

LE ROLE DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE DANS LA GESTION DU CONFLIT EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

par Véronique Parqué

Abstract

After having reviewed international diplomatic initiatives aiming to find a peaceful solution to the conflict in the Democratic Republic of Congo (DRC), this article seeks analyze the Lusaka peace accords signed in July 1999, and the way in which they have since been implemented.

In the first section, both the individual regional initiatives as well as those of international organizations are examined: Southern African Development Community (SADC), Organization of African Unity (OAU) and the United Nations (UN).

The second section analyses the main points of the Lusaka accords: the cessation of hostilities and disengagement, the creation of a mixed Military Commission and a political committee, a United Nations Peace-keeping Force, the freeing and exchange of prisoners, inter-Congolese political negotiations and the disarming of armed groups.

In the final section, after recalling that in the issue of conflict management, external aid mainly depends on the willingness of stakeholders to genuinely renounce the use of weapons, the author attempts review all the actions of bilateral and multilateral actors in the management of this enormous conflict involving half of the African continent.

1. INTRODUCTION

Le 2 août 1998, un conflit éclate en République Démocratique du Congo. Les combats entre les troupes gouvernementales et la rébellion, aidée par ses alliés rwandais et ougandais, commencent presque simultanément à l'est du pays et à Kinshasa. Deux jours plus tard, les forces rebelles lancent une opération aéroportée dans le Bas-Congo, à l'ouest de Kinshasa. Sur le front ouest, le gouvernement du président Kabila est sauvé par l'intervention de troupes angolaises, envoyées en renfort suite à une décision prise le 19 août à Harare quand le Zimbabwe, la Namibie et l'Angola répondirent favorablement à une demande d'assistance du président Kabila¹. Après de nombreux sommets diplomatiques impliquant tantôt les pays de la région, tantôt la Communauté de

¹ REYNTJENS, F., «La deuxième guerre du Congo: plus qu'une réédition», MARYSSE S., et REYNTJENS F. (dir.), *L'Afrique des grands Lacs, Annuaire 1998-1999*, Anvers et Paris, Centre d'étude de la région des Grands Lacs d'Afrique, L'Harmattan, 1999, pp.272 et 273.

développement de l'Afrique Australe (Southern African Development Community ou SADC), l'Organisation de l'unité africaine (OUA), ou les Nations unies (ONU), un accord de paix est signé à Lusaka (Zambie) entre les sept pays et les trois factions rebelles impliqués dans le conflit en juillet 1999. L'objet de cet article est, après avoir passé en revue les initiatives diplomatiques internationales en vue de trouver une solution pacifique au conflit, d'analyser les accords de paix signés à Lusaka et la manière dont ces accords ont été appliqués.

2. LE BALLET DIPLOMATIQUE

Le conflit qui a éclaté en août 1998 a suscité des réactions et des tentatives de médiation et de résolution du conflit par un nombre important d'acteurs. Tantôt lancées par les pays de la région, tantôt menées dans le cadre de la SADC, de l'OUA ou de l'ONU, ces différentes initiatives se sont entrecroisées, pas toujours avec bonheur. Dans ces quelques lignes, nous tâcherons, sans pour autant viser à l'exhaustivité, d'évoquer l'ensemble de ces initiatives.

2.1. Initiatives régionales individuelles

A côté des initiatives menées par des organisations multilatérales telles que la SADC, l'OUA ou l'ONU, plusieurs médiations régionales ont été tentées, partant d'une initiative d'un Etat africain particulier ou d'un groupe d'Etats africains. Si certaines de ces initiatives ont contribué indirectement à l'aboutissement du processus de paix, d'autres, de par les intérêts individuels en jeu, ont plutôt constitué un frein.

Le premier effort régional de médiation est la rencontre au sommet, le 8 août 1998, de sept chefs d'Etat régionaux à Victoria Falls (Zimbabwe). Cette rencontre, initiée par le président Mugabe (Zimbabwe) à la requête du président Museveni (Ouganda) a pour objectif de trouver une solution négociée à la crise. Les présidents de la RDC, du Zimbabwe, de l'Ouganda, de la Zambie, de la Namibie et de la Tanzanie ont pris part au sommet². Dans ce cadre, une commission d'enquête au niveau des quatre ministres des Affaires étrangères du Zimbabwe, de Tanzanie, de Namibie et de Zambie est mise sur place, ayant pour objectif de vérifier les soupçons de Kinshasa portant sur l'implication du Rwanda

² ORGANISATION DE L'UNITE AFRICAINE, *Quinzième session ordinaire de l'Organe central du mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, Rapport du secrétaire général sur la situation en République Démocratique du Congo*, Addis Abéba, 17 août 1998, doc.Central Organ/MEC/AMB/Comm.1 (L), par.19 et 20.

et de l'Ouganda dans la rébellion³. Les ministres étaient accompagnés d'une équipe d'experts militaires⁴. Mais alors que la commission d'enquête régionale n'a pas encore remis ses conclusions, le Zimbabwe et la Namibie, avec l'Angola, décident de s'engager militairement aux côtés des forces du gouvernement de la RDC (voir infra).

Le deuxième sommet de Victoria Falls a réuni le 18 août 1998 les six chefs d'Etat militairement impliqués dans la crise en RDC. Les travaux, présidés par le président zambien Chiluba, dont le pays n'est pas impliqué dans la crise, ont pour objectif de négocier les modalités d'un retrait des troupes ougandaises et rwandaises du Congo. Mais si Kampala a reconnu la présence de ses troupes dans l'est du pays, Kigali persiste à nier tout engagement militaire aux côtés des rebelles. Ces derniers n'ont pas été invités aux négociations⁵. A l'issue du sommet, une rencontre des ministres de la Défense est organisée le 10 septembre à Addis Abéba, avec pour objectif de définir les modalités d'un cessez-le-feu et d'un mécanisme de supervision du respect de ce cessez-le-feu, particulièrement celles relatives au retrait des forces étrangères de la RDC⁶. Les discussions au siège de l'OUA se sont, à nouveau, heurtées au refus du Rwanda de reconnaître la présence de ses troupes sur le territoire de la RDC⁷. Le processus de Victoria Falls, dont l'Afrique du Sud était absente, sera ensuite englobé dans le processus de paix plus large de Lusaka (voir infra), étant donné que la SADC mandatera le 13 septembre 1998 le président Chiluba en tant que médiateur principal du conflit.

Le sommet informel de Windhoek (Namibie) du 18 janvier 1999 est une autre étape importante dans les négociations. Quatre pays, la Namibie, l'Angola, le Zimbabwe et le Rwanda ont trouvé un consensus sur les modalités d'un accord de cessez-le-feu⁸. Si les différentes parties se sont mises d'accord sur certains

³ *Ibidem*. Voir également *IRIN-CEA*, Bulletin hebdomadaire n°33-98 d'information sur l'Afrique Centrale et de l'Est, 17 août 1998.

⁴ *Ibidem*.

⁵ «Ouverture du sommet de Victoria Falls en l'absence des rebelles congolais», *AFP*, 7 septembre 1998.

⁶ Communiqué conjoint du deuxième sommet de Victoria Falls, Victoria Falls (Zimbabwe), 8 septembre 1998. Voir également «L'ONU envoie des conseillers militaires à la réunion d'Addis Abéba», *AFP*, 8 septembre 1998.

⁷ Désaccord entre les pays impliqués dans le conflit congolais, *AFP*, 12 septembre 1998.

⁸ *Le Soir*, 19 janvier 1999 et *Le Matin*, 20 janvier 1999.

points, une des grandes faiblesses de la rencontre a été la non participation de Kabila, des rebelles et du président angolais à la négociation⁹.

Un autre effort de médiation initié par un seul Etat, la Lybie, mérite également d'être mentionné. Une première rencontre, sans succès, avait été organisée à Syrte par le colonel Kadhafi le 30 septembre 1998. Les contacts diplomatiques s'étaient intensifiés en décembre 1998, au cours desquels la rébellion et les autorités gouvernementales se sont rencontrées en toute discrétion¹⁰. Le 18 avril 1999, la deuxième rencontre de Syrte a permis une avancée dans le processus de paix. Un accord de paix¹¹ est signé par les chefs d'Etat de l'Ouganda, du Tchad, de l'Erythrée, de la RDC et de la Libye. Il contenait, entre autres, les éléments suivants: accord de cessez-le-feu, déploiement d'une force internationale neutre, retrait de toutes les troupes étrangères de la RDC¹². Cet accord n'a pas été reconnu par le Rwanda, étant donné qu'il n'avait pas été impliqué dans les négociations¹³ et l'initiative de la Libye d'envoyer 40 militaires afin de préparer le déploiement d'une force de maintien de la paix africaine n'a jamais trouvé une suite positive¹⁴. Cependant, la signature de cet accord a permis le commencement du retrait des troupes tchadiennes. En application de l'accord de paix de Syrte, près de 2.000 soldats tchadiens ont quitté la RDC, franchissant l'Oubangui entre Zongo, à l'extrême nord de la RDC, et Bangui, en République Centrafricaine, d'où la mission de l'ONU dans ce pays, la MINURCA, a assuré leur transit jusqu'à la frontière tchadienne¹⁵. Cet accord a permis de relancer le processus de Lusaka qui stagnait depuis plusieurs mois. A la mi-mai 1999, un nouveau sommet est convoqué à Syrte par Kadhafi. C'est au cours de cette rencontre que le président Kabila accepte pour la première fois de dialoguer avec les rebelles, qui pourront enfin officiellement prendre part au processus de Lusaka¹⁶.

⁹ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *The Agreement on a Cease-fire in the democratic Republic of Congo, An Analysis of the Agreement and prospects for Peace*, 20 Augustus 1999, pp.20 et 21.

¹⁰ *Le Soir*, 28 décembre 1998 et *Le Soir*, 16-17 janvier 1999.

¹¹ *Peace agreement*, Syrte, 18 April 1999.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Rwanda Government Statement on the peace agreement signed between the heads of state of Uganda, Democratic Republic of Congo and Libya*, par.1.

¹⁴ "Democratic Republic of Congo", *IRIN Background report on peace efforts*, Nairobi, 22 June 1999.

¹⁵ *IRIN-CEA*, Bulletin hebdomadaire d'information n°21 sur l'Afrique Centrale et de l'Est, 22-28 mai 1999.

¹⁶ *La Libre Belgique*, 17 mai 1999.

2.2. La SADC: médiateur principal du conflit

Alors que plusieurs Etats membres de la SADC se sont engagés aux côtés des forces gouvernementales¹⁷, le président sud-africain, Nelson Mandela, qui a refusé d'engager son pays dans le conflit¹⁸, lance un appel au cessez-le-feu le 20 août 1998¹⁹ et déclare la tenue prochaine d'un sommet de tous les dirigeants de la SADC. Curieusement, l'opposition entre Mugabe, intervenu militairement aux côtés du président Kabila, avec l'Angola et la Namibie, et Mandela, favorable à une solution négociée mais qui a néanmoins reconnu le bien-fondé d'une intervention militaire, n'empêchera pas une médiation conduite par la SADC. Néanmoins, alors qu'au début du conflit, Mandela se profile en tant que médiateur principal, devant les antagonismes entre lui et Mugabe, il laissera ce rôle au président Chiluba, accepté par toutes les parties comme un médiateur neutre.

Un premier sommet de la SADC sur le conflit en République Démocratique du Congo s'est tenu le 23 août 1998 à Pretoria. Tous les présidents membres de la SADC y étaient réunis, sauf le président angolais, dont les troupes combattent auprès de la RDC. Les chefs d'Etat du Kenya, du Rwanda et de l'Ouganda étaient également invités. Le sommet a appelé à un cessez-le feu immédiat, et à l'amorce d'un processus de paix et d'un dialogue politique. Afin d'exécuter cette décision, le sommet a demandé au président de la SADC, en consultation avec le secrétaire général de l'OUA, de créer les mécanismes appropriés. Enfin, si le communiqué du sommet exprime son soutien à Kabila, il demande néanmoins l'instauration d'une conférence nationale pour tous les Congolais et d'un gouvernement de transition menant le pays vers des élections démocratiques²⁰. Dans un premier

¹⁷ Le président Kabila a demandé l'aide des pays membres de la SADC. La demande a été faite à la réunion du comité inter-Etats de défense et de sécurité, tenue à Harare (Zimbabwe) le 18 août 1998, pour examiner la situation en RDC. Le Zimbabwe, l'Angola et la Namibie sont intervenus à la suite de cet appel. Voir Conseil de sécurité, Lettre datée du 23 septembre 1998, adressée au président du Conseil de sécurité par le représentant permanent du Zimbabwe auprès de l'Organisation des Nations unies, doc.S/1998/891, 25 septembre 1998, annexe, p.3.

¹⁸ Voir déclaration du président Mandela reprise dans IRIN (DRC: Zimbabwe says SADC to back Kabila, 19 August 1998, Nairobi): «*Our attitude is clear. We would not worsen the position by sending in a military force. We are committed to peace.*».

¹⁹ IRIN Update N° 484 for Central and Eastern Africa, 20 August 1998.

²⁰ *Communique of the Summit meeting of the SADC on the democratic Republic of the Congo*, Pretoria, 23 August 1998.

temps, une délégation des ministres des Affaires étrangères du Mozambique, de la Tanzanie, de la Zambie, conduite par le ministre des Affaires étrangères sud-africain Nzo, s'est rendue à Luanda et à Kinshasa pour chercher à faire appliquer, sans succès, l'appel au cessez-le-feu²¹.

La situation en RDC a également été débattue du 9 au 13 septembre au sommet de la SADC organisé à l'île Maurice²². Au cours des discussions, il apparaît que le président Kabila refuse d'impliquer les rebelles dans les négociations, arguant du fait que ceux-ci ne seraient qu'une couverture du Rwanda et de l'Ouganda²³. Les délégations rwandaises et ougandaises qui avaient été conviées par le président Mandela n'ont également pas été associées aux débats²⁴. A l'issue du sommet, la SADC renouvelle son appui diplomatique et militaire au gouvernement de la RDC et reconnaît donc la légitimité de l'intervention militaire²⁵ du Zimbabwe, de l'Angola et de la Namibie aux côtés du régime en place à Kinshasa: «... *the Summit reaffirmed its call for an immediate cessation of hostilities and commended the Governments of Angola, Namibia and Zimbabwe for timeously providing troops to assist the government and people of the DRC defeat the illegal attempt by rebels and their allies to capture the capital city, ...*»²⁶. Par ailleurs, le communiqué condamne l'action de la rébellion et de ses alliés, sans toutefois nommer explicitement le Rwanda et l'Ouganda mais incite tous les acteurs politiques congolais à s'engager dans la voie de la démocratie. Enfin, le sommet mandate le président zambien Frederick Chiluba pour diriger les efforts de médiation entre les différents protagonistes en conflit,

²¹ «Evaluation de la situation en RDC entre une délégation de ministres africains et le secrétaire général de l'OUA», *AFP*, Addis Abéba, 26 août 1998.

²² «Les pourparlers sur la crise congolaise se poursuivent sans la rébellion», *AFP*, Addis Abéba, 11 septembre 1998.

²³ BULL A., «Focus-Congo at SADC insists no talks with rebels», *Reuters*, Grande Baie, Mauritius, 13 September 1998.

²⁴ «SADC Summit held without Rwanda and Uganda, except from report by the South African news agency SAPA», *BBC Summary of World Broadcasts*, 1 September 1998.

²⁵ Cette reconnaissance de la légitimité de l'intervention militaire de membres de la SADC a été réitérée lors de la réunion des dirigeants des armées des pays membres de la SADC qui s'est tenue le 30 septembre 1998 à Luanda. Les Etats membres s'y sont mis d'accord sur le fait qu'une menace pesant sur n'importe quel membre du rassemblement régional des 14 nations pourrait justifier une intervention militaire alliée. (*IRIN-CEA*, Bulletin quotidien n°514 d'information sur l'Afrique Centrale et de l'Est, 1^{er} octobre 1998).

²⁶ *Final Communiqué of the 1998 SADC Summit of Heads of State or Government*, Grand Baie, Republic of Mauritius, 19 September 1998.

assisté par le président tanzanien Benjamin Mpaka, et le président mozambiquien Joaquim Chissano²⁷.

Dans ce cadre, les efforts de médiation du président Chiluba débutent quelques jours après l'échec du sommet de la SADC à l'Ile Maurice. Il visite Kigali et Kampala le 19 et 20 septembre 1998 afin de négocier un cessez-le-feu et un règlement politique entre toutes les parties²⁸. Ces efforts, supervisés par l'OUA, sont relancés lors d'une réunion régionale de ministres des Affaires étrangères et de la Défense sur la situation en RDC qui s'est tenu à Lusaka (Zambie) les 26 et 27 octobre 1998²⁹. Les pourparlers, présidés par E. Silwamba, parlementaire et ministre zambien à la présidence, incluent des représentants de la Zambie, de l'Afrique du Sud, de l'Angola, du Burundi, du Gabon, de la Libye, de la Tanzanie, du Mozambique, du Kenya, de la RDC, du Zimbabwe, de la Namibie, de l'Ouganda et du Rwanda. Le secrétaire général de l'OUA, des représentants des Nations unies et de la SADC étaient également présents³⁰. Si une délégation des forces rebelles était présente à Lusaka, elle n'a pas été invitée aux pourparlers officiels³¹. Des consultations sont néanmoins engagées³². La réunion s'est terminée par un échec, les délégations de la conférence n'ayant pas été capables d'établir un cessez-le-feu. Néanmoins, un projet d'accord de cessez-le-feu, assorti d'un mécanisme d'application et de suivi, a été adopté sous réserve de consultations ultérieures entre toutes les parties intéressées. A cette occasion, l'Angola, la Namibie, l'Ouganda et le Zimbabwe ont reconnu qu'ils avaient des troupes en RDC. Le Rwanda a persisté à nier sa participation militaire en RDC. Un mécanisme visant l'implication des rebelles dans l'application d'un éventuel cessez-le-feu a également été établi³³. Les négociations avec les rebelles devraient

²⁷ Chiluba est considéré comme un leader régional qui gère la crise de manière neutre; voir, par exemple, la réunion de Victoria Falls II entre les parties au conflit, sous sa présidence (cf. supra).

²⁸ *IRIN Update N°504 for Central and Eastern Africa*, 17 September 1998; *IRIN Update N°506 Central and Eastern Africa*, 19-21 September 1998.

²⁹ "Lusaka peace meetings look like a waste of time", *EDT USA*, 26 October 1998.

³⁰ *IRIN Update N°531 Central and Eastern Africa*, 26 October 1998.

³¹ MUKWITA, A., "Politics-DR Congo, Gearing Up for a Major showdown?", *IPS*, Lusaka, 28 October 1998.

³² Communiqué de presse publié à l'issue de la Réunion régionale de ministres des Affaires étrangères et de la Défense sur la situation en République Démocratique du Congo, tenue à Lusaka les 26 et 27 octobre 1998, annexé à CONSEIL DE SECURITE, *Lettre datée du 4 novembre 1998, adressée au président du Conseil de sécurité par le représentant permanent de la Zambie auprès de l'Organisation des Nations unies*, doc.S/1998/1039, 5 novembre 1998.

³³ *IRIN Update N°533 Central and Eastern Africa*, 28 October 1998.

être facilitées par la Zambie, qui assume la présidence de la réunion, l'OUA, l'ONU, la SADC, le Mozambique, l'Afrique du Sud et la Tanzanie³⁴.

Parallèlement aux initiatives du président Chiluba pour mettre un terme au conflit, le président Mandela participe aux efforts de médiation. Il rencontre le président Kagame le 22 octobre et le 6 novembre 1998. La deuxième rencontre a pour but de discuter des modalités d'un cessez-le-feu, sur base des pourparlers de Lusaka. Le président Mandela tente de persuader le Rwanda de lever ses objections par rapport au projet de plan de cessez-le-feu élaboré à Lusaka³⁵. Durant sa visite à Prétoria, Paul Kagame admet la présence militaire du Rwanda depuis le mois d'août en RDC, sans préciser le nombre de soldats engagés dans le conflit. Il justifie cette présence par des raisons de sécurité et affirme que le Rwanda ne retirerait pas ses troupes tant que ces problèmes de sécurité ne seraient pas résolus³⁶.

Ultérieurement, les efforts de Frederick Chiluba pour organiser un nouveau sommet des chefs d'Etat et de gouvernement sur la situation au Congo sont bloqués par le différend qui oppose l'Afrique du Sud, partisan d'une solution négociée et le Zimbabwe, partisan d'une solution militaire sur le dossier congolais³⁷. Par contre, concernant l'implication des rebelles dans les négociations, des pourparlers entre les rebelles congolais et les Etats membres de la SADC sont organisés à Gaborone (Botswana) le 20 novembre 1998, sous la présidence du ministre zambien à la Présidence, Eric Silwamba. Le plan de paix proposé par les ministres de l'Afrique Australe inclut un cessez-le-feu, un stationnement des troupes et le départ des troupes étrangères de la RDC. Malheureusement, les pourparlers sont suspendus brusquement suite à des problèmes concernant le plan de cessez-le-feu³⁸. Par ailleurs, les rebelles souhaitent des négociations directes avec Kabila, qui refuse toujours de les rencontrer. Ce dernier n'est pas présent aux discussions de Gaborone. Des pourparlers séparés entre Frederick Chiluba et Kabila avant l'organisation du

³⁴ CONSEIL DE SECURITE, *Lettre datée du 4 novembre 1998, adressée au président du Conseil de sécurité par le représentant permanent de la Zambie auprès de l'Organisation des Nations unies*, *op. cit.*, p.2 et 3.

³⁵ "Mandela to meet Kagame for a second time Friday", *AFP*, Johannesburg, 4 November 1998.

³⁶ *IRIN Update N°540 Central and Eastern Africa*, 6 November 1998.

³⁷ MSETKA, B., "Sharp regional schisms seen delaying Congo Summit", *Reuters*, Johannesburg, 12 November 1998; voir également "Focus-S. Africa says Congo must recognise rebels", *Reuters*, Prétoria, 16 November 1998.

³⁸ MSETKA, B., "Focus-Congo talks hit snags over ceasefire plan", *Reuters*, Gaborone, 20 November 1998.

sommet ont lieu à Kinshasa, le 13 janvier 1999, après avoir été plusieurs fois postposés. Mais celui-ci reste toujours opposé à des négociations directes avec les rebelles du Rassemblement Démocratique du Congo (RCD), alors que le Rwanda, l'Ouganda et l'Afrique du Sud sont d'avis que seule une participation active du RCD pourra faire avancer les négociations lors du prochain sommet de Lusaka³⁹.

Le sommet de la SADC se tient à Lusaka du 13 au 16 janvier⁴⁰, mais n'aboutit à aucun résultat. Pour pallier cet échec, une autre discussion entre le président zambien et Kabila est organisée le 2 février 1999. Cette fois-ci, le président de la RDC accepte de discuter avec les rebelles, à condition que la rencontre soit organisée à Kinshasa⁴¹. Lors d'une rencontre avec le président tchadien Idriss Deby à N'djamena, la position de Kabila semble s'assouplir: il affirme accepter des pourparlers de paix avec les rebelles, que ce soit au Congo ou à l'étranger, et de signer un cessez-le-feu⁴². Cependant, cette déclaration restera lettre morte. Devant le blocage de la situation, des visites de dignitaires africains et d'autres pays⁴³, dans diverses capitales de l'Afrique Centrale et de l'Est, se poursuivent, tentant de persuader les autorités angolaises, dont les troupes combattent aux côtés de Kabila, d'obtenir leurs aide en vue d'un cessez-le-feu⁴⁴. Par ailleurs, le président Chiluba propose, en concertation avec l'ONU et l'OUA, un nouveau plan de paix, comportant un cessez-le-feu, le retrait des troupes étrangères de la RDC et le déploiement d'une force de maintien de la paix soutenue par l'ONU, ainsi que les moyens de garantir la sécurité du Rwanda et de l'Ouganda⁴⁵. Il se rend à nouveau à Kinshasa le 23 mars 1999 pour tenter, en vain, de faire changer la position de Kabila⁴⁶.

Moins d'un mois plus tard, en avril 1999, si des pourparlers techniques sont organisés à Lusaka pour préparer la mise en oeuvre d'un cessez-le-feu⁴⁷, il n'est

³⁹ IRIN-CEA *Weekly Round-Up 2-99 covering the period 8-15 janvier 1999*.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ WOLTERS, S., "Fresh Kabila offer to meet rebels in Kinshasa", *Reuters*, Kinshasa, 2 February 1999.

⁴² BARREL, H., "Allies pressure Kabila into peace offer", *Reuters*, Johannesburg, 5 February 1999.

⁴³ Voyez, par exemple, les visites de Tony Loyd en Afrique Centrale et de l'Est, in MSETEKA, B., "UK envoy tours Africa, pursues Angola, Congo talks", *Reuters*, Johannesburg, 23 February 1999.

⁴⁴ IRIN-CEA, Bulletin d'information hebdomadaire n°8-99 sur l'Afrique Centrale et de l'Est, 26 février 1999.

⁴⁵ MSETEKA, B., "Analysis-Zambia's Congo peace plan bid needs UN", *Reuters*, Johannesburg, 22 February 1999.

⁴⁶ PHIRI, R., "Kabila finally backs down", *Reuters*, Lusaka, 24 March 1999.

⁴⁷ IRIN-CEA, Bulletin hebdomadaire d'information n°15/99, 10-16 avril 1999.

toujours pas question de réunir un nouveau sommet de la SADC qui pourrait entériner ce plan de paix. Cependant, en juin 1999, suite à l'échec relatif de l'accord de paix de Syrte conclu le 18 avril 1999 sous la médiation de Kadhafi (cf. supra)⁴⁸, le processus de Lusaka, après une longue hibernation, est enfin relancé. A l'issue d'un entretien qu'ils ont eu début juin à Prétoria, les présidents sud-africain, Nelson Mandela, et namibien, Sam Nujoma, convient tous les chefs d'Etat impliqués dans le conflit, à un sommet prévu pour le 26 juin à Lusaka⁴⁹. Après de longues négociations, dues notamment aux réticences du Congo et de son principal allié militaire, le Zimbabwe, d'accepter les exigences rwandaises d'un désarmement des milices hutu rwandaises, qui combattent aux côtés des troupes congolaises, un accord de cessez-le-feu est finalement signé le 10 juillet 1999⁵⁰.

2.3. L'OUA: un rôle de coordination, d'information, d'impulsion et de soutien

Dès le début du conflit, l'OUA remplit son rôle d'organisation régionale, en privilégiant une médiation sous-régionale, tout en essayant de jouer elle-même un rôle de coordination (coordination entre les différentes initiatives bilatérales, coordination des initiatives menées au sein de la SADC, coordination entre la SADC et l'ONU), d'information, d'impulsion et d'aide technique.

Ces différents objectifs de la part de l'OUA sont présents dès la première réaction de l'OUA à l'annonce du conflit et se retrouveront tout au long du conflit. Ainsi, en ce qui concerne l'approche sous-régionale du conflit, dès le 5 août 1998, le secrétaire général de l'OUA publie une déclaration dans laquelle il invite les pays de la région à participer aux efforts en vue de trouver une solution pacifique au conflit, en tenant compte de la nécessité de respecter la souveraineté, l'unité et l'intégrité territoriale du Congo⁵¹. Le soutien de l'OUA aux initiatives sous-régionales s'est également exprimé lors de la réunion du 17 août 1998 de l'Organe central du mécanisme de prévention des conflits de l'OUA, dont le

⁴⁸ Voir partie consacrée aux autres initiatives régionales.

⁴⁹ Les grandes manoeuvres pour un cessez-le-feu, *Le Potentiel*, n°1639, 8 juin 1999.

⁵⁰ Accord de cessez-le-feu du 10 juillet 1999, annexé à Conseil de sécurité, *Lettre datée du 23 juillet 1999, adressée au président du Conseil de sécurité par le représentant permanent de la Zambie auprès de l'Organisation des Nations unies*, doc.S/1999/815, 23 juillet 1999.

⁵¹ ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY, "Statement by the OAU Secretary general on the situation in the Democratic Republic of Congo", *Press Release n°50/98*, Addis Ababa, 6 August 1998, par.2.

communiqué publié à l'issue de la réunion souscrit totalement aux initiatives lancées au sommet de Victoria Falls et aux initiatives de suivi entreprises par les ministres des Affaires étrangères et de la Défense du Zimbabwe, de Zambie, d'Angola, de Namibie et de Tanzanie (voir supra)⁵².

Les objectifs de coordination et d'information sont également une constante de la politique de l'OUA vis-à-vis de la crise en RDC. Déjà, dans sa déclaration du 5 août 1995, le secrétaire général souligne dans sa déclaration la nécessité de coordonner tous les efforts qui seront entrepris⁵³. A la suite de cette première déclaration, toujours dans un souci de coordination et d'information, et compte tenu du flou total concernant l'implication de plusieurs pays dans le conflit, il dépêche une délégation de trois membres en RDC, au Rwanda, en Ouganda et en Tanzanie. Le mandat de la délégation de l'OUA est triple: exprimer la préoccupation de l'OUA devant l'évolution de la situation en RDC, recueillir toutes les informations utiles sur ce qui se passe réellement au Congo et déterminer ce que peut faire l'OUA, de concert avec les pays de la région, pour faciliter une solution pacifique au conflit⁵⁴. Les informations recueillies sont les suivantes: la RDC accuse le Rwanda et l'Ouganda d'agression, nie les violations systématiques des droits de l'homme à l'encontre des Banyamulenge et des civils rwandais et évoque des représailles spontanées de la part de la population congolaise à l'encontre de ces minorités⁵⁵. Le Rwanda et l'Ouganda nient toute implication dans la crise⁵⁶.

Autre exemple du rôle de coordination de l'OUA: dans le communiqué du sommet de la SADC du 23 août 1998, il est fait expressément mention du fait que les mécanismes d'exécution d'un éventuel cessez-le-feu doivent être élaborés en *consultation*⁵⁷ avec le secrétaire général de l'OUA: «*The Summit mandated the Chairperson of SADC to create, in consultation with the Secretary general of the Organisation of African Unity, the mechanisms for the implementation of this*

⁵² SECURITY COUNCIL, Communiqué issued at Addis Ababa on 17 August 1998 by the Central Organ of the Organization of African Unity Mechanism for conflict prevention, management and resolution, at the ambassadorial level, annexed at *Letter dated 17 August 1998 from the permanent representative of Namibia to the United Nations addressed to the Secretary-general*, 18 August 1998, doc.S/1998/774.

⁵³ *Op. cit.*, par.3

⁵⁴ *Op. cit.*, par.6.

⁵⁵ *Op. cit.*, par.11.

⁵⁶ *Op. cit.*, par.15 et 17.

⁵⁷ Nous soulignons.

*decision... »*⁵⁸. Conformément à cette déclaration, une délégation de ministres de la SADC s'est entretenue avec le secrétaire général de l'OUA quelques jours plus tard sur l'évaluation de la situation au Congo, avant de se rendre à Luanda et à Kinshasa. Là encore, le secrétaire général de l'OUA, qui ne se trouvait pas au sommet de Prétoria, se joint donc à la SADC afin de coordonner les efforts africains pour résoudre la crise congolaise⁵⁹.

Le secrétaire général de l'OUA a également été associé aux discussions avec les rebelles, à l'époque où ces derniers étaient encore tenus à l'écart des pourparlers de paix officiels. Par exemple, le président Chiluba et le secrétaire général de l'OUA ont reçu ensemble le deuxième vice-président du Rassemblement Démocratique du Congo (RCD), Arthur Zahidi Ngoma et son chargé des relations extérieures Bizima Karaha, en marge du Sommet de Victoria Falls II des 7 et 8 septembre 1998⁶⁰. Lors du sommet des chefs d'Etat de la SADC à l'Ile Maurice en octobre 1998⁶¹, le secrétaire général de l'OUA Salim A. Salim, s'est, une nouvelle fois, montré diplomatiquement très actif sur le dossier congolais. Le sommet des ministres des Affaires étrangères et de la Défense de Lusaka des 26 et 27 octobre 1998 a également été supervisé par l'OUA⁶². Enfin, outre sa participation au processus de Lusaka, des représentants de l'OUA étaient présents à toutes les autres réunions discutant du dossier congolais: réunion de Gaborone⁶³, sommet franco-africain de Paris du 27 novembre 1998⁶⁴... Par contre, si le dynamisme du secrétaire général de l'OUA et de son équipe n'est plus à souligner, il contraste avec la passivité des déclarations des chefs d'Etat et des ministres de l'OUA. Signes d'une Afrique divisée, les déclarations officielles à l'issue des différents sommets de l'OUA se contentent d'un appui aux efforts du

⁵⁸ Communiqué of the summit meeting of the SADC on the Democratic Republic of the Congo, 23 August 1998, par.4.4

⁵⁹ «Evaluation de la situation en RDC entre une délégation de ministres africains et le secrétaire général de l'OUA», *AFP*, Addis Abéba, 26 Août 1998.

⁶⁰ «Un accord semble officiellement proche sur la RDCongo», *AFP*, Victoria Falls, 7 septembre 1998.

⁶¹ *Final Communiqué of the 1998 SADC summit of Heads of State or Government*, Republic of Mauritius, 19 September 1998.

⁶² «Lusaka peace meetings look like a waste of time», *EDT USA*, 26 October 1998.

⁶³ *Kabila's Government will not attend Congo Peace talks*, 20 November 1998; MSETEKA, B., «Focus-Congo talks hit snags over ceasefire plan», *Reuters*, Gaborone, 20 November 1998.

⁶⁴ Central and Eastern Africa, *IRIN-CEA weekly Round-Up 48-98 covering the period 20-26 November 1998*; *IRIN Update N°555 for Central and Eastern Africa*, 27 November 1998.

président Chiluba et aux autres dirigeants de la région visant à trouver une solution pacifique à la crise⁶⁵.

Par ailleurs, en ce qui concerne les modalités d'exécution du cessez-le-feu, la compétence technique de l'OUA a dès le début été mise à contribution. Il s'agit là d'un pas qualitatif important, quand on sait que, avant le génocide rwandais, l'OUA et surtout l'ONU, qui sont censées jouer un rôle de premier plan pour garantir la bonne exécution d'un accord de paix, n'étaient pas directement associées à la négociation de cet accord. Par exemple, une rencontre est décidée au siège de l'OUA par les chefs d'Etat réunis à Victoria Falls II, avec pour objectif de définir, y compris dans ses aspects techniques, les modalités d'un cessez-le-feu et la programmation du retrait des troupes étrangères de la RDC⁶⁶. Un comité technique réunissant des experts militaires de différentes délégations ainsi que des experts de l'OUA et de l'ONU, s'est réuni à cette occasion pour élaborer un projet d'accord de cessez-le-feu, accord qui, à l'époque, était loin de trouver un aval politique de la part du Rwanda et de l'Ouganda. Cet accord, quoique sommaire, contenait déjà les ferments du futur accord de Lusaka: mécanismes de vérification et de contrôle du cessez-le-feu, départ des forces militaires étrangères de la RDC après le déploiement effectif d'une opération de maintien de la paix⁶⁷. Par contre, les intentions du secrétaire général de l'OUA à l'égard de la gestion de la crise congolaise sont déjà plus précises: déploiement d'observateurs de l'OUA et d'une force de maintien de la paix sous l'égide de l'ONU⁶⁸. Ces objectifs seront finalisés quelques mois plus tard dans l'accord de Lusaka.

2.4. L'ONU: un rôle de soutien et de témoin

Mises à part quelques initiatives de la part du secrétaire général (voir infra) dans la phase de médiation précédant les accords d'Arusha, l'ONU s'est

⁶⁵ Voir, par exemple, le Communiqué du 17 décembre 1998 publié à l'issue de la Quatrième session ordinaire de l'Organe central du mécanisme de l'Organisation de l'unité africaine pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, annexé à Conseil de sécurité, Lettre datée du 23 décembre 1998, adressée au secrétaire général par le chargé d'affaires par intérim de la mission permanente du Burkina Faso auprès de l'Organisation des Nations unies, doc.S/1998/1217, 24 décembre 1998.

⁶⁶ «La rébellion congolaise ignore l'appel au cessez-le-feu, jure d'écarter Kabila», *AFP*, Victoria Falls, 8 septembre 1998.

⁶⁷ *Draft ceasefire agreement for the Democratic Republic of Congo*, par.9 et 10.

⁶⁸ Entretien avec un fonctionnaire de l'OUA, novembre 1998.

contentée d'encourager le processus de paix initié par la SADC, en coordination avec l'OUA, et de participer en tant qu'observateur à toutes les réunions de médiation officielles présidées par le président zambien Chiluba. Les déclarations du Conseil de sécurité à l'issue des discussions concernant le dossier congolais sont très formelles, le Conseil se contentant de souligner, d'appuyer, d'encourager, de réaffirmer...

La première déclaration du secrétaire général de l'ONU concernant le conflit en RDC date du 6 août 1998, déclaration dans laquelle il exprime sa préoccupation au sujet des combats qui venaient d'éclater et souligne «*la nécessité de respecter la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République Démocratique du Congo*»⁶⁹, sans parler des violations éventuelles de ces principes ni de leur imputabilité. Cette préoccupation est répétée dans une déclaration de presse quelques jours plus tard⁷⁰. Une autre inquiétude s'ajoute: les persécutions à l'égard des Banyamulenge (ethnically-motived persecution)⁷¹. Les premiers efforts de médiation, aussi bien de la part des Etats régionaux que de l'OUA, sont encouragés: mission d'information de quatre Etats régionaux, sommet de Victoria Falls, équipe de médiation de l'OUA dans la région des Grands Lacs⁷².

Il faudra attendre le 31 août 1998 pour que le Conseil de sécurité se réunisse sur la situation en RDC. Sans doute à cause des problèmes délicats que soulève une éventuelle agression de la RDC par ses voisins rwandais et ougandais, la réunion se déroule à huis clos et aboutit à une déclaration plus précise que celle du secrétaire général: obligation de respecter l'intégrité territoriale et la souveraineté nationale de la RDC, appel à un cessez-le-feu immédiat, demande d'un retrait des forces étrangères, demande à toutes les parties de respecter le droit humanitaire, encouragement du secrétaire général à poursuivre les consultations auprès des dirigeants de la région et de l'OUA pour une solution pacifique au conflit⁷³. Ces appels se répéteront le 17 septembre 1998,

⁶⁹ Cité dans OUA, *Rapport du secrétaire général sur la situation en République Démocratique du Congo*, op. cit., 17 août 1998, p.2, par.5.

⁷⁰ "S-G reiterates call to all parties in Democratic Republic of Congo to respect human rights and dignity of all civilians", *Press Release*, 11 August 1998, doc.SG/SM/6672.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ NATIONS UNIES, *Déclaration du président du Conseil de sécurité*, doc.S/PRST/1998/26, 31 août 1998.

à l'issue de réunions à huis clos du Conseil de sécurité⁷⁴, le 22 octobre 1998⁷⁵, le 11 décembre 1998⁷⁶, le 19 mars 1999⁷⁷, le 12 avril 1999⁷⁸, le 24 juin 1999⁷⁹,

La présence d'un représentant de l'ONU a été assurée lors de toutes les réunions officielles de médiation sous la houlette du médiateur mandaté par la SADC, Frederick Chiluba. Ainsi, lors de la réunion de Lusaka des 26 et 27 octobre 1998, l'assistant du secrétaire général de l'ONU pour les affaires politiques, Ibrahim Fall, participait en tant qu'observateur aux pourparlers⁸⁰. Lors de cette réunion, il a été décidé que les négociations de proximité avec les rebelles devaient être facilitées par l'Organisation des Nations unies et par les autres organisations régionales⁸¹. Cette décision a, entre autres, été appliquée par la réunion de Gaborone, à laquelle participaient des représentants de l'ONU, de l'OUA, de la SADC et une délégation de rebelles⁸².

Mises à part la présence de l'ONU en tant qu'observatrice et les déclarations officielles du Conseil de sécurité, il convient de mentionner les quelques initiatives propres du secrétaire général de l'ONU pour tenter de convaincre les parties à trouver une solution pacifique au conflit. Par exemple, le secrétaire général Kofi Annan a organisé, le 2 septembre 1998 à Durban (Afrique du Sud), avec le secrétaire général de l'OUA, une réunion de travail sur la RDC en marge du sommet des non-alignés⁸³. Mais afin de ne pas multiplier les

⁷⁴ «Le Conseil de sécurité réclame à nouveau le retrait des forces étrangères», *AFP*, New York, 17 septembre 1998.

⁷⁵ *IRIN Update N°530 Central and Eastern Africa*, 23 October 1998.

⁷⁶ CONSEIL DE SECURITE, *Ordre du jour: La situation concernant la République Démocratique du Congo*, 3953^{ème} séance, doc.S/PV.3953.

⁷⁷ *IRIN*, Bulletin hebdomadaire d'information n°12-99 sur l'Afrique Centrale et de l'Est, 27 mars 1999.

⁷⁸ CONSEIL DE SECURITE, *Résolution 1234 (1999)*, 9 avril 1999.

⁷⁹ CONSEIL DE SECURITE, *Déclaration du président du Conseil de sécurité*, 24 juin 1999, doc.S/1999/17.

⁸⁰ *IRIN Update N 531 Central and Eastern Africa*, 26 October 1998.

⁸¹ Communiqué de presse publié à l'issue de la Réunion régionale de ministres des Affaires étrangères et de la Défense sur la situation en République Démocratique du Congo, tenue à Lusaka les 26 et 27 octobre 1998, annexé à CONSEIL DE SECURITE, *Lettre datée du 4 novembre 1998, adressée au président du Conseil de sécurité par le représentant permanent de la Zambie auprès de l'Organisation des Nations unies*, doc.S/1998/1039, 5 novembre 1998, par.3.

⁸² «Kabila's Government will not attend Congo Peace talks», *PST*, Kinshasa, 20 November 1998; voyez également MSETEKA, B., «Focus-Congo talks hit snags over ceasefire plan», *Reuters*, Gaborone, 20 November 1998.

⁸³ «Kofi Annan organise un mini-sommet sur la RDC jeudi matin», *AFP*, Durban, 2 septembre

initiatives et donc de laisser l'initiative des médiations aux organisations et responsables régionaux, l'ONU n'a participé à la réunion qu'en tant qu'observatrice⁸⁴. Par ailleurs, lors du sommet franco-africain qui a débuté à Paris le 26 novembre 1998⁸⁵, le secrétaire général de l'ONU en personne a pris l'initiative de conduire les contacts entre les belligérants⁸⁶. Ces contacts ont semblé encourageants à l'époque, puisque les différentes parties se sont engagées à accepter «une cessation immédiate des hostilités» puis un «cessez-le-feu»⁸⁷. Néanmoins, ils ne furent suivis d'aucun résultat concret. Par ailleurs, le secrétaire général de l'ONU décide, en avril 1999, en consultation avec l'OUA et avec le président Chiluba, de nommer un envoyé spécial pour le processus de paix en RDC. Originaire du Sénégal, Moustapha Niasse a pour mandat principal d'évaluer les progrès accomplis par le processus de Lusaka, d'identifier les obstacles à la signature de l'accord de cessez-le-feu, de sonder les dirigeants africains sur le fait de savoir si les Nations unies, devaient, selon eux, jouer un rôle pour favoriser un règlement négocié⁸⁸. Mais la médiation restera entre les mains du président Chiluba, mandaté par la SADC.

Par contre, en vue de la seconde phase du processus de paix, c'est-à-dire en vue de la mise en oeuvre du futur accord de paix, l'ONU s'est montrée relativement plus active. D'abord, en envoyant des conseillers militaires à la réunion d'Addis Abéba de septembre 1998⁸⁹. Deux experts militaires ont fait le voyage, dont le chef du service du département des opérations de maintien de la paix (DPKO), Roger Little. Le mandat de l'équipe consistait à assister l'OUA et les délégations des pays concernés «*to establish the modalities for affecting an immediate cease-fire and a mechanism for monitoring compliance with cease-fire provisions, especially those relating to the withdrawal of foreign forces from the DRC*». A ce stade, l'assistance de l'ONU s'est résumée à l'aide à la rédaction d'un accord de cessez-le-feu et à la définition et la rédaction des termes de

1998.

⁸⁴ «La diplomatie marque des points dans la crise congolaise», *AFP*, Durban, 3 septembre 1998.

⁸⁵ *Central and Eastern Africa: IRIN-CEA Weekly Round-Up 48-98 covering the period 20-26 November 1998*, 27 November 1998.

⁸⁶ Initiative dont le Conseil de sécurité s'est félicité; voir CONSEIL DE SECURITE, *Ordre du jour: La situation concernant la République Démocratique du Congo*, 3953^{ème} séance, doc.S/PV.3953.

⁸⁷ «Un accord flou et difficilement applicable», *AFP*, Kinshasa, 29 novembre 1998.

⁸⁸ CONSEIL DE SECURITE, *Lettre datée du 1^{er} avril 1999 adressée au président du Conseil de sécurité par le secrétaire général*, doc.S/1999/379.

⁸⁹ «L'ONU envoie des conseillers militaires à la réunion d'Addis Abéba», *AFP*, New York, 8 septembre 1998.

référence d'une mission d'observation en RDC, y compris ses besoins en ressources humaines et matérielles. Cet engagement discret de la part des Nations unies est, semble-t-il, lié à la prudence et la retenue, voire la réticence de l'ONU, et du Conseil de sécurité en particulier, à l'égard d'un engagement concret en RDC. Il convient d'ailleurs de souligner que c'est à la demande du secrétaire général de l'OUA, et non d'une initiative propre, que l'ONU a envoyé les deux experts militaires à Addis Abéba. De même, lors d'une réunion informelle entre le secrétaire général de l'OUA et les membres du Conseil de sécurité, Salim Ahmed Salim a réitéré sa demande de soutien de l'ONU pour aider à mettre fin au conflit en RDC⁹⁰. Ensuite, à l'occasion du sommet franco-africain de Paris de fin novembre 1998, alors qu'un engagement sur un accord de cessez-le-feu avait été conclu, Koffi Annan a déclaré que les Nations unies «*pourraient*» jouer un rôle de maintien de la paix, sans y ajouter d'autres précisions⁹¹. La déclaration du Conseil de sécurité quelques jours plus tard va dans le même sens: «*Le Conseil se déclare prêt à envisager, au regard des efforts accomplis en vue d'un règlement pacifique du conflit, de faire jouer un rôle actif à l'Organisation des Nations unies, en coordination avec l'OUA, moyennant l'adoption de mesures concrètes, viables et efficaces, afin d'aider à l'application d'un accord de cessez-le-feu effectif et à la mise en œuvre d'un processus convenu de règlement politique du conflit*»⁹². Nous verrons par la suite que, même après la signature des accords de Lusaka en juillet 1999, la constitution d'une force de maintien de la paix en RDC s'avérera plus que problématique.

3. LES ACCORDS DE LUSAKA: UN ESPOIR?

3.1. Cessation des hostilités et désengagement

Selon l'article 1 du chapitre 1 des modalités de mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu, la cessation des hostilités doit entrer en vigueur 24 heures après la signature de l'accord de cessez-le-feu⁹³. Or, si l'accord de cessez-le-feu a bien

⁹⁰ «L'OUA demande l'aide de l'ONU pour mettre fin au conflit en RDC», *AFP*, New York, 5 octobre 1998.

⁹¹ *Central and Eastern Africa: IRIN-CEA Weekly Round-Up 49-98 covering the periode 27 November-3 December 1998*, 4 December 1998.

⁹² CONSEIL DE SECURITE, *op. cit.*, p.2.

⁹³ Accord de cessez-le-feu, Annexe «A», Modalités de mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu en République Démocratique du Congo, chapitre 1, par.1 in CONSEIL DE SECURITE, *Lettre datée du 23 juillet 1999, adressée au président du Conseil de sécurité par le représentant*

été signé le 10 juillet 1999 par la plupart des parties au conflit, cela n'a pas été le cas pour le Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD), déchiré par une crise interne, ni pour le Mouvement de libération congolais (MLC), mouvement rebelle qui apparaît plus tard dans le conflit⁹⁴. Il faudra donc attendre la fin août 1999 pour que l'accord de cessez-le-feu soit officiellement signé par toutes les parties⁹⁵.

Cependant, les violations du cessez-le-feu sont constantes (attaques militaires, avancées territoriales, déploiement et renforcement de troupes...)⁹⁶, toutes les parties s'accusant mutuellement d'en avoir pris l'initiative. En janvier 2000, à l'initiative des Etats-Unis, une réunion du Conseil de sécurité s'est tenue sur la RDC, en vue de redonner un élan à l'accord de paix de Lusaka. Au cours de cette réunion, les différentes parties ont donné un nouvel engagement par rapport à l'exécution de l'accord de Lusaka. Ce nouvel engagement en faveur de l'accord de Lusaka a été suivi d'une réunion régionale à Lusaka le 22 février 2000⁹⁷, réunion au cours de laquelle les dirigeants se sont donné une nouvelle limite pour l'exécution de l'accord de cessez-le-feu, à savoir le 1^{er} mars 2000⁹⁸.

permanent de la Zambie auprès de l'Organisation des Nations unies, 23 juillet 1999, doc.S/1999/815, p.9.

⁹⁴ *IRIN-CEA Weekly Round-up 27 covering the period 3-9 July*, 10 July 1999.

⁹⁵ Le MLC a signé l'accord le 1^{er} août 1999, tandis que le RCD a attendu le 31 août pour le signer; *AFP*, 1^{er} août 1999; *La Libre Belgique*, 2 août 1999; KAYIGAMBA, J.-B., "Rebels agree to sign Congo Peace Accord", *Reuters*, 24 August 1999; HERITIERS DE LA JUSTICE, *Résumé de l'actualité du jeudi 26 août 1999*, 26 août 1999; HERITIERS DE LA JUSTICE, *Résumé de l'actualité du vendredi et samedi 27-28 août 1999*, 28 août 1999; *IRIN-CEA Weekly Round-up 34 covering the period 21-27 August 1999*, 27 August 1999; "Democratic Republic of Congo: UN welcomes rebel signing of peace accord", *IRIN-Central and Eastern Africa*, 2 September 1999.

⁹⁶ Voir ESIPISU, M., "Focus-Congo rebels to fight on despite ceasefire", *Reuters*, Lusaka, 11 July 1999; *IRIN-CEA: Bulletin quotidien d'information n°729*, 5 août 1999; *IRIN-CEA: Bulletin quotidien d'information n°731*, 9 août 1999; *IRIN-CEA Update 771 for the Great Lakes*, 4 October 1999; *IRIN-CEA Update 776 for the Great Lakes*, 11 October 1999; *IRIN-CEA Bulletin 779 pour la région des Grands Lacs*, 14 octobre 1999; NATIONS UNIES, ASSEMBLEE GENERALE, *Présentation orale du rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme en République Démocratique du Congo (ex-Zaïre)*, doc.A/54/361, par.9; KAYIGAMBA, J.B., "Congolese rebels report new ceasefire violations", *Reuters*, Kigali, 8 November 1999; *IRIN-CEA Update 815 for the Great Lakes*, 3 December 1999; "Congo Fighting Focus of Holbrooke-Mbeki Meeting", *Reuters*, Johannesburg, 5 December 1999.

⁹⁷ «Sommet régional pour tenter de relancer le processus de paix en RDCongo», *AFP*, Lusaka, 22 février 2000.

⁹⁸ *IRIN-CEA Update 868 for Central and Eastern Africa*, 24 February 2000.

3.2. La Commission Militaire Mixte (CMM) et le Comité politique

La Commission militaire mixte est un organe de prise de décisions composé de deux représentants de chaque partie sous la direction d'un président neutre désigné par l'OUA, en concertation avec les parties⁹⁹. Cette commission est responsable devant un comité politique composé des ministres des Affaires étrangères et de la Défense ou de toute autre personne mandatée par les parties¹⁰⁰. La commission est, dans un premier temps et conjointement avec la force des Nations unies, chargée d'aider le processus de désengagement des forces, de mener des enquêtes sur toute violation du cessez-le-feu, de vérifier le cantonnement et le désarmement de tous les groupes armés ainsi que le retrait des forces étrangères¹⁰¹. Elle est également le principal organe de liaison entre les parties aux fins de l'application de l'accord¹⁰². Pour une meilleure surveillance de l'application du cessez-le-feu, cet organe est divisé en sous-commissions disséminées sur la ligne de front et dans les zones occupées par les différentes parties.

Le général algérien Rashid Lalali a été choisi en tant que président de la commission. Ce choix peut s'expliquer notamment par le fait qu'il a été choisi au moment où l'Algérie assurait la présidence de l'OUA. Sa nomination est approuvée par toutes les parties lors d'un Sommet tenu à Lusaka en octobre 1999¹⁰³. La nomination d'un président et, par la suite, le travail de la commission ont été retardés par la signature de l'accord par les rebelles, par les problèmes causés pour désigner les représentants des rebelles et par des questions de procédure¹⁰⁴. La commission a tenu sa première session complète à Kampala les 11 et 12 octobre 1999¹⁰⁵. Lors de cette première session, des déclarations écrites de garanties de sécurité ont été données par toutes les parties concernant le

⁹⁹ «Accord de cessez-le-feu, Annexe «A», Modalités de mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu en République Démocratique du Congo», *op. cit.*, chapitre 7, par.2.

¹⁰⁰ *Op. cit.*, chapitre 7, par.1.

¹⁰¹ *Op. cit.*, chapitre 7, par.4.

¹⁰² *Op. cit.*, chapitre 7, par.4, b.

¹⁰³ OCHIENG, L. and Kelley K.J., "Congo Team seeks \$5m from Donors", *The East African*, 11-17 October 1999.

¹⁰⁴ IRIN-CEA Update 769 for Central and Eastern Africa, 30 September 1999.

¹⁰⁵ IRIN-CEA Update N°763 for Central and Eastern Africa, 22 September 1999; IRIN-CEA Bulletin 775 pour la région des Grands Lacs, 8 octobre 1999.

déploiement du personnel de l'ONU¹⁰⁶. Le reste de la réunion a été dominé par des questions de procédure. La réunion a été suivie par celle du comité politique, qui s'est déclaré vivement préoccupé par le rythme du traitement par l'ONU de la demande de déploiement de forces de maintien de la paix de l'ONU, qui selon lui était plus lent que dans des situations similaires dans d'autres régions du monde¹⁰⁷.

La CMM s'est réunie à nouveau du 31 octobre au 5 novembre 1999. Au cours de la réunion, elle a procédé à la division du Congo en quatre zones opérationnelles, couvrant les régions sous contrôle du gouvernement ainsi que celles sous contrôle des rebelles: Lisala et Boende (province de l'Equateur), Kabinda (Kasaï Oriental), Kabalo (Katanga). Chaque zone est présidée par un officier militaire d'un pays africain neutre, désigné par l'OUA¹⁰⁸. Un règlement intérieur a également été adopté. Quatre groupes de travail ont également été créés: détermination de couloirs humanitaires et échanges de prisonniers, mécanismes de désarmement des groupes armés et des civils; mécanismes de désengagement des forces; retrait des troupes étrangères¹⁰⁹. La troisième réunion s'est tenue en décembre 1999. Lors de cette session, la CMM a adopté, pour les soumettre à l'approbation du comité politique, les documents produits par les quatre groupes de travail¹¹⁰. La quatrième réunion plénière s'est déroulée du 14 au 16 janvier à Lusaka. Au cours de la séance, les délégués se sont entretenus du statut général de l'application du cessez-le-feu et de la libération des prisonniers de guerre. Ils ont également discuté de la nécessité de réviser le calendrier du processus, qui a pris un retard considérable.

Trente enquêteurs neutres de l'OUA, provenant du Nigéria, du Sénégal, de l'Algérie et du Malawi devaient être attachés aux quatre zones opérationnelles. Douze sont arrivés à Kabinda le 17 novembre 1999, provenant du Malawi, de l'Algérie et du Sénégal. L'ONU a fourni un avion pour transporter les trois autres CMM régionales ainsi que les enquêteurs¹¹¹. En janvier 2000, les observateurs

¹⁰⁶ IRIN-CEA Update 778 for the Great Lakes, 13 October 1999.

¹⁰⁷ IRIN-CEA Bulletin hebdomadaire 42 du 16 au 22 Octobre, 27 October 1999.

¹⁰⁸ IRIN-CEA Bulletin 791, 1^{er} novembre 1999.

¹⁰⁹ IRIN-CEA Update 797 for the Great Lakes, 9 November 1999.

¹¹⁰ CONSEIL DE SECURITE, *Rapport du secrétaire général sur la mission de l'organisation des Nations unies en République Démocratique du Congo*, 17 janvier 2000, doc.S/2000/30, par.3.

¹¹¹ UNITED NATIONS, MONUC, *UN Observer Mission in the Democratic Republic of Congo, Press Statement*, 22 November 1999 IRIN-CEA Weekly Round-Up 46 covering the period 13-19 November 1999, 19 November 1999.

régionaux étaient en place à Lisala, Boende et Kabinda¹¹². Par ailleurs, le groupe de travail qui devait examiner les modalités pratiques de désengagement s'est penché sur la situation à Ikéla, où des troupes zimbabwéennes sont bloquées derrière les lignes rebelles du RCD¹¹³.

Les tâches qui incombent à la CMM ne sont pas à la mesure de ses moyens. Sur le plan financier, malgré des contributions de l'Ouganda, de la Zambie, de l'Afrique du Sud, du Zimbabwe, de l'OUA, des Etats-Unis¹¹⁴, de différents pays européens (dont la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, la Suède¹¹⁵) et de l'Union Européenne¹¹⁶, celle-ci ne dispose pas de moyens financiers¹¹⁷. Le peu de moyens dont elle dispose ne lui permet pas d'avoir une structure permanente qui améliorerait son efficacité. Afin de pallier ces inconvénients majeurs, la CMM a chargé un groupe de travail, présidé par l'Angola, d'élaborer une nouvelle structure organisationnelle et opérationnelle, accompagnée de prévisions de dépenses, qui serait soumise à l'approbation de la CMM et du comité politique¹¹⁸. Une assistance internationale complémentaire sera donc nécessaire. Sur le plan humain, on voit mal comment la CMM pourrait assumer toutes ces tâches avec seulement quelques observateurs et quelques officiers de liaison sans une aide conséquente des Nations unies....

3.3. La force de maintien de la paix des Nations unies

Dans l'accord de Lusaka, les tâches attribuées à la force de maintien de la paix de l'ONU sont considérables. Le mandat est divisé en deux volets: maintien de la paix (chapitre 6 de la Charte ONU) et rétablissement de la paix (chapitre 7). Dans le premier volet, les tâches principales sont la supervision du désengagement des forces et ultérieurement, du retrait de toutes les forces étrangères, l'enquête sur les violations du cessez-le-feu et la prise de mesures pour le faire respecter. Le deuxième volet comprend principalement le désarmement des groupes armés, l'identification des auteurs de crimes contre

¹¹² CONSEIL DE SECURITE, *Rapport général sur la mission de l'Organisation des Nations unies en république démocratique du Congo*, 17 janvier 2000, *op. cit.*, par.5.

¹¹³ IRIN-CEA *Bulletin hebdomadaire 50 (11 au 17 décembre 1999)*, 23 Décembre 1999.

¹¹⁴ IRIN-CEA *Update 787 for the Great Lakes*, 26 October 1999.

¹¹⁵ IRIN-CEA *Update 811 for the Great Lakes*, 29 November 1999.

¹¹⁶ IRIN-CEA *Bulletin 802*, 12 novembre 1999.

¹¹⁷ IRIN-CEA *Update 804 for the Great Lakes*, 18 November 1999.

¹¹⁸ CONSEIL DE SECURITE, *Rapport général sur la mission de l'Organisation des Nations unies en république démocratique du Congo*, 17 janvier 2000, *op. cit.*, par.6.

l'humanité et autres criminels de guerre et leur traduction devant un Tribunal pénal international¹¹⁹.

Immédiatement après la signature des accords de Lusaka, Kofi Annan, le secrétaire général de l'ONU, proposait d'envoyer 20.000 casques bleus, provenant essentiellement de pays d'Afrique, étant d'avis que l'Organisation ne pouvait pas faire moins pour la paix que dans les Balkans¹²⁰. Devant la complexité, les difficultés, les risques et les coûts d'une mission d'une telle ampleur dans un pays immense, dont les infrastructures sont dégradées, avec un grand nombre de parties au conflit, les premières recommandations du secrétaire général à propos d'un déploiement futur des Nations unies sont extrêmement prudentes. Dans une première phase, il recommande le déploiement de 90 membres du personnel militaire des Nations unies, accompagnés du personnel civil et chargés de la liaison auprès des capitales nationales et des postes de commandement arrières des principaux belligérants, en particulier à Kinshasa et ailleurs en RDC, à Kigali, Kampala, Luanda, Harare et Windhoek, avec une cellule de liaison à Lusaka. Dans une deuxième phase, sur base du rapport de l'équipe technique et du groupe de liaison, il recommande un déploiement de 500 observateurs militaires en RDC, et, si nécessaire, dans les Etats belligérants et autres pays voisins. Dans ce premier rapport, le secrétaire général évoque la nécessité d'assurer la sécurité de ces observateurs. Les tâches principales de ces observateurs seraient d'établir des contacts entre les différentes parties et une liaison avec la CMM, et de surveiller le cessez-le-feu, le désengagement des forces, leur redéploiement et leur éventuel retrait sous réserve de conditions de sécurité suffisantes¹²¹. Enfin, dans une troisième phase, le secrétaire général envisage de recommander le déploiement d'une force de maintien de la paix.

L'autorisation de déploiement des 90 membres du personnel militaire de liaison par le Conseil de sécurité sera retardée dans un premier temps par le refus du RCD et du MLC de signer l'accord de Lusaka. Le 6 août, après la signature de l'accord par le MLC et sans attendre celle du RCD, par la résolution 1258 (1999), le Conseil de sécurité autorise leur déploiement, avec le mandat suivant: contacts et liaison avec la CMM et toutes les parties; aider la CMM et les parties à mettre au point les modalités d'application de l'accord; assistance technique à la CMM, sur demande; information du secrétaire général et aide à la mise au point d'un concept d'opérations pour une mission ultérieure des Nations unies; garanties de

¹¹⁹ *Op. cit.*, chapitre 8.

¹²⁰ *The New York Times*, 12 July 1999.

¹²¹ CONSEIL DE SECURITE, *Rapport du secrétaire général sur le déploiement préliminaire des Nations unies en République Démocratique du Congo*, 15 juillet 1999, doc.S/1999/790, chap.IV.

coopération et assurances de sécurité pour les futurs observateurs militaires onusiens¹²².

Néanmoins, ce n'est qu'après la signature de l'accord par le RCD que l'ONU a envoyé le groupe de reconnaissance pour mettre en place l'équipe de liaison. Ce groupe avait pour mission de préparer la première phase du déploiement du personnel militaire de liaison. Un premier groupe de 21 militaires était prévu, dont trois seront envoyés à Lusaka, pour servir de liaison avec les autorités zambiennes et aider la CMM; cinq à Kinshasa pour établir le quartier général de la Mission de l'Organisation des Nations unies au Congo (MONUC); et 13 autres dans les capitales régionales, à savoir Kinshasa, Bujumbura, Kigali, Kampala, Windhoek et Harare¹²³. Les officiers de liaison ont été déployés le 13 septembre 1999 dans les différentes capitales après une formation de trois jours à Nairobi¹²⁴. Le quartier général à Kinshasa a été mis en place le 27 septembre, non sans obstacles administratifs et autres de la part de certains officiels congolais et des agents de liaison seront également installés à Luanda (Angola) et à Bangui (République Centre Africaine)¹²⁵.

Une autre mission technique est arrivée début octobre à Kinshasa pour examiner la situation en matière de sécurité dans le pays et faire des recommandations au Conseil de sécurité sur les prochaines étapes du processus¹²⁶. Mais cette mission a également été confrontée à de nombreux blocages, malgré les engagements écrits de sécurité de la part de la RDC obtenus à la première réunion de la CMM le 11 octobre 1999 (voir supra). Fin Octobre, la mission n'avait toujours pas reçu l'autorisation de se rendre à Mbandaka, dans la province de l'Equateur, ni ailleurs dans le pays¹²⁷. Cette situation rappelle les déboires de la commission d'enquête de l'ONU sur les violations des droits de l'homme à l'est du Congo à qui on avait également, ironie du sort, refusé l'accès à Mbandaka et ensuite à d'autres endroits en RDC¹²⁸. La situation s'est quand même débloquée

¹²² CONSEIL DE SECURITE, *Résolution 1258 (1999)*, 6 août 1999, doc.S/RES/1258 (1999), par.8.

¹²³ IRIN-CEA *Bulletin hebdomadaire d'information 35 pour l'Afrique Centrale et de l'Est, du 28 août au 3 septembre 1999*, 6 septembre 1999; UNITED NATIONS OFFICE AT NAIROBI, *Press release on the MONUC Military Liaison Officer Induction Course*, 9-11 septembre 1999.

¹²⁴ *Central and Eastern Africa: IRIN-CEA Weekly Round-Up 37*, 17 September 1999.

¹²⁵ IRIN-CEA *Update N° 766 for Central and Eastern Africa*, 27 September 1999.

¹²⁶ WOLTERS, S., "UN military observers asses deployment in Congo", *Reuters*, Kinshasa, 23 Septembre 1999.

¹²⁷ IRIN-CEA *Update 786 for the Great Lakes*, 25 October 1999; IRIN-CEA *Update 787 for the Great Lakes*, 25 October 1999.

¹²⁸ Voir PARQUE, V., REYNTJENS, F., «Crimes contre l'humanité dans l'ex-Zaïre: une réalité?»,

en novembre, à la suite de démarches personnelles de l'envoyé spécial du secrétaire général pour le processus de paix en RDC (voir infra)¹²⁹. Le 19 novembre 1999, l'équipe d'évaluation technique avait achevé la première phase de visites sur le terrain. Elle s'est rendue à Gbadolite, Goma, Kisangani, Bukavu et Kananga¹³⁰. Néanmoins, elle n'a pu se rendre que dans une seule localité sous contrôle du gouvernement¹³¹.

En ce qui concerne le déploiement à l'intérieur du pays des officiers de liaison, la situation s'est débloquée plus lentement. Si les officiers de la MONUC sont arrivés à Gbadolite le 24 novembre 1999, dans la zone contrôlée par le MLC¹³², le gouvernement refuse que les officiers de liaison soient déployés à Lumumbashi et à Mbandaka, tandis que le RCD, arguant du refus du gouvernement, refuse qu'ils soient déployés à Goma¹³³. Ce dernier, après la médiation du commandant de la MONUC, le colonel James Ellory¹³⁴, reviendra sur ses positions. En effet, quatre officiers de la MONUC sont arrivés à Goma le 26 novembre 1999¹³⁵. Un peu plus tard, des équipes d'officiers de liaison militaire (OLM) ont également été mis en place à Kananga et à Kindu (zone RCD)¹³⁶. Quatre autres équipes sont attachées aux CMM régionales, où du personnel de l'OUA est déjà sur place. D'autres ont également été envoyées à Gemena (Equateur), Isiro (Est), Lisala et Boende¹³⁷. Par contre, à Lumumbashi, Mbandaka, Matadi et Mbuji-Mayi (zones gouvernementales), l'accord des autorités gouvernementales se fait attendre¹³⁸.

REYNTJENS, F. et MARYSSE, S. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 1997-1998*, Anvers et Paris, Centre d'Etude de la Région des Grands Lacs d'Afrique, L'Harmattan, 1998, pp.273 et suiv.

¹²⁹ CONSEIL DE SECURITE, *Rapport du secrétaire général sur la mission de l'Organisation des Nations unies en République Démocratique du Congo*, 17 janvier 2000, *op. cit.*, par.16.

¹³⁰ UNITED NATIONS, MONUC, *UN Observer Mission in the Democratic Republic of Congo, Press Statment*, Kinshasa, 22 November 1999; *IRIN-CEA Bulletin 808*, 24 novembre 1999.

¹³¹ CONSEIL DE SECURITE, *Rapport du secrétaire général sur la mission de l'Organisation des Nations unies en République Démocratique du Congo*, 17 janvier 2000, *op. cit.*, par.16.

¹³² MLC, *Activités du MLC, Semaine du 22 au 28 novembre 1999*, 28 Novembre 1999.

¹³³ *IRIN-CEA Bulletin 810*, 26 novembre 1999.

¹³⁴ *IRIN-CEA Bulletin 810*, 26 novembre 1999.

¹³⁵ "Team arrives in rebel town", *Reuters*, Goma, 27 November 1999.

¹³⁶ *IRIN-CEA Bulletin 823*, 15 décembre 1999.

¹³⁷ CONSEIL DE SECURITE, *Rapport du secrétaire général sur la mission de l'Organisation des Nations unies en République Démocratique du Congo*, 17 janvier 2000, *op. cit.*, par.16.

¹³⁸ En janvier 2000, l'autorisation des autorités gouvernementales n'avait toujours pas été donnée. Voir CONSEIL DE SECURITE, *Rapport du secrétaire général sur la mission de l'Organisation*

Dans son deuxième rapport, le secrétaire général recommande l'envoi des 500 observateurs déjà évoqués dans son premier rapport. Il avait été prévu que les observateurs soient déployés à partir du 15 janvier 2000 et que la mission sera conduite par un représentant spécial, également prévu dans le rapport du 15 juillet 1999¹³⁹. Cependant, si le Conseil de sécurité a renouvelé en novembre le mandat de la MONUC et qu'un représentant spécial a été nommé en la personne de Kamel Morjane (Tunisie)¹⁴⁰, il n'a autorisé le déploiement des 500 observateurs recommandés que le 25 février 2000, suite à l'initiative américaine de consacrer le mois de janvier 2000 à la discussion du dossier congolais¹⁴¹. En raison de l'insécurité, du mauvais état de l'infrastructure et de la difficulté sur le terrain, il a également été décidé de déployer des unités pour protéger les observateurs militaires et le personnel civil et les appuyer dans leur tâche. La force, outre les observateurs militaires (500 hommes) sera constituée de quatre groupes de bataillons d'infanterie (3.400 hommes), de deux compagnies de marine (300 hommes), de personnels affectés au quartier général de la force et aux quartiers généraux de secteurs, ainsi que des antennes médicales, des unités chargées de la communication, des opérations aériennes, du contrôle des mouvements et de l'aviation¹⁴², soit, en tout, 5537 militaires. Le mandat de la MONUC serait comparable à celui envisagé dans l'accord de Lusaka, excepté le contrôle et la vérification du retrait des forces étrangères et la contribution au désarmement, à la démobilisation et à la réinsertion des ex-combattants, notamment des groupes armés, qui nécessitera ultérieurement une opération de maintien de la paix de plus grande ampleur.

Les tâches principales de la MONUC élargie seraient d'établir des contacts entre les différentes parties et une liaison avec la CMM, un plan d'action pour l'application entière de l'accord de Lusaka, de surveiller le cessez-le-feu, le

des Nations unies en République Démocratique du Congo, 17 janvier 2000, *op. cit.*, par.16; voir également *IRIN-CEA Update 824 for the Great Lakes*, 16 December 1999; *IRIN-CEA Update 832 for the Great Lakes*, 4 January 2000.

¹³⁹ CONSEIL DE SECURITE, *Deuxième rapport du secrétaire général sur le déploiement préliminaire des Nations unies en République Démocratique du Congo*, 1^{er} novembre 1999, doc.S/1999/116; *IRIN-CEA Update 793 for the Great Lakes*, 3 November 1999.

¹⁴⁰ *IRIN-CEA Bulletin 808*, 24 novembre 1999.

¹⁴¹ CONSEIL DE SECURITE, *Résolution 1273 (1999) du 5 novembre 1999*, doc.S/1273 (1999); CONSEIL DE SECURITE, *Résolution 1279 (1999) du 30 novembre 1999*, doc.S/1279 (1999), par.6.; CONSEIL DE SECURITE, *Résolution 1291 (2000) du 25 février 2000*, doc.S/1291(2000).

¹⁴² CONSEIL DE SECURITE, *Rapport du secrétaire général sur la mission de l'Organisation des Nations unies en République Démocratique du Congo*, *op. cit.*, 17 janvier 2000, par.63.

désengagement des forces et leur redéploiement, sous réserve de conditions de sécurité suffisantes, de travailler avec les parties pour obtenir la libération des prisonniers de guerre, de faciliter l'assistance humanitaire et de coopérer avec le facilitateur en vue du dialogue national¹⁴³. Enfin, agissant sous le chapitre VII de la Charte des Nations unies, la MONUC pourra entreprendre les actions nécessaires, dans les régions de déploiement des bataillons d'infanterie et selon ses capacités, pour protéger le personnel des Nations unies et les civils sous menace imminente de violence physique¹⁴⁴. Cette dernière tâche n'était pas prévue dans le rapport du secrétaire général, qui soulignait le fait que la force de quelques 5000 militaires n'aurait pas les moyens de protéger la population civile d'attaques armées¹⁴⁵. Il semble donc que cette disposition de la résolution soit quelque peu irréaliste, vu l'immensité, la complexité du pays et les autres tâches à accomplir, et soit réduite à une déclaration d'intention.

3.4. Mises en liberté et échanges de prisonniers

Dès l'entrée en vigueur de l'accord de Lusaka, l'article 2 du chapitre 3 des modalités prévoit que les parties libéreront les personnes détenues ou prises en otage en raison de la guerre dans un délai de trois jours après la signature de l'accord de cessez-le-feu¹⁴⁶. Mis à part le respect du délai, cette disposition a été partiellement appliquée. Le 26 octobre 1999, 17 prisonniers de guerre qui avaient été capturés par l'armée tchadienne retournent à Kisangani (province orientale), sous le commandement des rebelles. Sept prisonniers étaient des soldats du RCD ou du MLC, tandis que les dix autres étaient des civils¹⁴⁷. Cependant, il s'agissait là d'un acte isolé, aucun accord n'ayant à l'époque été trouvé sur le sujet. Ce sera chose faite quelques jours plus tard, puisque le 3 novembre 1999, toutes les parties ont signé un accord relatif à la libération des prisonniers de guerre. Il appartient encore à chaque partie de notifier le nombre et les noms des prisonniers et de les libérer¹⁴⁸.

3.5. Départ des troupes étrangères

¹⁴³ CONSEIL DE SECURITE, *Résolution 1291 (2000) du 25 février 2000*, doc.S/1291(2000), par.7.

¹⁴⁴ *Op. cit.*, par.8.

¹⁴⁵ CONSEIL DE SECURITE, *Rapport du secrétaire général sur la mission de l'Organisation des Nations unies en République Démocratique du Congo*, 17 janvier 2000, *op. cit.*, par.67.

¹⁴⁶ Accord de cessez-le-feu, Annexe A, *op. cit.*, chap.3, par.1.

¹⁴⁷ IRIN-CEA *Update 789 for the Great Lakes*, 28 October 1999.

¹⁴⁸ IRIN-CEA *Bulletin 794*, 4 novembre 1999.

Le retrait des troupes étrangères est fixé six mois après la signature de l'accord¹⁴⁹. Selon les accords, il appartient à la CMM, à l'ONU et à l'OUA d'élaborer un programme définitif et approprié du retrait des troupes étrangères¹⁵⁰. A supposer que le cessez-le-feu entre en vigueur le 1^{er} mars 2000, on pourrait supposer un départ des troupes en septembre 2000. Néanmoins, d'autres facteurs entrent en jeu: le délai de déploiement de la force d'observation de l'ONU, l'éventuelle entrée de la force onusienne dans une phase de maintien de la paix, et ultérieurement, dans une phase de rétablissement de la paix en vue de désarmer les groupes armés. Il est donc très peu probable que les forces étrangères quittent le pays avant cette phase décisive, mais une des plus difficile à réaliser...

3.6. «Dialogue national» et «Négociations politiques inter-congolaises»

Dès avant la signature d'un accord de cessez-le-feu, la question d'un débat national au sein de la société congolaise avait déjà été discutée. Le décret-loi 213 du 27 mars 1999 prévoit un débat national pour discuter de trois sujets fixés de manière préalable par le président sans consultation: légitimité du pouvoir, projet de constitution et décret-loi sur les partis. Un comité organisateur a été créé, nommé par le président. Ce débat était prévu avec la participation de «*délégués des groupes d'opinion*», des exilés et des «personnalités invitées». Selon le comité organisateur, il serait possible de considérer comme tels les dirigeants des partis politiques dissous. Au cours des mois écoulés depuis mars 1999, de nombreuses personnes se sont inscrites pour participer au débat. Des dates et des lieux de réunion ont été fixés (Rome en avril 1999, Nairobi en juin 1999)¹⁵¹, puis repoussés. Des facilitateurs se sont impliqués (dont la communauté Sant' Egidio); trois comités ont été créés... Mais le «débat national» n'a jamais vu le jour¹⁵².

¹⁴⁹ Accord de cessez-le-feu, Annexe B, *op. cit.*

¹⁵⁰ Accord de cessez-le-feu, Annexe A, *op. cit.*, chap.4, par.2.

¹⁵¹ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Kinshasa sous Kabila à la veille du Dialogue national*, 21 septembre 1999, p.5.

¹⁵² NATIONS UNIES, ASSEMBLEE GENERALE, «Rapport du rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme en république Démocratique du Congo conformément à la résolution 53/160 de l'Assemblée générale et à la résolution 1999/56 de la Commission des droits de l'homme», *Questions de la violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, où qu'elles se produisent dans le monde, en particulier dans les territoires coloniaux et dépendants, Note du secrétaire général*, 17 septembre 1999, doc.A/54/361, par.34.

Plusieurs raisons peuvent être avancées à cet état de fait: le manque de volonté réelle du gouvernement de pratiquer une ouverture politique, mais également le fait que cette initiative du président Kabila, sans consultation des autres parties, est perçue comme une tentative de récupération du “dialogue inter-congolais” prévu par l'accord de Lusaka (cf. infra), sous la conduite d'un médiateur choisi par l'ensemble des parties. Cette initiative de la part de Kabila a donc reçu un accueil défavorable tant de la part de l'opposition interne que des représentants des rebelles.

Quant au “dialogue inter-congolais”, il est précisé dans l'accord de Lusaka qu'il doit inclure le gouvernement, le Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD), le Mouvement pour la libération du Congo (MLC), l'opposition politique ainsi que tous les représentants des forces vives de la nation, à savoir la société civile¹⁵³. C'est l'OUA qui a été désignée par les accords pour assister la RDC dans ce processus, sous l'égide d'un facilitateur proposé par l'OUA et accepté par les parties¹⁵⁴. Le calendrier des accords prévoyait que ce facilitateur serait choisi 15 jours après la signature officielle de l'accord de cessez-le-feu. Ce délai sera beaucoup plus long, en raison des divergences de vues des parties sur le choix du facilitateur¹⁵⁵. Plusieurs noms ou institutions ont été avancés: Matteo Zuppi (Sant Egidio)¹⁵⁶, qui avait aidé au processus de paix au Mozambique; la francophonie; le secrétaire général de l'OUA, Salim Ahmed Salim et l'ancien secrétaire général de l'OUA Kodjo, les anciens présidents de l'Afrique du Sud, du Bénin et du Botswana¹⁵⁷. A l'issue de consultations entre le secrétaire général de l'OUA et les différentes parties¹⁵⁸, ce sera finalement l'ancien président Masire (Botswana) qui sera choisi le 15 décembre 1999¹⁵⁹. Si ce dernier a déjà procédé à des consultations entre les différentes parties, le “dialogue inter-congolais” n'a pas encore débuté.

3.7. Désarmement des groupes armés, démobilisation et formation d'une

¹⁵³ «Accord de cessez-le-feu, Annexe A», *op. cit.*, chap.5, par.2.

¹⁵⁴ «Accord de cessez-le-feu, Annexe A», *op. cit.*, chap.5, par.3.

¹⁵⁵ IRIN-CEA Update N° 765 for Central and Eastern Africa, 24 September 1999.

¹⁵⁶ IRIN-CEA Update N° 764 for Central and Eastern Africa, 23 September 1999.

¹⁵⁷ *The New York Times*, 12 July 1999.

¹⁵⁸ CONSEIL DE SECURITE, *Rapport du secrétaire général sur la mission de l'Organisation des Nations unies en République Démocratique du Congo*, 17 janvier 2000, doc.S/2000/30, par.8.

¹⁵⁹ ORGANISATION OF AFRICAN UNITY, *Press statement by the Secretary general of the OUA, DR. Salim Ahmed Salim, at the conclusion of consultations on a neutral Facilitator for the inter-congolaise dialogue*, Addis Ababa, 15 December 1999.

armée nationale

Le désarmement des groupes armés est l'aspect le plus intéressant de l'accord pour le Rwanda et pour de nombreuses autres parties au conflit. Selon le président rwandais Bizimungu, l'objectif premier du Rwanda dans ce conflit était en effet le désarmement des Interahamwe et des ex-Forces armées rwandaises (ex-FAR). Tant que cet objectif n'est pas réalisé, le Rwanda se dit prêt à continuer les combats. Dans une interview accordée à l'hebdomadaire *The East African*, Kagame a fait comprendre que tant que les Interahamwe ne sont pas désarmés, les forces de Kigali n'auraient pas d'autre alternative que d'aller les chercher et les combattre en RDC: «(...) *we have a security problem originating from Congo and we cannot allow that to go on. The reasons for our intervention in Congo today are the same as our reasons for intervening there against Mobutu in 1996. (...) for as long as this dictatorship is directly linked with our problem, arming Interahamwe and pushing them across the border, it means you are inviting me to your territory. (...) Rwanda (...) would continue to fight the Interahamwe and ex-FAR militia inless they were disarmed by the United Nations, président Kabila, regional leaders or any other international organisation*»¹⁶⁰. L'est de la RDC offre également une base arrière aux rebelles ougandais de l'Alliance des forces démocratiques (ADF) et aux Forces pour la défense de la démocratie (FDD), le principal mouvement armé hutu burundais¹⁶¹. D'autres groupes armés sont concernés par les accords de Lusaka: l'armée de résistance du Seigneur (LRA), le Front national de libération de l'ouganda II (UNRF II), l'ancienne Armée nationale de l'Ouganda (FUNA), le Front de la rive ouest du Nil (Ouganda) (WNBf), l'armée nationale pour la libération de l'Ouganda (NALU) et l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA). L'accord ne prévoit pas seulement leur désarmement, mais également leur cantonnement, leur recensement, la remise à un Tribunal international ou national des auteurs de crimes contre l'humanité et autres crimes de guerre, ainsi que la collaboration des Etats membres pour accorder l'amnistie ou l'asile politique à ceux qui ne seraient pas coupables de ces crimes¹⁶².

Le secrétaire général des Nations unies accorde également une grande importance à cette question. Selon lui, le problème des groupes armés est au cœur

¹⁶⁰ WAKABI, M., OCHIENG, L., "Building a Tutsi Empire? We're Fighting for Survival, interview with Major General Paul Kagame", *The East African*, July 5-11 1999, p.13.

¹⁶¹ HOLLIER-LAROUSSE, J., «Le désarmement des rebelles hutus, l'un des défis de l'accord de Lusaka», *AFP*, Nairobi, 8 juillet 1999.

¹⁶² «Accord de cessez-le-feu, Annexe A», *op. cit.*, chap.9.

des conflits dans la sous-région, étant donné que ces groupes menacent la sécurité de tous les Etats concernés. Aucune paix durable n'est possible tant que cette question n'aura pas été réglée. Mais les obstacles au désarmement de ces groupes et à leur cantonnement restent à définir et ils s'annoncent nombreux. D'une part, le texte de Lusaka prévoit que la tâche de démantèlement de tous les groupes armés incombera à la force de maintien de la paix de l'ONU, qui n'est toujours pas déployée. Ensuite, Kabila n'a aucun contrôle sur ces groupes, ce qui nécessiterait, pour les désarmer par la force, des moyens très importants en personnel et en matériel et un mandat de l'ONU sous chapitre VII de la Charte, qui autorise l'usage de la force. Or, même si cela était initialement prévu dans les accords de Lusaka, la question d'une éventuelle force sous chapitre VII est théoriquement envisageable dans une troisième, voire une quatrième phase de déploiement, après celle des observateurs de l'ONU, mais elle se heurtera vraisemblablement aux réticences des membres du Conseil de sécurité.

Le secrétaire général est conscient de l'ensemble de ces obstacles. Néanmoins, la résolution de cette problématique est indispensable au processus de paix. Dès juillet 1999, il propose de mettre au point un programme à long terme de réinsertion des combattants dans la société, avec des ressources suffisantes. Il suggère que les avantages de ce programme soient largement diffusés afin d'attirer les combattants qui portent actuellement les armes¹⁶³. Il est prévu d'organiser la démobilisation en deux phases. Dans la première phase, les groupes particulièrement vulnérables (enfants, handicapés, malades chroniques, personnes âgées...) seraient démobilisés et réinsérés. Un forum sur la démobilisation des enfants soldats a déjà été organisé en décembre 1999¹⁶⁴. La deuxième phase sera beaucoup plus difficile car elle est liée à la pleine application de l'accord de Lusaka, et en particulier au désarmement des bandes armées. Il reste à espérer que les suggestions du secrétaire général des Nations unies ne resteront pas un vœu pieux.

En ce qui concerne la formation d'une armée nationale, l'accord de Lusaka reste très vague, sans par exemple, si on le compare aux accords d'Arusha pour le Rwanda, donner de chiffres ou de pourcentages sur la composition de la future armée. Il est seulement précisé que, sur base des négociations entre le gouvernement, le RCD et le MLC, l'armée nationale inclura les forces de ces trois parties¹⁶⁵.

¹⁶³ *Ibidem*.

¹⁶⁴ CONSEIL DE SECURITE, *Rapport du secrétaire général sur la mission de l'Organisation des Nations unies en République Démocratique du Congo*, 17 janvier 2000, op. cit., par.39.

¹⁶⁵ «Accord de cessez-le-feu, Annexe A», op. cit., chap.10.

4. CONCLUSION

L'impact de l'action de différentes organisations internationales, régionales, ainsi que celle d'acteurs individuels en vue d'aider les parties en conflit à négocier un accord de paix et à le garantir par la suite par des moyens appropriés est toujours difficile à évaluer, car la règle d'or dans ce type de gestion de conflit est que l'aide extérieure en vue de trouver une solution pacifique au différend dépend avant tout de la bonne volonté des parties prenantes à renoncer à la voix des armes, sans aucune ambiguïté¹⁶⁶. Tel ne semble pas être le cas aujourd'hui. Néanmoins, un bilan de chaque action des acteurs bilatéraux et multilatéraux sera tenté.

Tout d'abord, ce conflit d'une ampleur sans précédent en Afrique montre les limites à l'heure actuelle d'actions de médiation individuelle, sans passer par une organisation régionale ou par l'Organisation de l'unité africaine. En effet, si la tentative de médiation de Kadhafi peut être considérée comme un pas important dans la voie d'une solution négociée du conflit, l'exercice n'a pas fonctionné en raison du manque de légitimité du médiateur improvisé. Le Rwanda, qui n'était pas partie aux négociations, a toujours refusé de reconnaître un autre médiateur que celui mandaté officiellement par la SADC, le président Frederick Chiluba. Au cours d'une négociation, il est impératif que toutes les parties soient présentes, sous peine de voir le processus bloqué par les parties non invitées qui refusent d'avaliser un accord qu'ils n'ont pas négocié. Ce principe explique également l'échec de la réunion de Windhoek, où le gouvernement congolais, les rebelles ainsi que l'Angola n'ont pas participé à la négociation.

En ce qui concerne le rôle de la SADC dans la médiation, on peut regretter dans un premier temps les divergences et les incohérences en son sein entre l'Afrique du Sud, partisan d'une solution négociée, et le Zimbabwe, qui s'est engagé militairement aux côtés de Kabila. A cet égard, le fonctionnement des institutions au sein de la SADC mérite une réflexion sur une éventuelle réforme. Il est curieux que le président du comité SADC de défense et de sécurité puisse prendre une décision d'intervention aux côtés de forces gouvernementales alors que le président de l'institution se proclame en faveur d'une solution négociée, sans passer par la voie des armes. Néanmoins, un consensus a été trouvé. Le

¹⁶⁶ L'analyse des intérêts individuels des parties prenantes au conflit ne trouve pas sa place ici car l'objet de cet article était d'analyser le rôle de la communauté internationale dans la gestion du conflit. Néanmoins, cette analyse est cruciale pour mesurer les chances de réussite d'une médiation internationale.

Zimbabwe et ses alliés ont participé au processus de paix initié au départ par le président de l'Afrique du Sud, Nelson Mandela, tandis que l'intervention militaire du Zimbabwe et de ses alliés aux côtés des forces gouvernementales congolaises a été avalisée officiellement par la SADC, au nom du principe de souveraineté et de non-intervention. Le processus de paix de Lusaka mené par le président Chiluba a été un succès, même si on peut regretter la lenteur du processus, qui peut entre autres être expliqué par les divergences de vues au sein de la SADC.

Il s'agit d'une première pour cette organisation régionale. En effet, si la SADC avait auparavant déjà eu quelques expériences en matière de coopération diplomatique et de sécurité, ces expériences n'avaient pas été aussi importantes en matière d'implication ou entièrement satisfaisantes. Cette influence grandissante de l'organisation régionale s'est illustrée en 1994 au Lesotho, par des pressions des Etats membres pour condamner le coup d'Etat et restaurer le gouvernement démocratiquement élu. Des pressions de la part des Etats membres de la SADC ont également été exercées sur le RENAMO (Mozambique) en vue de sa participation aux élections de 1994. Enfin, ils ont appuyé les accords de Lusaka en Angola. Par contre, les efforts de la SADC pour trouver des solutions pacifiques aux conflits en son sein ont été relégués au second plan en faveur d'une intervention militaire directe de l'Afrique du Sud et du Botswana lors d'une révolte d'officiers au Lesotho en septembre 1998. Si la situation a pu être stabilisée et le gouvernement démocratique restauré, l'intervention a été beaucoup critiquée, notamment du fait qu'aucune tentative de mesures non militaires n'a été décidée avant d'envoyer des troupes¹⁶⁷. L'engagement actuel de l'Afrique du Sud en faveur d'une solution négociée au Congo peut-il s'expliquer par un changement d'attitude par rapport à cette expérience ou s'agit-il d'autres considérations liées au jeu des alliances régionales?

Le rôle de la SADC se limitera à la médiation. En effet, il n'était pas possible d'envisager l'envoi de forces de maintien de la paix garantissant l'accord de paix sous l'autorité d'une organisation régionale dont certains des Etats membres sont parties au conflit. Ce rôle sera donc dévolu à l'Organisation de l'unité africaine et aux Nations unies.

L'accord de Lusaka de juillet 1999 a attribué un grand nombre de tâches à l'OUA: en concertation avec les parties, désignation d'un médiateur pour le

¹⁶⁷ LUND, M. S. and ROIG, E., "Southern Africa, An Emerging Security Community", *Searching for Peace in Africa, An Overview of Conflict Prevention and Management Activities*, Publication of the European Platform for Conflict Prevention and Transformation in cooperation with the African Centre for the Constructive Resolution of Disputes, Utrecht, the Netherlands, 1999, pp.393-394.

dialogue inter-congolais, nomination d'un président de la commission militaire et aide au fonctionnement de celui-ci, envoi d'observateurs de l'OUA en attendant les observateurs des Nations unies. S'il faut louer le dynamisme du secrétariat de l'OUA, les moyens de l'organisation restent insuffisants pour accomplir de telles tâches. Le nombre d'observateurs envoyés par l'OUA en RDC est inférieur à celui envoyé dans le cadre de la MIOB au Burundi¹⁶⁸. Pourtant, dans ce petit pays qui n'a rien de comparable avec son énorme voisin, la mission d'observation, faute de moyens plus importants, a été réduite à un rôle de contact entre les parties. C'est dire le rôle plus que limité que peuvent jouer les observateurs de l'OUA et les CMM régionales. Néanmoins, à l'instar de la MIOB, ce rôle de contact entre les différentes parties impliquées n'est pas à négliger.

Les espoirs se tournent donc vers les Nations unies. Mais si l'initiative des Etats-Unis en janvier 2000 de relancer l'accord de Lusaka et de permettre la décision du Conseil de sécurité d'envoyer quelques 5.000 militaires qui encadreront les observateurs des Nations unies mérite d'être soulignée, il ne faut pas oublier que la limitation à 5.000 militaires alors que la France en proposait 10.000, voire 20.000, est également l'œuvre des Etats-Unis. Ce formidable coup de publicité donné au continent africain doit-il être analysé comme une opération médiatique avant les élections prochaines ou une réelle volonté d'aboutir à une paix durable en Afrique? En tout cas, on ne peut que regretter avec l'ensemble des Etats africains la disproportion entre les moyens mis en œuvre pour mettre un terme à un conflit proche de l'Europe et ceux mis à la disposition du continent africain. Néanmoins, malgré la faiblesse des moyens, on ne peut qu'espérer que les forces de la MONUC soient enfin déployées dans les mois qui viennent et qu'elles soient le prélude à l'envoi d'une force plus importante, qui permettra d'exécuter l'entière de l'accord de Lusaka.

Anvers, avril 2000

¹⁶⁸ PARQUE, V., «Le rôle de l'OUA et des pays voisins dans la gestion du conflit burundais», MARYSSE, S., REYNTJENS, F. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 1998-1999*, Anvers, Centre d'Etude de la Région des Grands Lacs d'Afrique, Paris, L'Harmattan, 1999, pp.24-28.