminer clairement et d'une manière dépourvue d'ambiguïtés les conséquences juridiques d'actes commis au cours de cet «épisode complexe».

4. Toutefois, afin de rendre ses analyses et ses conclusions juridiques intelligibles et, par là, acceptables par les Etats parties au litige, dont les responsables ne sont pas des juristes qualifiés (même s'ils peuvent se faire assister par des professionnels du droit) mais les acteurs principaux du processus de mise en œuvre de l'arrêt, une cour doit faire apparaître clairement dans ses motifs qu'elle est pleinement consciente du contexte dans son ensemble et de la complexité des questions en jeu. Un arrêt qui n'est pas considéré comme logique et juste dans ses dimensions historique, politique et sociale s'expose à ce que les parties s'y conforment difficilement.

5. Les Parties au présent différend ont en commun une histoire post-coloniale malheureuse. Elles ont été sous l'emprise de dictateurs sans merci qui ont suscité une résistance violente et des rébellions armées. Le renversement de ces dictatures (en 1986 en Ouganda et en 1997 en RDC) n'a pas apporté la stabilité sur le plan interne; des groupes armés, fidèles au précédent régime ou poursuivant des objectifs personnels et agissant à partir de régions reculées de leur propre territoire ou depuis l'étranger, ont continué de menacer les nouveaux dirigeants. A cet égard, les Parties ont enduré les souffrances qui semblent être devenues endémiques dans la plus grande partie du continent africain, celles des régimes placés sous la menace constante de mouvements armés agissant souvent depuis le territoire d'Etats voisins, dont les gouvernements parfois les soutiennent, plus souvent se contentent de les tolérer, n'ayant pas les moyens d'y faire obstacle ou de les repousser. On se trouve dans ce dernier cas en présence d'un gouvernement qui, par défaut de pouvoir, ne parvient pas à exercer efficacement son autorité territoriale; en un mot, l'autorité de l'Etat fait partiellement défaut et l'exercice officiel des fonctions étatiques au niveau

¹ John P. Clark, professeur associé de relations internationales, *The Journal of Modern African Studies*, vol. 39, 2001, p. 262.

are unworthy of reliance from the very start and hardly contribute to the creation of more stability.

6. Under such circumstances, the ruling powers may feel left to their own resources. In order to fight the armed movements operating from abroad, usually by carrying out hit and run tactics, they often engage in a kind of hot pursuit onto neighbouring territory since diplomatic démarches have no effect. They may, moreover, lack all confidence in the good intentions of the neighbour Government in spite of its commitments and this may, in turn, induce them to support opposition movements seeking to overthrow that “untrustworthy” Government.

7. And so the circle is closed and we find ourselves confronted with a pattern which is so typical for post-Cold War Africa: Governments, harassed by armed rebel movements often operating from foreign territory, trying to improve their security by meddling in the affairs of neighbouring States; Governments, moreover, which have sometimes come to power through external intervention themselves but which, once in power, turn against their former supporters in order to become master in their own house and to strengthen their grip on the internal situation.

8. Needless to say, such chronic instability and the ensuing incessant practice of unrestrained violence lead to immense human suffering. The human disaster in Rwanda in 1994 is an extreme example, genocidal in dimension, of a much more general pattern of gross violations of human rights by warring factions and authorities trying to remain in power.

9. The organized international community has thus far been unable to provide structural assistance, necessary to strengthen State institutions, and has thus failed to lay the basis for an improved security system in the region. It has mainly limited itself to monitoring the situation, providing a sometimes robust, but more often impotent, peace-keeping assistance in war-stricken areas, and to furnishing humanitarian assistance.

10. It is within this framework that the dispute before the Court must be placed. It is not necessary to describe in detail the crisis as it developed since the 1994 genocide in Rwanda nor to demonstrate how an increasing number of States, in the Great Lakes region and even beyond, became involved. These events have been well documented in various articles and in a great number of reports from United Nations agencies and non-governmental organizations². Suffice it to say that the Congo's eastern

² See, *inter alia*, Mel McNulty, “The Collapse of Zaire: Implosion, Revolution or External Sabotage?”, *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 37 (1999), pp. 53-82;

international dissimule mal ce manque d'autorité. Les engagements pris par des gouvernements dans l'incapacité de les tenir manquent, dès leur signature, de toute fiabilité et contribuent difficilement à créer plus de stabilité.

6. Dans de telles circonstances, les instances dirigeantes peuvent se sentir abandonnées à elles-mêmes. Afin de combattre les mouvements armés opérant depuis l'étranger, lesquels recourent généralement à des tactiques de raids éclairs, et puisque les démarches diplomatiques sont inefficaces, elles s'attribuent souvent une sorte de droit de suite qu'elles vont énergiquement exercer sur le territoire voisin. Elles risquent en outre de perdre toute confiance dans les bonnes intentions du gouvernement voisin, malgré les engagements pris par celui-ci, ce qui peut les conduire à soutenir à leur tour les mouvements d'opposition cherchant à renverser ce gouvernement «indigne de confiance».

7. La boucle est ainsi bouclée et l'on se trouve devant un schéma tout à fait typique de l'Afrique de l'après-guerre froide: des gouvernements, harcelés par des mouvements rebelles armés opérant souvent depuis un territoire étranger, tentent de renforcer leur sécurité en s'ingérant dans les affaires d'Etats voisins; des gouvernements, qui plus est, parfois eux-mêmes parvenus au pouvoir grâce à une aide extérieure mais qui, une fois au pouvoir, se retournent contre leurs anciens alliés afin de devenir maîtres chez eux et de mieux contrôler la situation intérieure.

8. Cette instabilité chronique et les violences effrénées et incessantes qui s'en sont suivies ont, inutile de le dire, été à l'origine d'immenses souffrances. Le désastre humain qui s'est produit au Rwanda en 1994 constitue l'exemple extrême, porté aux dimensions d'un génocide, d'un schéma beaucoup plus général de graves violations des droits de l'homme par des factions armées et des autorités essayant de se maintenir au pouvoir.

9. La communauté internationale organisée a jusqu'ici été incapable de fournir une assistance structurelle, nécessaire pour renforcer les institutions étatiques, et n'a donc pas réussi à poser les bases d'un meilleur système de sécurité dans la région. Elle s'est essentiellement limitée à contrôler la situation, en fournissant une aide parfois solide, mais le plus souvent impuissante, en vue de maintenir la paix dans des régions touchées par la guerre, et à fournir une assistance humanitaire.

10. C'est dans ce cadre que doit être replacé le différend soumis à la Cour. Il n'est pas nécessaire de décrire en détail la crise telle qu'elle a évolué depuis le génocide rwandais de 1994 ni de démontrer comment elle s'est étendue à un nombre croissant d'Etats de la région des Grands Lacs, voire au-delà. Ces événements ont été solidement documentés dans plusieurs articles ainsi que dans un grand nombre de rapports d'organes des Nations Unies et d'organisations non gouvernementales². Je me conten-

² Voir, notamment, Mel McNulty, «The Collapse of Zaire: Implosion, Revolution or External Sabotage?», *The Journal of Modern African Studies*, vol. 37, 1999, p. 53-82;

border area, a “line of political instability on which the future of central Africa may well hinge” (as it was aptly called by David Shearer), occupied a central place in the crisis. The overall picture is moreover obfuscated by the fact that, apart from the Governments involved, an even greater number of insurgent movements, sometimes controlled by Governments but more often with shifting alliances, determined and determine the situation on the ground.

11. Is it possible to extract from this tangled web one element, to isolate it, to subject it to legal analysis and to arrive at a legal assessment as to its consequences for the relations between only two of the parties involved? A court mandated by its Statute to decide disputes between States whenever it has jurisdiction to do so cannot refrain from carrying out that mandate on the ground that its judgment would only cover one dispute which is indissolubly linked to the overall conflict. The system of international judicial dispute settlement is premised on the existence of a series of bilateral inter-State disputes, artificial as this sometimes may be, as became clear, for example, in the *Legality of the Use of Force* cases (the Federal Republic of Yugoslavia *versus* ten individual Member States of NATO).

12. In a slightly different context (different in that the dispute before the Court was said to represent “a marginal and secondary aspect of an overall problem” between the Parties) the Court stated that “no provision of the Statute or Rules contemplates that the Court should decline to take cognizance of one aspect of a dispute merely because that dispute has other aspects, however important”. In the present case the latter part of the sentence could be paraphrased as “merely because that dispute is intricately linked to a much wider problem which involves other parties as well”. The Court went on to say that

“never has the view been put forward that, because a legal dispute submitted to the Court is only one aspect of a political dispute, the Court should decline to resolve for the parties the legal question at issue between them . . . ; if the Court were, contrary to its settled jurisprudence, to adopt such a view, it would impose a far-reaching

Gérard Prunier, “Rebel Movements and Proxy Warfare: Uganda, Sudan and the Congo (1986-1999)”, *African Affairs*, Vol. 103/412, pp. 359-383; John P. Clark’s article, cited in footnote 1; David Shearer, “Africa’s Great War”, *Survival*, Vol. 41 (1999), pp. 89-106. See also the following reports of the International Crisis Group: “North Kivu, into the Quagmire?” (15 August 1998); “Congo at War, a Briefing on the Internal and External Players in the Central African Conflict” (17 November 1998); “How Kabila Lost His Way” (21 May 1999); “Africa’s Seven-Nation War” (21 May 1999); “The Agreement on a Cease-Fire in the Democratic Republic of Congo” (20 August 1999).

terai de dire que la région frontalière à l'est du Congo, «une ligne d'instabilité politique dont l'avenir de l'Afrique centrale pourrait bien dépendre» (comme l'a judicieusement qualifiée David Shearer), a occupé une place centrale dans la crise. Ce tableau se trouve par ailleurs obscurci par le fait que, mis à part les gouvernements impliqués, un nombre encore plus grand de mouvements d'insurgés, parfois contrôlés par des gouvernements mais entretenant le plus souvent des alliances instables, a dicté et continue de dicter la situation sur le terrain.

11. Est-il vraiment possible d'extraire un fil de cet écheveau, de l'isoler, de le soumettre à une analyse juridique et de parvenir à une évaluation juridique de ses conséquences sur les relations existant entre seulement deux des parties impliquées? Une cour, à laquelle son statut donne pour mandat de trancher des différends entre Etats dès lors qu'elle est compétente, ne peut s'abstenir d'exécuter ce mandat au motif que son arrêt ne couvrirait qu'un différend, lequel est lié de manière indissoluble à l'ensemble du conflit. Comme cela est apparu clairement dans les affaires relatives à la *Licéité de l'emploi de la force* (la République fédérale de Yougoslavie contre dix Etats membres de l'OTAN), notamment, le système de règlement judiciaire international des différends pose comme prémisses l'existence de différends bilatéraux entre Etats, différends qui peuvent parfois être artificiels.

12. Dans un contexte légèrement différent (en ce qu'il a été dit que le différend soumis à la Cour représentait «un élément marginal et secondaire d'un problème d'ensemble» entre les Parties), la Cour a indiqué qu'«aucune disposition du Statut ou du Règlement ne lui interdit de se saisir d'un aspect d'un différend pour la simple raison que ce différend comporterait d'autres aspects, si importants soient-ils». En l'espèce, on pourrait paraphraser le dernier membre de la phrase comme suit: «pour la simple raison que ce différend est lié de manière inextricable à un problème bien plus large qui implique également d'autres parties». La Cour a poursuivi en indiquant que

«[n]ul n'a ... jamais prétendu que, parce qu'un différend juridique soumis à la Cour ne constitue qu'un aspect d'un différend politique, la Cour doit se refuser à résoudre dans l'intérêt des parties les questions juridiques qui les opposent...; si la Cour, contrairement à sa jurisprudence constante, acceptait une telle conception, il en résulte-

Gérard Prunier, «Rebel Movements and Proxy Warfare: Uganda, Sudan and the Congo (1986-1999)», *African Affairs*, vol. 103, n° 412, p. 359-383; l'article de John P. Clark cité dans la note de bas de page n° 1; David Shearer, «Africa's Great War», *Survival*, vol. 41, 1999, p. 89-106; voir également les rapports suivants de l'International Crisis Group: «North Kivu, into the Quagmire?» (15 août 1998); «Congo at War, a Briefing on the Internal and External Players in the Central African Conflict» (17 novembre 1998); «How Kabila Lost His Way» (21 mai 1999); «Africa's Seven-Nation War» (21 mai 1999); «The Agreement on a Cease-Fire in the Democratic Republic of Congo» (20 août 1999).

and unwarranted restriction upon the role of the Court in the *peaceful solution of international disputes*" (*United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, Judgment, I.C.J. Reports 1980*, p. 20, para. 37; emphasis added).

13. The last part of this quotation illustrates the important place assigned by the Charter to the Court in the context of the peaceful settlement of disputes, as is clear from Article 36, paragraph 3, in Chapter VI on the Pacific Settlement of Disputes. The concept of peaceful dispute settlement is premised on the condition that the parties to a dispute find their particular position and their specific concerns reflected in the settlement suggested to or imposed upon them. That settlement must acknowledge those concerns, even if it fails to satisfy the parties' demands or even censures their conduct.

14. I regret that the Judgment of the Court in my view falls short of meeting the standard just mentioned. It inadequately reflects the structural instability and insecurity in the region, the overall pattern of lawlessness and disorder and the reprehensible behaviour of all parties involved. A reading of the Judgment cannot fail to leave the impression that the dispute is first and foremost a dispute between two neighbouring States about the use of force and the ensuing excesses, perpetrated by one of them. A two-dimensional picture may correctly depict the object shown but it lacks depth and therefore does not reflect reality in full.

15. It is true that in paragraph 26 the Court states that it is aware of the complexity of the situation which has prevailed in the Great Lakes region and that the instability in the DRC has had negative security implications for Uganda and other neighbouring States.

It is also true that in paragraph 221 the Court observes that the actions of the various Parties in the complex conflict have contributed to the immense suffering faced by the Congolese population.

But in my view this awareness is insufficiently reflected in the Court's consideration of the various claims of the Parties. I will try to demonstrate this in the sections of this opinion dealing with the right of self-defence as claimed by Uganda (see B below), Uganda's first counter-claim (see E below) and Uganda's breach of its obligations under the Order on provisional measures (see D below).

B. USE OF FORCE AND SELF-DEFENCE

16. I am in full agreement with the Court that, as from the beginning of August 1998, Uganda could, for the presence of its forces on Congo-

rait une restriction considérable et injustifiée de son rôle en matière de *règlement pacifique* des différends internationaux» (*Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran, arrêt, C.I.J. Recueil 1980*, p. 20, par. 37; les italiques sont de moi).

13. La dernière partie de cette citation illustre la place importante assignée par la Charte à la Cour en matière de règlement pacifique des différends, au paragraphe 3 de l'article 36, qui figure au chapitre VI, consacré au règlement pacifique des différends. Le concept de règlement pacifique des différends suppose que les parties à un différend trouvent, dans le règlement qui leur est proposé ou imposé, l'expression de leur position particulière et de leurs inquiétudes spécifiques. Le règlement doit reconnaître ces préoccupations, même s'il ne satisfait pas les demandes des parties, voire censure leur conduite.

14. Je regrette que l'arrêt de la Cour ne remplisse pas, selon moi, le critère que je viens de mentionner. Il rend compte de manière imparfaite de l'instabilité et de l'insécurité structurelles dans la région, de la tendance générale à l'anarchie et au désordre ainsi que du comportement répréhensible de toutes les parties impliquées. En lisant l'arrêt, l'on n'échappe pas à l'impression que le différend est d'abord et avant tout un différend entre deux Etats voisins portant sur l'emploi de la force par l'un d'eux et les excès dont il s'est ensuite rendu coupable. Une image en deux dimensions peut représenter correctement un objet, mais elle manque de profondeur et ne fait, par conséquent, pas apparaître la réalité dans son entier.

15. Il est vrai qu'au paragraphe 26 la Cour indique être consciente de la situation complexe qui prévaut dans la région des Grands Lacs et du fait que l'instabilité en RDC a eu des incidences négatives pour la sécurité de l'Ouganda et d'autres Etats voisins.

Il est également vrai qu'au paragraphe 221 la Cour observe que les actes commis par les diverses parties à ce conflit complexe ont contribué aux immenses souffrances de la population congolaise.

Mais, selon moi, cette conscience n'apparaît pas suffisamment dans l'examen fait par la Cour des différentes demandes des Parties. C'est ce que je vais tenter de démontrer dans les sections de la présente opinion qui traitent du droit de légitime défense tel qu'invoqué par l'Ouganda (voir sect. B ci-après), de la première demande reconventionnelle de l'Ouganda (voir sect. E) et de la violation par l'Ouganda des obligations qui lui incombaient en vertu de l'ordonnance en indication de mesures conservatoires (voir sect. D).

B. EMPLOI DE LA FORCE ET LÉGITIME DÉFENSE

16. Je partage pleinement l'opinion de la Cour selon laquelle, à compter de début août 1998, l'Ouganda ne pouvait plus s'appuyer sur le

lese territory, no longer rely on the consent given by the DRC and that its military activities from that time on thus can only be considered in the light of the right of self-defence (Judgment, para. 106).

17. In the preceding months the initially warm relations between the Presidents of the DRC and Uganda had soured. In that same period the frequency and intensity of attacks by Ugandan rebel movements operating from Congolese territory had increased. In less than two months five attacks of a serious nature, in which a considerable number of civilians were killed or abducted, had taken place (Judgment, para. 132). A reoccurrence of the chronic instability of the pre-1997 period was, in particular after the outbreak of a rebellion against President Kabila on 2 August, certainly not beyond the realm of possibility.

18. Uganda chose to react by stepping up its military activities on the Congolese side of the border. During the month of August the UPDF successively took the towns and airports of Beni, Bunia and Watsa, “all in close proximity to the border”. I fully agree with the Court when it states that these actions were of a different nature from previous operations along the common border under the informal bilateral agreement (Judgment, para. 110). They were military assaults which could only be justified under the law of self-defence.

19. Uganda has claimed that the Congolese authorities were actively supporting the Ugandan rebels in carrying out their attacks but the Court has not been able to find “satisfactory proof of the involvement in these attacks, direct or indirect, of the Government of the DRC”. It thus found that these attacks could not be attributed to the DRC and I cannot fault this finding. (Judgment, para. 146.)

20. The Court consequently finds that “[f]or all these reasons . . . the legal and factual circumstances for the exercise of the right of self-defence by Uganda against the DRC were not present”. Then follows, however, a sentence which is not altogether clear:

“Accordingly, the Court has no need to respond to the contentions of the Parties as to whether and under what conditions contemporary international law provides for a right of self-defence against large-scale attacks by irregular forces.” (Judgment, para. 147.)

21. Presumably, the Court refers here to the exchange of arguments between the Parties whether the threshold, which the Court had previously determined as appropriate in characterizing support of activities by irregular bands as an attack by the “supporting” State (*Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*), *Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986*, p. 104,

consentement donné par la RDC pour justifier la présence de ses forces sur le territoire congolais, les activités militaires engagées par l'Ouganda à partir de cette date ne pouvant dès lors être examinées qu'au regard du droit de légitime défense (arrêt, par. 106).

17. Au cours des mois précédents, les bonnes relations, qui avaient tout d'abord existé entre les présidents de la RDC et de l'Ouganda s'étaient dégradées. Pendant cette même période, la fréquence et l'intensité des attaques perpétrées par des mouvements rebelles ougandais opérant à partir du territoire congolais avaient augmenté. En moins de deux mois, cinq attaques graves avaient eu lieu, au cours desquelles un nombre considérable de civils avaient été tués ou blessés (arrêt, par. 132). Un retour à l'instabilité chronique d'avant 1997 n'était certainement pas du domaine de l'impossible, en particulier après le déclenchement, le 2 août, d'une rébellion contre le président Kabila.

18. L'Ouganda choisit de réagir en intensifiant ses activités militaires du côté congolais de la frontière. Pendant le mois d'août, les UPDF s'emparèrent successivement des villes et aéroports de Béni, Bunia et Watsa, «toutes situées à proximité immédiate de la frontière». Je partage entièrement l'avis de la Cour lorsqu'elle juge que la nature de ces actions différait de celle des opérations antérieures entreprises le long de la frontière commune en vertu de l'accord bilatéral informel (arrêt, par. 110). Il s'agissait d'assauts militaires, qui ne pouvaient être justifiés qu'en vertu du droit de légitime défense.

19. L'Ouganda a prétendu que les autorités congolaises soutenaient activement les attaques lancées par les rebelles ougandais, mais la Cour n'a pas été en mesure de trouver «de preuve satisfaisante d'une implication directe ou indirecte du Gouvernement de la RDC dans ces attaques». Elle en a donc conclu que ces attaques ne pouvaient être attribuées à la RDC et je ne trouve aucune faille dans cette conclusion (arrêt, par. 146).

20. La Cour conclut donc que, «[p]our tous [c]es motifs..., les conditions de droit et de fait justifiant l'exercice d'un droit de légitime défense par l'Ouganda à l'encontre de la RDC n'étaient pas réunies». Toutefois, la phrase suivante n'est pas tout à fait claire:

«En conséquence, elle n'a pas à se prononcer sur les arguments des Parties relatifs à la question de savoir si et à quelles conditions le droit international contemporain prévoit un droit de légitime défense pour riposter à des attaques d'envergure menées par des forces irrégulières.» (Arrêt, par. 147.)

21. La Cour se réfère vraisemblablement ici à l'échange de vues entre les Parties sur la question de savoir si le seuil, que la Cour avait précédemment déterminé comme approprié lorsqu'elle avait qualifié le soutien aux activités de groupes irréguliers d'attaque de l'Etat «qui apporte le soutien» (*Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil

para. 195), was still in conformity with contemporary international law.

In the oral pleadings counsel for Uganda contended that

“armed attacks by armed bands whose existence is tolerated by the territorial sovereign generate legal responsibility and therefore constitute armed attacks for the purpose of Article 51. And thus, there is a separate, a super-added standard of responsibility, according to which a failure to control the activities of armed bands, creates a susceptibility to action in self-defence by neighbouring States.” (CR 2005/7, p. 30, para. 80.)

The DRC for its part denied that the mere acknowledgment that armed groups were present on its territory was tantamount to support.

“To assimilate mere tolerance by the territorial sovereign of armed groups on its territory with an armed attack clearly runs counter to the most established principles in such matters. That position, which consists in considerably lowering the threshold required for the establishment of aggression, obviously finds no support in the *Nicaragua Judgment*.” (CR 2005/12, p. 26, para. 6.)

22. The Court does not deem it necessary at this point to deal with these contentions since it has found that the attacks by the rebels “did not emanate from armed bands or irregulars sent by the DRC or *on behalf of* the DRC, within the sense of Article 3 (*g*) of General Assembly resolution 3314 (XXIX) on the definition of aggression adopted on 14 December 1974” (Judgment, para. 146; emphasis added). By drawing this conclusion, the Court, however, implicitly rejects Uganda’s argument that mere tolerance of irregulars “creates a susceptibility to action in self-defence by neighbouring States”.

23. It deserves mentioning, however, that the Court deals in more explicit detail with this issue when considering Uganda’s first counter-claim with regard to the period 1994-1997. The Court there says that it “cannot conclude that the absence of action by Zaire’s Government against the rebel groups in the border area is tantamount to ‘tolerating’ or ‘acquiescing’ in their activities” and that “[t]hus the part of Uganda’s first counter-claim alleging Congolese responsibility for tolerating the rebel groups prior to May 1997 cannot be upheld.” (Judgment, para. 301).

24. I agree that in general it cannot be said that a mere failure to control the activities of armed bands present on a State’s territory is by itself tantamount to an act which can be attributed to that State, even though I do not share the Court’s finding with regard to the first counter-claim.

1986, p. 104, par. 195), était toujours conforme au droit international contemporain.

Au cours de sa plaidoirie, le conseil de l'Ouganda a affirmé que :

«les agressions armées menées par des bandes armées dont l'existence est tolérée par le souverain territorial créent une responsabilité en droit et constituent par conséquent des agressions armées au sens de l'article 51. Il existe de ce fait une norme distincte, surajoutée, de responsabilité suivant laquelle, en l'absence de contrôle exercé sur l'activité de bandes armées, on risquera de voir des Etats voisins prendre l'initiative d'assurer leur légitime défense.» (CR 2005/7, p. 30, par. 80.)

La RDC a nié, pour sa part, que le simple fait de reconnaître que des groupes armés étaient présents sur son territoire revienne à apporter un soutien à ces groupes.

«L'assimilation d'une simple tolérance du souverain territorial à l'égard de bandes armées présentes sur son territoire à un acte d'agression va clairement à l'encontre des principes les mieux établis dans le domaine. Cette position, qui consiste à abaisser considérablement le seuil requis pour que l'on puisse parler d'agression, ne peut évidemment trouver aucun appui dans l'arrêt *Nicaragua*.» (CR 2005/12, p. 26, par. 6.)

22. La Cour n'a pas jugé nécessaire à ce stade de se pencher sur ces affirmations puisqu'elle conclut que les attaques par les rebelles «n'étaient pas le fait de bandes armées ou de forces irrégulières envoyées par la RDC ou *en son nom*, au sens de l'article 3 *g*) de la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale sur la définition de l'agression, adoptée le 14 décembre 1974» (arrêt, par. 146; les italiques sont de moi). En tirant cette conclusion, la Cour rejette toutefois implicitement l'argument de l'Ouganda selon lequel le simple fait de tolérer des irréguliers «risquera de voir des Etats voisins prendre l'initiative d'assurer leur légitime défense».

23. Le fait que la Cour traite de cette question de manière plus détaillée lorsqu'elle examine la première demande reconventionnelle de l'Ouganda au regard de la période allant de 1994 à 1997 mérite cependant d'être mentionné. La Cour indique alors qu'elle «ne saurait ... conclure que l'absence d'action du Gouvernement du Zaïre à l'encontre des groupes rebelles dans la région frontalière correspond à une «tolérance» de ces activités ou à un «acquiescement» à celles-ci» et que «[l]e volet de la première demande reconventionnelle de l'Ouganda qui met en cause la responsabilité de la RDC pour avoir toléré les groupes rebelles avant le mois de mai 1997 ne peut donc être retenu» (arrêt, par. 301).

24. Je conviens que, de manière générale, on ne peut dire que la simple incapacité à contrôler les activités de bandes armées présentes sur le territoire d'un Etat corresponde en soi à un acte pouvant être attribué à cet Etat, même si je ne partage pas la conclusion de la Cour concernant la

But I fail to understand why the Court said explicitly there what it only said implicitly with regard to the DRC's first claim, notwithstanding that Uganda raised that very same argument when it contested that claim.

25. What is more important, however, is that the Court refrains from taking a position with regard to the question whether the threshold set out in the *Nicaragua* Judgment is still in conformity with contemporary international law in spite of the fact that that threshold has been subject to increasingly severe criticism ever since it was established in 1986. The Court thus has missed a chance to fine-tune the position it took 20 years ago in spite of the explicit invitation by one of the Parties to do so.

26. But the sentence quoted in paragraph 20 calls for another comment. Even if one assumes (as I am inclined to do) that mere failure to control the activities of armed bands cannot in itself be attributed to the territorial State as an unlawful act, that in my view does not necessarily mean that the victim State is under such circumstances not entitled to exercise the right of self-defence under Article 51. The Court only deals with the question whether Uganda was entitled to act in self-defence *against the DRC* and replies in the negative since the activities of the rebel movements could not be attributed to the DRC. By doing so, the Court does not answer the question as to the kind of action a victim State is entitled to take if the armed operation by irregulars, "because of its scale and effects, would have been classified as an armed attack rather than as a mere frontier incident had it been carried out by regular armed forces" (*Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, *Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986*, p. 103, para. 195) but no involvement of the "host Government" can be proved.

27. The Court seems to take the view that Uganda would have only been entitled to self-defence *against the DRC* since the right of self-defence is conditional on an attack being attributable, either directly or indirectly, *to a State*. This would be in line with what the Court said in its Advisory Opinion of 9 July 2004: "Article 51 of the Charter thus recognizes the existence of an inherent right of self-defence in the case of armed attack *by one State against another State*" (*Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, I.C.J. Reports 2004*, p. 194, para. 139; emphasis added).

28. By implicitly sticking to that position, the Court seems to ignore or even to deny the legal relevance of the question referred to at the end of paragraph 26.

But, as I already pointed out in my separate opinion to the 2004 Advisory Opinion on *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Article 51 merely

première demande reconventionnelle. Mais je ne comprends pas pourquoi la Cour a alors exprimé de façon explicite ce qu'elle n'a indiqué que de façon implicite lorsqu'elle a examiné la première demande de la RDC, bien que l'Ouganda ait soulevé exactement le même argument quand il a contesté cette demande.

25. Mais ce qui importe davantage, c'est que la Cour n'ait pas pris position sur la question de savoir si le seuil établi dans l'arrêt rendu en l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires* demeurerait conforme au droit international contemporain, bien que ce seuil ait fait l'objet de critiques de plus en plus nombreuses depuis qu'il a été énoncé en 1986. La Cour a ainsi laissé passer, malgré l'invitation explicite faite en ce sens par l'une des Parties, une occasion de préciser sa position adoptée vingt ans plus tôt.

26. Mais la phrase citée au paragraphe 20 appelle un autre commentaire. A supposer même (comme je suis tenté de le faire) que la simple absence de contrôle des activités de bandes armées ne puisse pas, en soi, être imputée comme acte illicite à l'Etat sur le territoire duquel ces activités s'exercent, cela ne signifie pas nécessairement selon moi que l'Etat victime ne soit pas en droit, dans de telles circonstances, d'exercer le droit de légitime défense prévu à l'article 51. La Cour ne traite que de la question de savoir si l'Ouganda était en droit d'agir en légitime défense *contre la RDC* et répond par la négative puisque les activités des mouvements rebelles ne pouvaient pas être imputées à la RDC. En procédant ainsi, la Cour ne répond pas à la question de savoir quelle sorte d'action un Etat victime peut prendre si l'action armée de forces irrégulières est telle «par ses dimensions et ses effets, qu'elle aurait été qualifiée d'agression armée et non de simple incident de frontière si elle avait été le fait de forces armées régulières» (*Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 104, par. 195), mais qu'aucune implication du «gouvernement hôte» ne peut être prouvée.

27. La Cour semble adopter l'opinion selon laquelle l'Ouganda ne pouvait se prévaloir du droit de légitime défense que *contre la RDC*, puisque le droit de légitime défense est subordonné à une attaque imputable, directement ou indirectement, à un Etat. Cette position irait dans le sens de ce qu'a dit la Cour dans son avis consultatif du 9 juillet 2004: «L'article 51 de la Charte reconnaît ainsi l'existence d'un droit naturel de légitime défense en cas d'agression armée par un Etat contre un autre Etat.» (*Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, C.I.J. Recueil 2004, p. 194, par. 139; les italiques sont de moi.)

28. En s'en tenant implicitement à cette position, la Cour semble ignorer, voire même nier, l'importance juridique de la question soulevée à la fin du paragraphe 26.

Mais, comme je l'ai déjà souligné dans mon opinion individuelle jointe à l'avis consultatif de 2004 relatif aux *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, l'article 51

“conditions the exercise of the inherent right of self-defence on a previous armed attack without saying that this armed attack must come from another State even if this has been the generally accepted interpretation for more than 50 years” (*I.C.J. Reports 2004*, p. 230, para. 35).

I also observed that this interpretation no longer seems to be shared by the Security Council, since in resolutions 1368 (2001) and 1373 (2001) it recognizes the inherent right of individual or collective self-defence without making any reference to an armed attack by a State. In these resolutions the Council called acts of international terrorism, without any further qualification and without ascribing them to a particular State, a threat to international peace and security.

29. If the activities of armed bands present on a State’s territory cannot be attributed to that State, the victim State is not the object of an armed attack by it. But if the attacks by the irregulars would, because of their scale and effects, have had to be classified as an armed attack had they been carried out by regular armed forces, there is nothing in the language of Article 51 of the Charter that prevents the victim State from exercising its *inherent* right of self-defence.

30. When dealing with the first counter-claim in paragraph 301 of the Judgment, the Court describes a phenomenon which in present-day international relations has unfortunately become as familiar as terrorism, viz. the almost complete absence of government authority in the whole or part of the territory of a State. If armed attacks are carried out by irregular bands from such territory against a neighbouring State, they are still armed attacks even if they cannot be attributed to the territorial State. It would be unreasonable to deny the attacked State the right to self-defence merely because there is no attacker State, and the Charter does not so require. “Just as Utopia is entitled to exercise self-defence against an armed attack by Arcadia, it is equally empowered to defend itself against armed bands or terrorists operating from within the Arcadian territory”, as Professor Yoram Dinstein puts it³.

31. Whether such reaction by the attacked State should be called self-defence or an act under the state of necessity⁴ or be given a separate name, for example “extra-territorial law enforcement”, as suggested by Dinstein himself, is a matter which is not relevant for the present purpose. The lawfulness of the conduct of the attacked State must be put to the same test as that applied in the case of a claim of self-defence against a State: does the armed action by the irregulars amount to an armed

³ Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, 3rd ed., 2001, p. 216.

⁴ See Oscar Schachter, “The Use of Force against Terrorists in Another Country”, *Israel Yearbook on Human Rights*, Vol. 19 (1989), pp. 225 ff.

«subordonne [simplement] l'exercice du droit naturel de légitime défense à l'existence d'une agression armée préalable sans indiquer que cette agression armée doit être le fait d'un autre Etat, même si telle est l'interprétation qui est généralement acceptée depuis plus de cinquante ans» (*C.I.J. Recueil 2004*, p. 230, par. 35).

J'ai également fait observer que cette interprétation ne semblait plus être partagée par le Conseil de sécurité, celui-ci ayant reconnu, dans ses résolutions 1368 (2001) et 1373 (2001), le droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, sans faire aucunement référence à une agression armée par un Etat. Dans ces résolutions, le Conseil a désigné les actes de terrorisme international, sans les qualifier plus avant et sans les imputer à un Etat particulier, comme constituant une menace pour la paix et la sécurité internationales.

29. Si les activités des bandes armées présentes sur le territoire d'un Etat ne peuvent pas être attribuées à celui-ci, l'Etat victime ne fait pas l'objet d'une agression armée de la part de l'Etat en question. Mais si l'on se trouve dans la situation où les attaques perpétrées par des forces irrégulières auraient pu, par leurs dimensions et leurs effets, être qualifiées d'agression armée eussent-elles été le fait de forces armées régulières, rien dans les termes de l'article 51 de la Charte n'empêche l'Etat victime d'exercer son droit *naturel* de légitime défense.

30. Traitant de la première demande reconventionnelle au paragraphe 301 de l'arrêt, la Cour décrit un phénomène qui, dans les relations internationales actuelles, est malheureusement devenu aussi courant que le terrorisme, à savoir l'absence presque totale d'autorité gouvernementale sur tout ou partie du territoire d'un Etat. Si des forces irrégulières conduisent des attaques armées à partir d'un tel territoire à l'encontre d'un Etat voisin, ces attaques restent des attaques armées même si elles ne peuvent être attribuées à l'Etat à partir du territoire duquel elles sont menées. Il ne serait pas raisonnable de nier à l'Etat agressé le droit de légitime défense, simplement parce qu'il n'y a pas d'Etat agresseur, ce que la Charte n'exige pas. «De la même façon qu'Utopie a le droit d'exercer la légitime défense contre une agression armée d'Arcadie, elle a le droit de se défendre contre des bandes armées ou des terroristes opérant à partir du territoire arcadien», ainsi que l'a exposé M. Yoram Dinstein³.

31. Qu'une telle réaction de la part de l'Etat attaqué soit appelée légitime défense ou acte au titre de l'état de nécessité⁴ ou encore qu'il lui soit donné un autre nom, par exemple, «exercice extraterritorial des pouvoirs de police», comme l'a proposé Dinstein lui-même, est une question qui ne présente en l'espèce aucune pertinence. La licéité de la conduite de l'Etat attaqué doit être soumise au même examen qu'une prétention de légitime défense formulée à l'encontre d'un Etat: l'action armée de forces régu-

³ Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, 3^e éd., 2001, p. 216.

⁴ Voir Oscar Schachter, «The Use of Force against Terrorists in Another Country», *Israel Yearbook on Human Rights*, vol. 19, 1989, p. 225 et suiv.

attack and, if so, is the armed action by the attacked State in conformity with the requirements of necessity and proportionality.

32. As for the first question, I am of the view that the series of attacks which were carried out from June till the beginning of August 1998, and which are enumerated in paragraph 132 of the Judgment, can be said to have amounted to an armed attack in the sense of Article 51, thus entitling Uganda to the exercise of self-defence. Although Uganda, during the proceedings, persistently claimed that the DRC was directly or indirectly involved in these attacks, the finding that this allegation cannot be substantiated and that these attacks are therefore not attributable to the DRC has no direct legal relevance for the question whether Uganda is entitled to exercise its right of self-defence.

33. The next question therefore is: was this right of self-defence exercised in conformity with the rules of international law?

During the month of August 1998 Ugandan military forces seized a number of towns and airports in an area contiguous to the border-zone where Uganda had previously operated with the consent of and, according to the Protocol of April 1998, in co-operation with the DRC.

Taking into account the increased instability and the possibility of a return to the undesirable conditions of the late Mobutu period, I do not find these actions unnecessary or disproportionate to the purpose of repelling the persistent attacks of the Ugandan rebel movements.

34. It was only when Uganda acted upon the invitation of Rwanda and sent a battalion to occupy the airport of Kisangani — located at a considerable distance from the border area — on 1 September 1998 that it grossly overstepped the limits set by customary international law for the lawful exercise of the right of self-defence.

Not by any stretch of the imagination can this action or any of the subsequent attacks against a great number of Congolese towns and military bases be considered as having been necessitated by the protection of Uganda's security interests. These actions moreover were grossly disproportionate to the professed aim of securing Uganda's border from armed attacks by anti-Ugandan rebel movements.

35. I therefore fully share the Court's final conclusion that Uganda's military intervention was of such a magnitude and duration that it must be considered a grave violation of the prohibition on the use of force expressed in Article 2, paragraph 4, of the Charter (Judgment, para. 165).

I feel strongly, however, that the Court, on the basis of the facts and the arguments presented by the Parties and irrespective of the motives ascribed to them, should have gone further than merely finding that Uganda had failed to substantiate its claim that the DRC was directly or

lières correspond-elle à une agression armée, et, si oui, la réaction de l'Etat agressé satisfait-elle aux exigences de nécessité et de proportionnalité?

32. Pour ce qui est de la première question, je suis d'avis que les attaques menées entre juin et début août 1998, lesquelles sont énumérées au paragraphe 132 de l'arrêt, peuvent être considérées comme correspondant à une agression armée au sens de l'article 51, autorisant ainsi l'Ouganda à exercer son droit de légitime défense. Bien que l'Ouganda ait prétendu obstinément, pendant la procédure, que la RDC était directement ou indirectement impliquée dans ces attaques, la conclusion selon laquelle cette allégation ne peut être étayée et ces attaques ne sont par conséquent pas attribuables à la RDC n'a aucune pertinence juridique directe quant à la question de savoir si l'Ouganda pouvait exercer son droit de légitime défense.

33. La question qui se pose ensuite est par conséquent la suivante: Ce droit de légitime défense a-t-il été exercé conformément aux règles du droit international?

Pendant le mois d'août 1998, les forces militaires ougandaises se sont emparées d'un certain nombre de villes et d'aéroports dans une région adjacente à la zone frontalière dans laquelle l'Ouganda avait antérieurement agi avec le consentement de la RDC et, conformément au protocole d'avril 1998, en coopération avec elle.

Si l'on tient compte de l'instabilité croissante et de la possibilité d'un retour à la situation indésirable qui avait prévalu à la fin de la période Mobutu, j'estime que ces actions étaient nécessaires et proportionnées par rapport à l'objectif visant à repousser les attaques continues des mouvements rebelles ougandais.

34. Ce n'est que lorsque l'Ouganda, agissant à l'instigation du Rwanda, a, le 1^{er} septembre 1998, envoyé un bataillon pour occuper l'aéroport de Kisangani — situé à une distance considérable de la région frontalière — qu'il a largement dépassé les limites fixées par le droit international coutumier à l'exercice licite du droit de légitime défense.

Même un gros effort d'imagination ne permet pas de considérer cette action, ni aucune des attaques suivantes contre un grand nombre de villes et de bases militaires congolaises, comme nécessaire à la protection des intérêts de l'Ouganda en matière de sécurité. En outre, ces actions étaient largement disproportionnées par rapport à l'objectif annoncé de sécuriser la frontière ougandaise contre les attaques armées des mouvements rebelles antiougandais.

35. Par conséquent, je partage pleinement la conclusion finale de la Cour selon laquelle l'intervention militaire de l'Ouganda a été d'une ampleur et d'une durée telles qu'elle doit être considérée comme une violation grave de l'interdiction de l'emploi de la force énoncée au paragraphe 4 de l'article 2 de la Charte des Nations Unies (arrêt, par. 165).

Toutefois, je suis convaincu que la Cour, sur la base des faits et des arguments que lui ont présentés les Parties et indépendamment des motifs qu'elles leur ont attribués, n'aurait pas dû se limiter à conclure que l'Ouganda n'avait pas réussi à étayer sa thèse selon laquelle la RDC était

indirectly involved in the attacks by the rebel movements and thus concluding that Uganda was not entitled to self-defence. In the circumstances of the case and in view of its complexity, a further legal analysis of Uganda's position, and the rights ensuing therefrom, would in my view have been appropriate.

Thus the Court has forgone a precious opportunity to provide clarification on a number of issues which are of great importance for present-day international society but still are largely obscure from a legal point of view.

C. BELLIGERENT OCCUPATION

36. The Court is of the view that Uganda must be considered as the occupying Power, in the sense of the *jus in bello*, in Ituri district. It further concludes that it has not been provided with evidence to show that authority as occupying Power was exercised by Ugandan armed forces in any areas other than in Ituri district (Judgment, paras. 176 and 177).

37. Although I have no difficulty with the Court's finding with regard to Ituri district, I have some doubts in respect of the Court's reasoning leading to the conclusion that Uganda was not in the position of an occupying Power in other areas invaded by the UDFP.

38. Article 42 of the 1907 Hague Regulations provides that:

“territory is considered occupied when it is actually placed under the authority of the hostile army.

The occupation extends only to the territory where such authority has been established and can be exercised.”

To all appearances this definition is based on factual criteria. However, as Professor Adam Roberts aptly remarks: “The core meaning of the term is obvious enough; but as usually happens with abstract concepts, its frontiers are less clear.”⁵

39. The reasons for this lack of clarity may in the first place be of a factual nature. The situation on the ground is often confused and the parties involved may present conflicting pictures of this situation. In the present case, however, the Parties agree to a remarkably great extent on the localities taken by the UDFP in the relevant period. They differ, however, considerably on the question whether the places where Ugandan troops were present, were actually under the authority of Uganda. This is mainly a factual issue.

40. The lack of clarity may, however, also be due to non-factual con-

⁵ Adam Roberts, “What Is Military Occupation?”, *British Year Book of International Law*, Vol. 55 (1984), pp. 249-305, at p. 249.

directement ou indirectement impliquée dans les attaques des mouvements rebelles et qu'il n'était donc pas en droit de recourir à la légitime défense. Dans les circonstances de l'espèce et devant sa complexité, il aurait été approprié selon moi de procéder à une analyse juridique plus complète de la position de l'Ouganda et des droits qui en découlent.

La Cour s'est ainsi privée d'une occasion précieuse de fournir des précisions sur un certain nombre de points de grande importance pour la société internationale d'aujourd'hui et qui restent en grande partie obscurs d'un point de vue juridique.

C. OCCUPATION DE GUERRE

36. La Cour est d'avis qu'il faut considérer l'Ouganda comme une puissance occupante au sens du *jus in bello* dans le district de l'Ituri. Elle conclut en outre qu'aucune preuve n'a été apportée de ce que les forces armées ougandaises auraient exercé leur autorité en tant que puissance occupante dans d'autres régions que le district de l'Ituri (arrêt, par. 176-177).

37. Même si je m'associe pleinement à la conclusion de la Cour en ce qui concerne le district de l'Ituri, j'ai quelques doutes quant au raisonnement qui l'a amenée à conclure que l'Ouganda n'était pas dans la position de puissance occupante dans d'autres régions envahies par les UPDF.

38. L'article 42 du règlement de La Haye de 1907 dispose que :

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

L'occupation ne s'étend qu'aux territoires où cette autorité est établie et en mesure de s'exercer.»

Selon toute apparence, cette définition est fondée sur un critère factuel. Toutefois, comme l'a judicieusement fait remarquer Adam Roberts : «La signification centrale de ce terme est suffisamment évidente ; mais, ainsi qu'il arrive souvent avec les concepts abstraits, ses frontières sont moins claires.»⁵

39. Les raisons de ce manque de clarté peuvent être tout d'abord de nature factuelle. La situation sur le terrain est souvent confuse et les parties impliquées peuvent en présenter des tableaux contradictoires. Toutefois, en l'espèce, les Parties sont d'accord dans une mesure étonnamment large sur les lieux dont se sont emparées les UPDF dans la période considérée. En revanche, leurs opinions divergent considérablement sur la question de savoir si les lieux où se trouvaient les troupes ougandaises étaient effectivement sous l'autorité de l'Ouganda. Il s'agit essentiellement d'une question de fait.

40. L'absence de clarté peut toutefois être également due à des consi-

⁵ Adam Roberts, «What is Military Occupation?», *British Year Book of International Law*, vol. 55, 1984, p. 249.

siderations. As one author points out: “[o]ccupation’ has . . . acquired a pejorative connotation, and as a result, occupants would tend to prefer euphemistic titles to portray their position”⁶. This author further observes that at the time of the adoption of the Hague Regulations it was generally assumed that, upon gaining control, the occupant would *establish* its authority over the occupied territory by introducing some kind of direct and therefore easily identifiable administration. In a period when war or the use of force as such was not legally objectionable, the notion of occupation as a term of art was not held in disrepute either. And thus the establishment of an administrative system by the occupant was seen as quite normal.

41. Partly as a result of the outlawing of war, that practice has become the exception rather than the rule. Occupants feel more and more inclined to make use of arrangements where authority is said to be exercised by transitional governments or rebel movements or where the occupant simply refrains from establishing an administrative system.

“In these cases, the occupants would tend not to acknowledge the applicability of the law of occupation to their own or their surrogate’s activities, and when using surrogate institutions, would deny any international responsibility for the latter’s actions.”⁷

42. In the present case, the Court was confronted with both these factual and non-factual issues. Uganda denied its responsibility under the law of occupation firstly on the ground that its troops were too thinly spread to be able to exercise authority. It argued secondly that actual authority was vested in the Congolese rebel movements, which carried out virtually all administrative functions.

43. The Court has deemed it its task

“to satisfy itself that the Ugandan armed forces in the DRC were not only stationed in particular locations but also that they had *substituted their own authority* for that of the Congolese Government” (Judgment, para. 173; emphasis added).

44. It is in particular this element of “substitution of the occupant’s authority for that of the territorial power” which leads in my opinion to an unwarranted narrowing of the criteria of the law of belligerent occupation as these have been interpreted in customary law since 1907.

⁶ Eyal Benvenisti, *The International Law of Occupation*, 1993, p. 212. Roberts also refers to this phenomenon: “To many, ‘occupation’ is almost synonymous with aggression and oppression”, *op. cit.*, p. 301.

⁷ Eyal Benvenisti, *op. cit.*, p. 5.

dérations autres que factuelles. Comme le souligne Eyal Benvenisti: ««[l']occupation» a ... acquis une connotation péjorative et, en conséquence, les occupants tendent à préférer des euphémismes pour décrire leur position»⁶. Cet auteur note en outre que, au moment de l'adoption du règlement de La Haye, il était généralement présumé qu'une fois pris le contrôle d'un territoire l'occupant établissait son autorité sur le territoire occupé en introduisant une sorte d'administration directe et, par conséquent, aisément identifiable. A une période où la guerre ou l'emploi de la force en tant que tel n'étaient pas juridiquement répréhensibles, la notion d'occupation, en tant que terme technique, n'était pas non plus entachée de discrédit. Aussi, la mise en place d'un système d'administration par l'occupant était-elle considérée comme tout à fait normale.

41. C'est en partie parce que la guerre a été mise hors la loi que cette pratique est devenue l'exception plutôt que la règle. Les occupants sont de plus en plus enclins à recourir à des arrangements par lesquels l'autorité passe pour être exercée par des gouvernements de transition ou des mouvements rebelles ou par lesquels il évite simplement de mettre en place une quelconque administration.

«Dans ces cas, les occupants ont tendance à ne pas reconnaître l'applicabilité du droit relatif à l'occupation à leurs propres activités ou à celles de leurs agents et, lorsqu'ils ont recours à des institutions de substitution, à nier toute responsabilité dans les actions de ces dernières.»⁷

42. En l'espèce, la Cour s'est trouvée confrontée à ces deux aspects, factuel et non factuel. L'Ouganda a tout d'abord nié sa responsabilité au regard du droit de l'occupation au motif que, premièrement, ses troupes étaient si éparses qu'elles n'auraient pu être en mesure d'exercer une autorité, et que, deuxièmement, c'étaient les mouvements rebelles congolais qui étaient investis de l'autorité réelle et occupaient pratiquement toutes les fonctions administratives.

43. La Cour a jugé que sa tâche était de

«s'assurer que les forces armées ougandaises présentes en RDC n'étaient pas seulement stationnées en tel ou tel endroit, mais qu'elles avaient également *substitué leur propre autorité* à celle du Gouvernement congolais» (arrêt, par. 173; les italiques sont de moi).

44. C'est en particulier cet élément de «substitution de l'autorité de l'occupant à celle du pouvoir territorial» qui conduit, selon moi, à un rétrécissement indu des critères du droit de l'occupation de guerre tels qu'ils sont interprétés en droit coutumier depuis 1907.

⁶ Eyal Benvenisti, *The International Law of Occupation*, 1993, p. 212. Roberts fait également référence à ce phénomène: «Pour beaucoup, «l'occupation» est presque synonyme d'agression et d'oppression.» (*Op. cit.*, p. 301.)

⁷ Eyal Benvenisti, *op. cit.*, p. 5.

45. Article 41 of the “Oxford Manual” adopted in 1880 by the Institut de droit international already stated:

“Territory is regarded as occupied when, as the consequence of invasion by hostile forces, the State to which it belongs has *ceased, in fact*, to exercise its authority therein, and the invading State *is alone in a position to maintain order there*. The limits within which this state of affairs exists determine the extent and duration of the occupation.” (Emphasis added.)

It is noteworthy that these criteria have remained virtually unaltered. In modern national manuals on the law of armed conflict these criteria are expressed in similar terms; they are, firstly, that

“military occupation presupposes a hostile invasion, resisted or unresisted, as a result of which the invader has rendered the invaded government incapable of exercising its authority, and [secondly] that the invader is in a position to substitute its own authority for that of the former government”⁸.

46. In the present case the first criterion is certainly met; even if the actual authority of the DRC Government in the north-eastern part of the country was already decidedly weak before the invasion by the UPDF, that Government indisputably was rendered incapable of exercising the authority it still had as a result of that invasion. By occupying the nerve centres of governmental authority — which in the specific geographical circumstances were the airports and military bases — the UPDF effectively barred the DRC from exercising its authority over the territories concerned.

47. The Court, without explicitly mentioning this criterion, nevertheless seems to assume that it has been met. It concentrates, however, on the second criterion, the actual exercise of authority by the Ugandan armed forces and concludes that it has not been provided with “any specific evidence . . . that authority was exercised by [them] in any areas other than in Ituri district”. It seems to adopt the view that in these areas authority was exercised by the rebel movements which cannot be considered to have been controlled by Uganda. (Judgment, para. 177.)

48. The Court in my view did not give sufficient consideration to the fact that it was the Ugandan armed invasion which enabled the Congolese rebel movements to bring the north-eastern provinces under their control. Had there been no invasion, the central Government would have been in a far better position to resist these rebel movements. Uganda’s invasion was therefore crucial for the situation as it developed after the outbreak of the civil war. As the decisive factor in the elimination of the

⁸ *United States Manual on the Law of Land Warfare* (1956), FM 27-10. See also *United Kingdom Manual of the Law of Armed Conflict* (2004), p. 275, 11.3.

45. L'article 41 des «résolutions d'Oxford» adoptées en 1880 par l'Institut de droit international disposait déjà :

«Un territoire est considéré comme occupé lorsque, à la suite de son invasion par des forces ennemies, l'Etat dont il relève a *cessé, en fait*, d'y exercer une autorité régulière, et que l'Etat envahisseur *se trouve être seul à même d'y maintenir l'ordre*. Les limites dans lesquelles ce fait *se produit* déterminent *l'étendue et la durée* de l'occupation.» (Les italiques sont de moi.)

Il convient de noter que ces critères sont restés pratiquement identiques. Ils sont exprimés en termes similaires dans les manuels modernes consacrés au droit des conflits armés :

«[premièrement,] l'occupation militaire doit impliquer une invasion hostile — à laquelle peut éventuellement s'opposer une résistance — à l'issue de laquelle l'envahisseur rend le gouvernement envahi incapable d'exercer son autorité; [deuxièmement,] l'envahisseur doit être en position de substituer sa propre autorité à celle de l'ancien gouvernement»⁸.

46. En l'espèce, le premier critère est certainement respecté; même si l'autorité réelle du Gouvernement de la RDC dans la partie nord-est du pays était déjà vraiment très faible avant l'invasion par les UPDF, ce gouvernement a sans conteste été mis dans l'incapacité, à la suite de cette invasion, d'exercer le peu d'autorité qui lui restait. En occupant les centres opérationnels de l'autorité gouvernementale — à savoir, dans cette situation géographique particulière, les aéroports et les bases militaires —, les UPDF ont effectivement empêché la RDC d'exercer son autorité sur les territoires concernés.

47. La Cour, sans mentionner explicitement ce critère, semble néanmoins supposer qu'il a été satisfait. Elle s'attache cependant au deuxième critère, l'exercice réel de l'autorité par les forces armées ougandaises, et conclut qu'«aucune preuve spécifique [ne lui a été apportée] de ce qu'elles (les forces armées ougandaises)] auraient exercé leur autorité dans d'autres régions que le district de l'Ituri». Elle semble faire sienne l'opinion selon laquelle l'autorité était exercée dans ces régions par les mouvements rebelles, lesquels ne peuvent être considérés comme ayant été contrôlés par l'Ouganda (arrêt, par. 177).

48. Selon moi, la Cour n'accorde pas assez d'attention au fait que c'est l'invasion armée ougandaise qui a permis aux mouvements rebelles congolais de prendre le contrôle des provinces du Nord-Est. S'il n'y avait pas eu invasion, le gouvernement central aurait été en bien meilleure position pour résister à ces mouvements rebelles. L'invasion ougandaise a par conséquent été décisive pour la situation telle qu'elle a évolué après le déclenchement de la guerre civile. En tant qu'elle a joué un rôle détermi-

⁸ *United States Manual on the Law of Land Warfare*, 1956, FM 27-10. Voir également *United Kingdom Manual of the Law of Armed Conflict*, 2004, p. 275, 11.3.

DRC's authority in the invaded area, Uganda actually replaced it with its own authority.

49. I am, therefore, of the opinion that it is irrelevant from a legal point of view whether it exercised this authority directly or left much of it to local forces or local authorities. As long as it effectively occupied the locations which the DRC Government would have needed to re-establish its authority, Uganda had *effective*, and thus factual, authority. Its argument that it cannot be considered to have been an effective occupying Power, in view of the limited number of its troops, cannot therefore be upheld⁹.

50. As long as Uganda maintained its hold on these locations, it remained the effective authority and thus the occupying Power, until a new state of affairs developed. Such a new state of affairs was effected by the Lusaka Ceasefire Agreement of 10 July 1999. In normal circumstances, a ceasefire agreement as such does not change the legal situation, at least as long as the occupying Power remains in control. But the Lusaka Agreement is, as the Court states,

“more than a mere ceasefire agreement, in that it lays down various ‘principles’ (Art. III) which cover both the internal situation within the DRC and its relations with its neighbours” (Judgment, para. 97).

51. The Lusaka Agreement laid the foundation for the re-establishment of an integrated Congolese State structure. For this purpose the status of the two most important rebel movements — the MLC and the RCD — now called the “armed opposition”, was modified; they became formal participants in the open national dialogue (Art. III, para. 19). This new position was reflected in their signing of the agreement as separate parties per the attached list.

52. In my opinion the “upgraded” status of the two rebel movements directly affected Uganda's position as occupying Power. These move-

⁹ See also Oppenheim-Lauterpacht, *International Law*, 7th ed., 1962, p. 435:

“When the legitimate sovereign is *prevented* from exercising his powers, and the occupant, *being able* to *assert* his authority, actually establishes an administration over a territory, it matters not with what means, and in what ways, his authority is exercised.” (Emphasis added.)

See also H. P. Gasser in D. Fleck (ed.), *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflict*, 1995, p. 243:

“Even if the stated strategic goal of an invasion of foreign territory is not to gain control of the area or its inhabitants, but ‘merely’ to secure against attacks on the invader's own territory close to the border, the invading power still bears responsibility for the parts of the territory actually controlled. Similarly, neither the claimed short duration of the occupation nor the *absence of military administration* for the occupied territory makes any difference.” (Emphasis added.)

nant dans l'élimination de toute autorité de la RDC dans la région envahie, l'Ouganda a effectivement remplacé cette autorité par la sienne propre.

49. J'estime par conséquent que la question de savoir si l'Ouganda a exercé cette autorité directement ou s'il en a laissé la plus grande partie aux forces ou aux autorités locales n'est pas pertinente d'un point de vue juridique. Tant qu'il a effectivement occupé les localités sur lesquelles le Gouvernement de la RDC aurait eu besoin d'établir de nouveau la sienne, l'Ouganda exerçait une autorité *effective*, et donc une autorité *de facto*. Son argument, selon lequel il ne peut être considéré comme ayant véritablement constitué une puissance occupante, étant donné le nombre limité de ses troupes, ne peut être retenu⁹.

50. Tant que l'Ouganda a maintenu son emprise sur ces localités, il est resté l'autorité réelle, et donc la puissance occupante, et ce, jusqu'à ce qu'une nouvelle situation apparaisse. Ce nouvel état de choses a été créé par l'accord de cessez-le-feu de Lusaka du 10 juillet 1999. Dans des circonstances normales, un accord de cessez-le-feu ne modifie pas en soi la situation juridique, à tout le moins tant que la puissance occupante garde le contrôle. Mais l'accord de Lusaka est, comme l'indique la Cour,

«plus qu'un simple accord de cessez-le-feu, en ce qu'il énonce divers «principes» (art. III) touchant aussi bien à la situation intérieure de la RDC qu'aux relations entre celle-ci et ses voisins» (arrêt, par. 97).

51. L'accord de Lusaka a posé les fondements du rétablissement de l'autorité administrative de l'État congolais. A cette fin, le statut de deux des plus importants mouvements rebelles — le MLC et le RCD —, désormais appelés l'«opposition armée», a été modifié; ils sont devenus des participants officiels au dialogue national ouvert (art. III, par. 19). Cette nouvelle position est illustrée par leur signature de l'accord en tant que parties distinctes dans la liste jointe.

52. Selon moi, cette «promotion» des deux mouvements rebelles a affecté directement la position de l'Ouganda en tant que puissance occu-

⁹ Voir également Oppenheim-Lauterpacht, *International Law*, 7^e éd., 1962, p. 435:

«Lorsque le souverain légitime est empêché d'exercer ses pouvoirs, et que l'occupant, qui est en mesure d'affirmer son autorité, établit en fait une administration sur un territoire, peu importe par quels moyens et de quelles manières son autorité s'exerce.» (Les italiques sont de moi.)

Voir également H. P. Gasser, dans D. Fleck (dir. publ.), *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflict*, 1995, p. 243:

«Même si l'objectif stratégique affirmé de l'invasion d'un territoire étranger n'est pas de prendre le contrôle de la région ni de ses habitants, mais «simplement» de garantir la sécurité contre des attaques portées sur le propre territoire de l'envahisseur proche de la frontière, ce dernier reste responsable des parties du territoire qu'il contrôle effectivement. De la même manière, ni la courte durée invoquée de l'occupation, ni l'absence d'administration militaire du territoire occupé ne font de différence.» (Les italiques sont de moi.)

ments had become — in the formulation of Chapter VI — the two parties who, together with the central Government, had primary responsibility for the re-establishment of an integrated State administration, as spelled out in paragraph 2 of Chapter VI.

53. The Lusaka Agreement certainly did not automatically bring to an end Uganda's status as occupying Power since that status is based on control in fact. The recognition of the formal status of the RCD and MLC cannot, however, be disregarded.

After Lusaka, territorial authority could no longer be seen as vested exclusively in the central Government but as being shared with "armed opposition" movements which had been recognized as part of the national authority.

54. Only in those places where it remained in full and effective control, like Ituri district, did Uganda retain its status as occupying Power and in this respect I share the Court's view that Uganda occupied Ituri district until the date its troops withdrew. As for the other areas where it had carried out its military activities, Uganda should, however, be considered as the occupying Power from the date when it seized the various locations until the signing of the Lusaka Agreement. Even if it retained its military grip on the airports and other strategic locations, it can, as a result of the arrangements made in the Lusaka Agreement, no longer be said to have substituted itself for or replaced the authority of the territorial government since under the terms of the Agreement that authority was also exercised by the rebel movements.

55. Whereas my disagreement with the way in which the Court interpreted the criteria for the applicability of the law of belligerent occupation is to a certain extent merely technical (although not without legal consequences), I have more substantive reservations as to the way in which the phenomenon of "occupation" is dealt with in the *dispositif*.

56. In the first paragraph of the operative part the Court finds that Uganda, by engaging in military activities against the DRC on the latter's territory, by occupying Ituri and by supporting the irregular forces having operated on the territory of the DRC, violated the principle of non-use of force and the principle of non-intervention. In my view, the occupation of Ituri should not have been characterized in a direct sense as a violation of the principle of the non-use of force.

57. The law on belligerent occupation was originally set up as a "balancing mechanism"¹⁰ between the interests of the ousted sovereign and the occupying Power. The latter's obligation as temporary authority to restore and ensure public order while respecting the laws in force (Art. 43, Hague Regulations) and its powers with respect to property (Arts. 48 ff.) reflect this balancing mechanism. It was only in 1949 that

¹⁰ Benvenisti, *op. cit.*, p. 30.

pante. Ces mouvements sont devenus — selon la formule employée au chapitre 6 — les deux parties investies, avec le gouvernement central, de l'essentiel de la responsabilité consistant à rétablir l'autorité administrative de l'Etat, conformément au paragraphe 2 du chapitre VI.

53. L'accord de Lusaka n'a certainement pas mis automatiquement fin au statut de puissance occupante de l'Ouganda, puisque ce statut est fondé sur un contrôle de fait. En revanche, la reconnaissance du statut officiel du RCD et du MLC ne peut être négligée.

Après l'accord de Lusaka, le gouvernement central ne pouvait plus être considéré comme seul investi de l'autorité territoriale, mais comme partageant celle-ci avec les mouvements d'«opposition armée», qui venaient d'être reconnus comme faisant partie de l'autorité nationale.

54. C'est seulement là où il continuait d'exercer un contrôle effectif et complet, comme dans le district de l'Ituri, que l'Ouganda a conservé son statut de puissance occupante, et je partage à cet égard l'opinion de la Cour selon laquelle l'Ouganda a occupé le district de l'Ituri jusqu'à la date du retrait de ses troupes. Pour ce qui est des autres régions dans lesquelles s'étaient déployées ses activités militaires, l'Ouganda devrait en revanche être considéré comme puissance occupante à partir de la date à laquelle il s'est emparé des différentes localités et jusqu'à la signature de l'accord de Lusaka. En effet, même après cette date, s'il a gardé la mainmise sur les aéroports et d'autres localités stratégiques, il ne peut plus, par suite des dispositions de cet accord, être considéré comme s'étant substitué à l'autorité du gouvernement territorial, puisque cette autorité était, en vertu des termes de l'accord, également exercée par les mouvements rebelles.

55. Tandis que mon désaccord avec la manière dont la Cour a interprété les critères d'applicabilité du droit de l'occupation de guerre est, dans une certaine mesure, simplement d'ordre technique (avec toutefois des conséquences juridiques), j'émet des réserves plus substantielles quant à la manière dont le phénomène d'«occupation» est traité dans le dispositif.

56. Au premier paragraphe du dispositif, la Cour conclut que l'Ouganda, en se livrant à des actions militaires à l'encontre de la RDC sur le territoire de celle-ci, en occupant l'Ituri et en soutenant les forces irrégulières qui opéraient sur le territoire congolais, a violé le principe du non-recours à la force et le principe de non-intervention. Selon moi, l'occupation de l'Ituri n'aurait pas dû être qualifiée de violation du principe du non-recours à la force au sens propre.

57. Le droit de l'occupation de guerre a été établi à l'origine comme un «mécanisme de rééquilibrage»¹⁰ entre les intérêts du souverain évincé et ceux de la puissance occupante. L'obligation de cette dernière, en tant qu'autorité temporaire, de rétablir et d'assurer l'ordre public tout en respectant les lois en vigueur (règlement de La Haye, art. 43) et ses compétences en ce qui concerne les biens (art. 48 et suiv.) illustrent ce méca-

¹⁰ Benvenisti, *op. cit.*, p. 30.

the rules on occupation were extended in the Fourth Geneva Convention by adding a number of provisions regarding the treatment of the population of occupied territory.

58. In their interrelationship the rules on occupation form an important part of the *jus in bello* or international humanitarian law. The main purpose of that law is to protect persons caught up in conflict, even if it does take into account the interests of the belligerent parties. It does not differentiate between belligerents. In particular, no distinction is made in the *jus in bello* between an occupation resulting from a lawful use of force and one which is the result of aggression. The latter issue is decided by application of the *jus ad bellum*, the law on the use of force, which attributes responsibility for the commission of the acts of which the occupation *is the result*.

59. In the present case, the Court has found that Uganda has violated its obligation under the principle of the non-use of force, since its military activities do not constitute self-defence. It thus has breached its obligations under the *jus ad bellum*. The Court has also found that Uganda has violated its obligations under the *jus in bello*, in particular in regard to the district of Ituri, the occupation of which was the outcome of its illegal use of force.

60. It goes without saying that the outcome of an unlawful act is tainted with illegality. The occupation resulting from an illegal use of force betrays its origin but the rules governing its régime do not characterize the origin of the result as lawful or unlawful.

61. In his report for the Centennial of the First Hague Peace Conference Professor Christopher Greenwood has dealt with the implications of the fact that nowadays the *jus in bello* exists “within a framework of international law which significantly restricts the right of States to resort to force”. He continues by saying that the full implications of the relationship between the contemporary *jus ad bellum* and *jus in bello* have yet to be determined¹¹.

62. Earlier I drew attention to the fact that the reluctance of Governments to declare the law of belligerent occupation applicable may be due to the impression that “occupation” has become almost synonymous with aggression and oppression.

63. I am aware that this impression is lent credibility by Article 3 of General Assembly resolution 3314 (XXIX) on the Definition of Aggression, which under (a) qualifies as an act of aggression: “The invasion or attack by the armed forces of a State of the territory of another State, or any military occupation, however temporary, resulting from such invasion or attack . . .” (Emphasis added.)

¹¹ F. Kalshoven (ed.), *The Centennial of the First International Peace Conference, Reports and Conclusions*, 2000, p. 186.

nisme. C'est seulement en 1949, dans la quatrième convention de Genève, que les règles relatives à l'occupation ont été étoffées, avec l'ajout de plusieurs dispositions concernant le traitement des populations des territoires occupés.

58. Du fait de leur corrélation, les règles relatives à l'occupation constituent une part importante du *jus in bello* ou droit international humanitaire. Le principal objectif de ce droit est de protéger des personnes prises dans un conflit, même s'il prend effectivement en compte les intérêts des parties belligérantes, entre lesquelles il n'opère aucune distinction. En particulier, une occupation résultant d'un recours licite à l'emploi de la force n'est pas distinguée, dans le *jus in bello*, de celle qui découle d'une agression. Cette dernière question est tranchée par l'application du *jus ad bellum*, le droit relatif à l'emploi de la force, qui permet d'attribuer la responsabilité d'actes dont l'occupation *est le résultat*.

59. En l'espèce, la Cour a conclu que l'Ouganda avait violé l'obligation lui incombant au titre du principe du non-recours à la force, ses activités militaires ne constituant pas des actes de légitime défense. Il a ainsi violé son obligation au titre du *jus ad bellum*. La Cour a également conclu que l'Ouganda avait violé les obligations lui incombant au titre du *jus in bello*, en particulier en ce qui concerne le district de l'Ituri dont l'occupation a été la conséquence d'un emploi illicite de la force.

60. Il va sans dire que le résultat d'un acte illicite est entaché d'illicéité. L'occupation issue d'un emploi illicite de la force trahit son origine mais les règles régissant le régime de l'occupation ne qualifient pas l'origine du résultat de licite ou d'illicite.

61. Dans son rapport rédigé à l'occasion du centenaire de la Conférence internationale de la Paix, M. Christopher Greenwood a traité de ce qu'implique le fait que, de nos jours, le *jus in bello* existe «dans le cadre du droit international, lequel limite de manière significative le droit des Etats à recourir à la force», ajoutant que restaient encore à définir les répercussions complètes de la relation entre le *jus ad bellum* et le *jus in bello* contemporains¹¹.

62. J'ai attiré l'attention plus haut sur le fait que la réticence des gouvernements à déclarer applicable le droit de l'occupation de guerre peut être due à l'impression que l'«occupation» est presque devenue synonyme d'agression et d'oppression.

63. Je n'ignore pas que l'article 3 de la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale sur la définition de l'agression confère une certaine crédibilité à cette impression; à l'alinéa *a*) dudit article sont définies comme acte d'agression: «[l]'invasion ou l'attaque du territoire d'un Etat par les forces armées d'un autre Etat, *ou toute occupation militaire*, même temporaire, résultant d'une telle invasion ou d'une telle attaque...» (les italiques sont de moi).

¹¹ F. Kalshoven (dir. publ.), *The Centennial of the First International Peace Conference, Reports and Conclusions*, 2000, p. 186.

This resolution, as important as it may be from a legal point of view, does not in all its terms reflect customary law. The reference to military occupation as an act of aggression is in my opinion less than felicitous¹².

64. Professor Greenwood says that “[t]he law of belligerent occupation has had a poor record of compliance for most of the 20th century”. In his view the principal problem is not one of a deficiency in the law but rather the reluctance of States to admit that the law applies at all¹³. I regret that in the first paragraph of the *dispositif* the Court may have contributed to this reluctance on the part of belligerent parties to declare the law of occupation applicable.

D. PROVISIONAL MEASURES

66. In its fifth submission the DRC requested the Court to declare that Uganda had violated the Court’s Order on provisional measures of 1 July 2000. In paragraph 7 of the *dispositif* the Court acceded to this request.

For a number of reasons I do not find the Court’s reasoning in support of this ruling to be cogent.

67. The provisional measures indicated by the Court in its Order of 1 July 2000 were three in number and were addressed to both Parties. The Parties were first called upon to prevent and refrain from any action, in particular armed action, which might prejudice the rights of the other Party or might aggravate or extend the dispute. They were further ordered to take all measures to comply with their obligations under international law and with Security Council resolution 1304 (2000) of 16 June 2000. Finally, they were instructed to take all measures necessary to ensure full respect within the zone of conflict for human rights and for international humanitarian law.

68. It deserves mentioning that, whereas the Applicant requested the Court to indicate provisional measures addressed to Uganda, the Court decided *proprio motu* to indicate measures for both Parties, as there existed a serious risk of events occurring which might aggravate or extend the dispute or make it more difficult to resolve (*I.C.J. Reports 2000*, p. 21, para. 44).

¹² See B. Broms, “The Definition of Aggression”; *Recueil des cours*, Vol. 154 (1977), p. 348:

“[I]t could be argued in view of the way in which the paragraph has been construed that the military occupation or the annexation presupposes the existence of an act of aggression in the form of an invasion or attack and that it would therefore not have been necessary to include them separately in this paragraph.”

¹³ *Op. cit.*, pp. 218-219.

Tous les termes de cette résolution, aussi importante soit-elle d'un point de vue juridique, ne sont pas la manifestation du droit coutumier. La mention de l'occupation militaire comme un acte d'agression est d'après moi loin d'être heureuse¹².

64. M. Greenwood indique que: «[l]e droit de l'occupation de guerre a été peu respecté pendant la plus grande partie du XX^e siècle». Le principal problème n'est pas, selon lui, celui d'insuffisances qui pourraient entacher ce droit, mais plutôt celui de la réticence des États à seulement admettre qu'il puisse s'appliquer¹³. Je regrette que la Cour ait pu contribuer, au premier paragraphe du dispositif, à cette réticence de la part de parties belligérantes à déclarer applicable le droit de l'occupation.

D. MESURES CONSERVATOIRES

66. Dans son cinquième chef de conclusions, la RDC a demandé à la Cour de déclarer que l'Ouganda avait violé son ordonnance en indication de mesures conservatoires en date du 1^{er} juillet 2000. Au paragraphe 7 du dispositif, la Cour a fait droit à cette demande.

Pour un certain nombre de raisons, je ne juge pas convaincant le raisonnement de la Cour à l'appui de cette décision.

67. Les mesures conservatoires indiquées par la Cour dans son ordonnance du 1^{er} juillet 2000 étaient au nombre de trois et s'adressaient aux deux Parties. Ces dernières étaient tout d'abord appelées à prévenir et à s'abstenir de tout acte, en particulier de toute action armée, qui risquerait de porter atteinte aux droits de l'autre Partie ou qui risquerait d'aggraver ou d'étendre le différend. Il leur était ensuite ordonné de prendre toutes mesures pour se conformer à leurs obligations en vertu du droit international ainsi qu'à la résolution 1304 (2000) du Conseil de sécurité en date du 16 juin 2000. Enfin, la Cour leur indiquait de prendre toutes mesures nécessaires pour assurer, dans la zone de conflit, le plein respect des droits de l'homme, ainsi que du droit international humanitaire.

68. Il convient d'indiquer que, tandis que le demandeur avait sollicité la Cour pour qu'elle indique des mesures conservatoires adressées à l'Ouganda, la Cour a décidé *proprio motu* d'indiquer des mesures conservatoires adressées aux deux Parties, comme s'il existait un risque sérieux que surviennent des faits de nature à aggraver ou étendre le différend ou à en rendre la solution plus difficile (*C.I.J. Recueil 2000*, p. 21, par. 44).

¹² Voir B. Broms, «The Definition of Aggression», *Recueil des cours*, vol. 154, 1977, p. 348 :

«[E]tant donné la manière dont le paragraphe a été interprété, on pourrait prétendre que l'occupation militaire ou l'annexion présuppose l'existence d'un acte d'agression sous la forme d'une invasion ou d'une attaque et qu'il n'aurait pas, par conséquent, été nécessaire de les inclure séparément dans ce paragraphe.»

¹³ *Op. cit.*, p. 218-219.

69. During the written and oral proceedings hardly any attention was paid by the Parties to the Order of 1 July 2000. The DRC's submissions in its Reply, dated 29 May 2002, made no reference to it. The request for a ruling that Uganda had violated the provisions of the Order appeared for the first time in the final submissions.

70. In paragraph 264 of the Judgment the Court notes "that the DRC put forward no specific evidence demonstrating that after July 2000 Uganda committed acts in violation of each of the three provisional measures indicated by the Court".

71. This observation would have sufficed to dismiss the DRC's submission, just as the Court did in respect of a similar submission in its Judgment in the case concerning the *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria: Equatorial Guinea intervening)*. There the Court stated that it was for Cameroon to show that Nigeria acted in violation of the provisional measures indicated in the Order of 15 March 1996 but that Cameroon had not established the facts which it bore the burden of proving (*I.C.J. Reports 2002*, p. 453, paras. 321-322). In this respect the Court relied on its earlier statement that it is

"the litigant seeking to establish a fact who bears the burden of proving it; and in cases where evidence may not be forthcoming, a submission may in the judgment be rejected as unproved" (*Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, *Jurisdiction and Admissibility*, *I.C.J. Reports 1984*, p. 437, para. 101).

72. In the present case, however, the Court does not do so because it has already found (in its consideration of the DRC's second claim) that Uganda is responsible for acts in violation of human rights and international humanitarian law throughout the period when Ugandan troops were present in the DRC, including the period subsequent to the issuance of the Order on provisional measures.

The Court therefore concludes that Uganda did not comply with that Order.

73. In paragraph 265 the Court notes that the provisional measures were addressed to both Parties and that its finding as to Uganda's non-compliance is "without prejudice to the question as to whether the DRC did not also fail to comply with the provisional measures indicated by the Court".

74. In view of the fact that the Court deemed it necessary to recall that the purpose of these provisional measures was to protect the rights of either of the Parties pending the determination of the merits (para. 263) the formulation chosen by the Court seems to indicate an awareness that this purpose has been respected neither by Uganda nor by

69. Pendant la procédure, écrite et orale, les Parties n'ont prêté presque aucune attention à l'ordonnance du 1^{er} juillet 2000. Les conclusions de la RDC dans sa réplique, datée du 29 mai 2002, n'y font aucune référence. La demande visant à ce qu'il soit jugé que l'Ouganda avait violé les dispositions de l'ordonnance n'est apparue pour la première fois que dans les conclusions finales.

70. Au paragraphe 264 de l'arrêt, la Cour relève «que la RDC ne présente aucun élément de preuve précis démontrant que l'Ouganda aurait, après juillet 2000, commis des actes en violation de chacune des trois mesures conservatoires indiquées».

71. Cette remarque aurait suffi à écarter la demande de la RDC, exactement comme l'a fait la Cour relativement à une conclusion similaire dans son arrêt rendu en l'affaire relative à la *Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria (Cameroun c. Nigéria; Guinée équatoriale (intervenant))*. La Cour, après avoir indiqué qu'il incombait au Cameroun d'établir que le Nigéria avait, par ses actes, méconnu les mesures conservatoires indiquées dans l'ordonnance du 15 mars 1996, a conclu que le Cameroun n'avait pas apporté la preuve des faits qui lui incombait (*C.I.J. Recueil 2002*, p. 453, par. 321-322). A cet égard, la Cour s'est appuyée sur une déclaration qu'elle avait faite précédemment, selon laquelle c'est

«au plaideur qui cherche à établir un fait qu'incombe la charge de la preuve; lorsque celle-ci n'est pas produite, une conclusion peut être rejetée dans l'arrêt comme insuffisamment démontrée» (*Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, compétence et recevabilité, arrêt, *C.I.J. Recueil 1984*, p. 437, par. 101).

72. Toutefois, la Cour ne procède pas ainsi en l'espèce, car elle a déjà conclu (lors de l'examen de la deuxième demande de la RDC) que l'Ouganda était responsable des actes commis en violation du droit des droits de l'homme et du droit international humanitaire tout au long de la période durant laquelle les troupes ougandaises étaient présentes en RDC, y compris celle qui a suivi l'ordonnance en indication de mesures conservatoires.

La Cour conclut par conséquent que l'Ouganda ne s'est pas conformé à cette ordonnance.

73. Au paragraphe 265, la Cour relève que les mesures conservatoires s'adressaient aux deux Parties et que sa conclusion relative à leur non-respect par l'Ouganda est «sans préjudice de la question de savoir si la RDC a manqué également de se conformer aux mesures conservatoires par elle indiquées».

74. Etant donné que la Cour a jugé nécessaire de rappeler que l'objet de ces mesures conservatoires était de protéger les droits de chacune des Parties jusqu'à ce que l'affaire soit jugée au fond (par. 263), la formule choisie semble indiquer qu'elle est consciente de ce que cet objet n'a été respecté ni par l'Ouganda ni par la RDC, même si ce dernier point n'a

the DRC even though the latter question was not raised by Uganda and was thus not for the Court to decide.

75. In these circumstances it would in my view have been judicially sound not to include in the *dispositif* a finding that Uganda did not comply with the Order on provisional measures.

I have no doubt whatsoever that Uganda breached its obligations under the Order. This is sufficiently demonstrated in the part of the Judgment dealing with the DRC's second submission and the Court's finding on that submission. But the Court is also "painfully aware" that many atrocities have been committed by other parties as well (Judgment, para. 221).

76. In short, in view of the fact that the DRC has not provided any specific evidence of Uganda's violation of the Order and taking into account the purpose of provisional measures being the protection of the legal interests of *either party*, I sincerely regret that the Court has decided to include in the *dispositif* of the Judgment the finding that one of them has violated the Order of 1 July 2000, in particular since the Court in no way excludes that such violation has also been committed by the other Party.

77. There is no need for the Court to decide on each and every submission presented by the Parties. In the present case, for example, the *dispositif* does not deal with the Congolese requests for cessation and for guarantees and assurances, which only have been considered in the reasoning. Paragraphs 264 and 265 of the Judgment were sufficient to make clear the Court's position in respect of the DRC's submission on provisional measures.

78. The Court's decision to include a finding in the *dispositif* is in my view an illustration of the lack of balance I have referred to earlier. For these reasons — and not because I disagree with the finding itself — I felt constrained to vote against paragraph 7 of the *dispositif*.

E. THE FIRST COUNTER-CLAIM

79. I share the Court's view that it is useful to divide Uganda's first counter-claim into three periods. I agree with the Court that the counter-claim is without merit as regards the second and the third period. The following comments thus relate only to the period prior to May 1997 and only to the merits of that part of the counter-claim.

80. In paragraphs 298 and 299 of the Judgment the Court concludes that Uganda has not produced satisfactory evidence that Zaire (as the DRC was then called) actually supported the Ugandan rebel movements

pas été soulevé par l'Ouganda et n'appelait donc pas une décision de la Cour.

75. Dans ces circonstances, il aurait été selon moi judicieux de ne pas inclure dans le dispositif une conclusion indiquant que l'Ouganda ne s'était pas conformé à l'ordonnance en indication de mesures conservatoires.

Que l'Ouganda a violé les obligations qui étaient les siennes en vertu de l'ordonnance ne fait, selon moi, pas l'ombre d'un doute. Cela est suffisamment démontré dans la partie de l'arrêt qui traite de la deuxième demande de la RDC et dans la conclusion de la Cour sur cette demande. Mais la Cour est aussi «profondément consciente» que de nombreuses atrocités ont également été commises par d'autres parties (arrêt, par. 221).

76. Pour résumer, eu égard au fait que la RDC n'a apporté aucun élément de preuve tendant spécifiquement à démontrer la violation de l'ordonnance par l'Ouganda et tenant compte de ce que les mesures conservatoires ont pour objet la protection des intérêts juridiques de *chacune des parties*, je regrette sincèrement que la Cour ait décidé d'inclure dans le dispositif de l'arrêt la conclusion selon laquelle l'une d'elles avait violé l'ordonnance du 1^{er} juillet 2000, et ce d'autant plus que la Cour n'exclut en aucune façon que l'autre Partie ait également commis une telle violation.

77. La Cour n'a aucunement besoin de rendre une décision sur toutes les demandes, sans exception, présentées par les Parties. En l'espèce, par exemple, le dispositif ne traite pas des demandes congolaises visant à ce que cessent les violations et à obtenir des garanties de non-répétition, lesquelles n'ont été examinées que dans l'exposé des motifs. Les paragraphes 264 et 265 de l'arrêt suffisaient à préciser la position de la Cour relativement à la demande de la RDC concernant les mesures conservatoires.

78. La décision de la Cour d'inclure une conclusion dans le dispositif est selon moi une illustration du manque d'équilibre auquel j'ai fait allusion plus haut. Pour ces raisons — et non par désaccord avec la conclusion elle-même —, je me suis senti tenu de voter contre le paragraphe 7 du dispositif.

E. LA PREMIÈRE DEMANDE RECONVENTIONNELLE

79. La Cour a eu tout à fait raison de distinguer trois périodes dans la première demande reconventionnelle. Je suis d'accord avec elle sur le fait que cette dernière n'est pas fondée en ce qui concerne les deuxième et troisième périodes. Les observations suivantes ne concernent donc que la période précédant mai 1997 et seulement en ce qui concerne le fond de ce volet de la demande reconventionnelle.

80. Aux paragraphes 298 et 299 de l'arrêt, la Cour conclut que l'Ouganda n'a pas produit de preuves convaincantes démontrant que le Zaïre (comme se nommait alors la RDC) a bel et bien fourni un soutien

which were active on Zairean territory. I have no difficulty with the Court's view on that matter.

81. In paragraph 300 of the Judgment the Court deals with the question whether Zaire had acted in conformity with its duty of vigilance, which in its words is "a different issue". In this respect the Court takes note of Uganda's argument that the rebel groups were able to operate "unimpeded" in the border area because of the almost complete absence of central government presence or authority in the region during President Mobutu's 32-year term in office. The Court continues by saying that neither Zaire nor Uganda was in a position to put an end to the activities of the anti-Ugandan and anti-Zairean rebel movements operating in the area. Then it finds that, *in the light of the evidence before it*, it cannot, however, conclude that the absence of action of Zaire's Government is tantamount to "tolerating" or "acquiescing" in their activities and that, consequently, this part of Uganda's counter-claim cannot be upheld.

82. But surely it is not Uganda that has to provide evidence that Zaire *was* in a position to exercise control over its borders and thus to take action. Nor was counsel for the DRC persuasive when he argued that Uganda itself recognized "the impossibility of effectively policing" the common border. It is for the State under a duty of vigilance to show what efforts it has made to fulfil that duty and what difficulties it has met. In my view the DRC has only been successful in sufficiently substantiating an "almost complete absence" of government presence or authority for the period from October 1996 to May 1997, the time of the first civil war. But I have found no evidence in the case file nor in relevant reports that the Government in Kinshasa was not in a position to exercise its authority in the eastern part of the country for the whole of the relevant period and thus was unable to discharge its duty of vigilance before October 1996; the DRC has not even tried to provide such evidence.

83. I therefore fail to understand the factual ground for the Court's conclusion that "the part of Uganda's first counter-claim alleging Congolese responsibility for tolerating the rebel groups prior to May 1997 cannot be upheld" (Judgment, para. 301). In my view the logical conclusion would have been that the DRC has failed to provide evidence that it took credible measures to prevent rebel movements from carrying out transborder attacks or was unable to do so and that the first part of the counter-claim thus must be upheld.

84. Let me add that factual circumstances, such as geographical con-

aux mouvements rebelles ougandais opérant sur son territoire. Je n'ai aucune observation à faire concernant la position de la Cour sur cette question.

81. Au paragraphe 300 de l'arrêt, la Cour traite de la question de savoir si le Zaïre a agi conformément à son devoir de vigilance, ce qui, selon elle, «diffère» d'autres questions. A ce sujet, la Cour prend note de l'argument de l'Ouganda selon lequel les groupes rebelles pouvaient opérer «librement» dans la région frontalière grâce à l'absence presque totale de représentants du gouvernement central ou d'autorités régionales pendant les trente-deux années de présidence de Mobutu. La Cour poursuit en disant que ni le Zaïre ni l'Ouganda n'ont été en mesure de mettre fin aux activités tant des groupes rebelles antiougandais que des groupes rebelles antizaïrois qui opéraient dans la région. Elle constate ensuite que, *compte tenu des éléments de preuve dont elle dispose*, elle ne saurait néanmoins conclure que l'absence d'action du Gouvernement du Zaïre correspond à une «tolérance» de leurs activités ou à un «acquiescement» à celles-ci et que ce volet de la première demande reconventionnelle de l'Ouganda ne peut donc être retenu.

82. Mais il n'appartient certainement pas à l'Ouganda d'apporter la preuve de ce que le Zaïre *était* en mesure de contrôler ses frontières et donc de prendre des mesures. Le conseil de la RDC n'a pas non plus été convaincant lorsqu'il a prétendu que l'Ouganda lui-même reconnaissait «l'impossibilité de contrôler efficacement» la frontière commune. Il appartient à l'Etat tenu au devoir de vigilance de démontrer quelles mesures il a prises pour s'acquitter de cette obligation et quelles difficultés il a rencontrées. Selon moi, la RDC n'a réussi à apporter suffisamment de preuve qu'en ce qui concerne «l'absence presque totale» de représentants du pouvoir central ou d'autorité gouvernementale pour la période allant d'octobre 1996 à mai 1997, qui correspond à celle de la première guerre civile. Mais je n'ai trouvé aucun élément de preuve dans le dossier de l'affaire ni dans les rapports pertinents démontrant que le gouvernement de Kinshasa n'avait pas été en mesure d'exercer son autorité dans la partie orientale du pays pour l'ensemble de la période considérée et n'avait donc pu s'acquitter de son devoir de vigilance avant octobre 1996; la RDC n'a même pas essayé de fournir de telles preuves.

83. J'ai par conséquent du mal à saisir les éléments factuels sur lesquels se fonde la Cour pour conclure que «[l]e volet de la première demande reconventionnelle de l'Ouganda qui met en cause la responsabilité de la RDC pour avoir toléré les groupes rebelles avant le mois de mai 1997 ne peut donc être retenu» (arrêt, par. 301). Il aurait été logique, selon moi, de conclure que la RDC n'avait pas démontré avoir pris des mesures crédibles pour empêcher des mouvements rebelles de mener des attaques transfrontalières ou qu'elle n'avait pas été en mesure de le faire et que le premier volet de la demande reconventionnelle devait donc être retenu.

84. J'ajouterai que des circonstances de fait, telles que des conditions

ditions (mountainous terrain) may explain a lack of result but can never justify inadequate efforts or the failure to make efforts.

(Signed) P. H. KOOIJMANS.

géographiques (terrain montagneux), peuvent expliquer une absence de résultat mais ne peuvent jamais justifier des mesures inadéquates ou l'absence de toute mesure.

(Signé) P. H. KOOIJMANS.
