



Pole Institute

Institut Interculturel dans la Région des Grands Lacs

Analyse



Constitution d'une « Force militaire régionale » de la communauté des États de l'Afrique de l'Est : Préalables omis face à la surmilitarisation et à la cacophonie opérationnelle dans l'Est du Congo

Par

Joël BARAKA AKILIMALI
Chercheur senior

Pole Institute, juin 2022

Sommaire

Résumé de l'Analyse 3

1. *Préalables juridiques : une « Force militaire régionale » entre absence d'instruments juridiques de ratification du traité de l'EAC par la RDC et défis juridiques autour des Accords bilatéraux tenus secrets entre les États* 5

2. *Préalables politiques : non-prise en compte des contestations civiles et sous-estimation des malaises politiques grandissants au sein de la majorité parlementaire en RDC* 8

3. *Préalables opérationnels : faible clarification du mandat opérationnel de la Force militaire régionale de l'EAC face aux opérations militaires en cours en RDC et à la structure de commandement de l'État-major congolais* 11

4. *À titre de conclusion : une force militaire régionale de trop entre surmilitarisation territoriale et cacophonie opérationnelle dans l'Est de la RDC* 14

Résumé de l'Analyse

Dans la présente analyse, nous soutenons l'hypothèse selon laquelle, la non-prise en compte des préalables à la fois juridiques, politiques et opérationnels (militaires) dans la constitution de la Force militaire régionale sous mandat de l'EAC dans la partie Est de la RD Congo pourrait être une source d'échec de cette force.

S'agissant des préalables juridiques, l'analyse observe que la RDC n'a pas encore formellement ratifié le traité constitutif de l'EAC, à travers un acte législatif de ratification. Par ailleurs, l'analyse ressort l'existence des Accords bilatéraux tenus secrets, impliquant la RDC et quelques pays voisins membres de l'EAC. Pour l'analyse, ces accords secrets pourraient entraver le processus de la mise en place d'une force militaire régionale dès lors qu'ils sont inopposables à d'autres pays tiers.

S'agissant des préalables politiques, l'analyse ressort des pesanteurs de la politique intérieure de la RDC opposées à la constitution de la force régionale. Ces pesanteurs concernent la méfiance des structures de la société civile, opposées au projet d'une force militaire de trop, qui comprendrait en plus des pays considérés comme agresseurs de la RDC. Ces pesanteurs politiques concernent également des contestations politiques au sein de la majorité parlementaire où des malaises politiques s'accroissent.

S'agissant des préalables militaires et/ou opérationnels, l'analyse questionne les modalités de coexistence de plusieurs opérations militaires ainsi que des dispositifs politico-militaires en cours en RDC à savoir : le régime d'exception de l'état de siège ; la Brigade militaire d'intervention de l'ONU qui a un mandat distinct des autres contingents de la MONUSCO ; la MONUSCO et ses divers contingents ; les Opérations militaires SOKOLA 1 et 2 ; l'Opération militaire « SHUJAA » ; etc.

En conclusion, l'analyse note que le déploiement d'une force militaire régionale pourrait accentuer la surmilitarisation de la partie orientale de la RDC et conduire à une cacophonie opérationnelle sur le terrain dans un contexte de confusions d'agendas militaires, politiques et économiques.

L'analyse recommande des rapports politiques francs entre les Etats membres de l'EAC et une restructuration profonde des FARDC.

1. Préalables juridiques : une « Force militaire régionale » entre absence d'instruments juridiques de ratification du traité de l'EAC par la RDC et défis juridiques autour des Accords bilatéraux tenus secrets entre les États

Le lundi 20 juin 2022, les Chefs d'État de la sous-région de l'Afrique de l'Est ont accepté et adopté un Acte de mise en place d'une « Force militaire régionale » pour opérer dans l'Est de la RD Congo. La décision de l'EAC¹ s'est fondée autour d'une Analyse de la menace, d'un Concept d'opérations, d'un Accord sur le statut des forces et des règles d'engagement à la fois militaires, juridiques et techniques pour faciliter l'opérationnalisation de la Force régionale et de ses divers bras²; cette Force militaire régionale pose le problème d'opérationnalisation sur le terrain dès lors qu'il n'a pas suffisamment tenu compte de certains préalables liés à la fois aux blocages juridiques, au climat politique et aux antécédents militaires sur le terrain congolais.

S'agissant des blocages juridiques, la mise en place d'une « Force militaire régionale » en RDC sous mandat de l'EAC pose deux problèmes juridiques de fond, consécutivement au droit interne congolais et au droit international.

D'une part, la qualité pour une Opération militaire sous mandat de l'EAC d'intervenir sur le sol congolais pose un blocage juridique, dès lors que le Parlement congolais n'a pas encore déposé les instruments de ratification au Secrétariat général de l'EAC. Pour rappel, la Constitution congolaise prévoit à son article 214, alinéa 1, que « les traités de paix, les traités de commerce, les traités et accords relatifs aux organisations internationales et au règlement des conflits internationaux, ceux qui engagent les finances publiques, ceux qui modifient les dispositions législatives, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent échange et adjonction de territoire ne

¹ Dans cette analyse, nous préférons les acronymes en anglais « EAC » pour désigner la Communauté des États d'Afrique de l'Est (East African Community) d'autant plus que cet acronyme est plus usuel, en général.

² Communiqué final.

peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi ». Il ressort de cette disposition la conséquence que le Traité constitutif de l'EAC et son arsenal juridique et institutionnel ne sera valable en République Démocratique du Congo qu'en vertu d'une loi de ratification (car les matières de l'EAC tombent dans les cas visés par l'article 214 de la Constitution et ne sauraient être des cas de ratification à la portée du président de la République, telles que visées par l'article 213).

Au-delà du cadre constitutionnel congolais, le traité constitutif de l'EAC conditionne lui-même l'entrée en vigueur par le dépôt des instruments de ratification auprès du Secrétaire général par les États membres (article 152) notamment la RDC. Cette procédure de ratification est requise même dans l'hypothèse des amendements opérés par le Sommet des Chefs d'État (article 151).

Il ressort de la lecture croisée des dispositions précédentes que la RDC n'a pas encore finalisé la procédure d'adhésion à l'EAC. Autrement dit, juridiquement parlant, la RDC n'est pas encore membre de l'EAC d'où l'incohérence d'une Force régionale militaire ayant mandat de l'EAC sur un territoire qui n'est pas formellement membre de l'EAC. Aussi longtemps que ce préalable n'est pas réglé, une intervention militaire sous mandat de l'EAC n'aura pas de soubassement juridique formel. Ce préalable ne semble pas suffisamment pris en compte dans les documents techniques ayant prévalu au communiqué final des assises politiques tenues à Nairobi le 20 juin 2022.

D'autre part, la République Démocratique du Congo a signé il y a quelque temps des Accords de coopération militaire, économique et commerciale avec le Rwanda, l'Ouganda et même avec le Kenya et le Burundi. Cependant, certains de ces Accords n'ont pas été rendus publics à la fois en RDC ainsi que dans ces pays. Ces accords internationaux non rendus publics à ce jour pourraient, hypothétiquement, être classés dans la catégorie doctrinale des « accords secrets ». Si le Parlement congolais ne les a pas encore ratifiés à ce jour (cas de figure précédente) ; ces accords ne semblent pas également avoir été déposés auprès du Secrétariat permanent de l'Union africaine moins encore auprès du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies, ni par la RDC ni par aucun des États membres cosignataires.

Le droit international public enseigne dans sa doctrine dominante que les effets juridiques des Accords tenus secrets sont nuls et inopposables dans l'ordre international. En effet, l'article 102 de la Charte des Nations Unies pose l'irresponsabilité des accords tenus secrets³. Le lien entre ces accords présumés par nous comme « secrets » et la Force militaire régionale ressort du fait que la motivation pour tous ces États de l'EAC d'appuyer militairement la sécurité dans l'Est du Congo résiderait dans la volonté de faire appliquer ces différents accords dont certains restent secrets à ce jour. Dès lors, il y a nécessité de rendre publics ces accords tenus secrets pour en faciliter une opposabilité aux autres États étrangers ayant des intérêts/agendas militaires officiels au Congo (les États membres de l'ONU opérant en RDC sous le mandat de la MONUSCO) ; des intérêts économiques et des intérêts commerciaux sur le territoire de la RDC. Cette nécessité de publier certains accords non divulgués à ce jour est cruciale afin d'éviter à la longue de nouveaux conflits internationaux du fait des conflits d'intérêts consécutifs à la non-divulgaration de certains accords interétatiques (spécialement entre la RDC et le Rwanda ainsi qu'entre la RDC et l'Ouganda, voire entre l'Ouganda et le Rwanda autour d'intérêts communs en RDC).

³ Nang Ekomie A.P., *Les Accords secrets en droit international*, Thèse de doctorat sous la direction d'Alain Pellet, Université de Paris 10, 1999. Lire également, Alain Pellet et al., 2002, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 7^{ème} édition.

2. Préalables politiques : non-prise en compte des contestations civiles et sous-estimation des malaises politiques grandissants au sein de la majorité parlementaire en RDC

Le déploiement de la « Force militaire régionale » dans l'Est de la République Démocratique du Congo devrait être conditionné par la prise en compte de certains préalables politiques qui semblent avoir été ignorés face à la décision de faire venir sur le territoire congolais cette Force militaire régionale. Dans le contexte local de la RDC, cette force est perçue avec méfiance politique qui s'analyse à deux niveaux des préalables politiques non satisfaits dans la politique intérieure face à l'option de recourir à la « Force militaire régionale ». Le premier niveau des préalables est civil et concerne la non-prise en compte des contestations au sein des structures de la société civile de la RDC dans sa diversité. Le second niveau des préalables est politique et semble s'observer au sein du Parlement congolais dans lequel des fissures politiques semblent ressortir au risque de créer un malaise dans la cohésion de la majorité parlementaire suite à la gestion de la guerre dans l'Est de la RDC et à l'option de recourir à la Force de l'EAC. Dans les deux cas, les préalables politiques semblent insister sur l'incohérence de recourir à une force militaire qui comprendrait des militaires issus des pays considérés comme agresseurs, le Rwanda en particulier.

En ce qui concerne la non-prise en compte des contestations civiles, celles-ci se sont exprimées sur le terrain au cours des jours précédents par une série des manifestations, dont celle de la ville de Goma faite en date du 15 juin 2022. Au cours de cette manifestation qui a été la plus spectaculaire, en dépit de ses débordements et ses intolérances⁴, de milliers de personnes ont descendu dans la rue pour non seulement exiger le retour de la paix au Congo, mais pour

⁴ Débordements en termes de prise d'itinéraires contraires aux autorisations municipales mais aussi intolérances en termes d'attaque contre les biens supposés appartenant à des citoyens rwandais et quelques messages de haine contre congolais de culture rwandophone. Cependant, ces actes criminels condamnables en justice ne peuvent pas vider la substance du droit à la manifestation, constitutionnellement garanti.

exprimer la nécessité pour le Congo de décider pour lui-même sans interférence extérieure et surtout pas des pays agresseurs, pouvait-on lire sur plusieurs affiches des manifestants. Le Prix Nobel de la Paix, le Docteur Denis MUKWEGE basé dans la province voisine du Sud-Kivu semble incarner le mieux le symbole de cette contestation, particulièrement en rapport avec l'idée de recourir à une Force militaire régionale. Dans sa communication du samedi 18 juin 2022, 48 heures avant la tenue des assises politiques de Nairobi, le Docteur Denis MUKWEGE a fustigé sans détour le recours à une Force régionale composée, selon ses dires, des pays agresseurs de la RDC. Il a alerté sur le fait qu'une telle Force pourrait aggraver la situation sécuritaire déjà volatile depuis plusieurs décennies. Il a souligné l'importance de réformer l'armée congolaise, la police congolaise et les renseignements congolais au lieu de constamment recourir aux appuis extérieurs. Toutes ces positions à la fois des manifestations populaires et des personnalités civiles de rang international tel que le Docteur Denis MUKWEGE, démontrent qu'il y a un préalable politique qui devait être pris en compte et qui devait trouver satisfaction avant d'engager la RDC vers l'acceptation d'une Force régionale qui pourrait rencontrer des résistances civiles sur le terrain.

En ce qui concerne la sous-estimation d'un malaise politique grandissant au sein de la majorité parlementaire en RDC, il ressort de derniers débats politiques houleux à l'Assemblée nationale sur la question de la résurgence du Mouvement rebelle du 23 mars (M23) ; des positions tranchées de la part de plusieurs députés membres de la majorité parlementaire au pouvoir. Au cours de ces débats, le Président de l'Assemblée nationale est allé plus loin en affirmant que l'Assemblée nationale ne ratifiera pas les accords conclus par le Président de la République avec des pays agresseurs en citant le Rwanda et l'Ouganda. Si la position de l'État congolais semble avoir relativement changé le lundi 20 juin 2022 lors des assises politiques de Nairobi, à la suite de l'option d'accueillir en RDC la Force régionale militaire sous mandat de l'EAC ; cela n'a pas pour autant changé automatiquement l'état d'esprit de plus en plus contestataire de certains députés de la Majorité parlementaire au pouvoir en RDC. Bien plus, lors du sommet des chefs d'Etat de l'EAC tenu à Nairobi, la non-condamnation du Rwanda comme pays agresseur via le M23 semble diviser les députés et les acteurs politiques congolais en général, y compris

ceux proches du pouvoir en place. Il se vit donc un malaise politique qui ne dit pas encore son nom au sein du Parlement congolais. Ce malaise pourrait conduire à une probable fissure profonde au sein de la majorité parlementaire si la question sécuritaire en lien avec la venue sur le territoire congolais de la Force militaire régionale sous mandat de l'EAC n'est pas clairement débattue au Parlement et spécialement à l'Assemblée nationale de la RDC.

3. Préalables opérationnels : faible clarification du mandat opérationnel de la Force militaire régionale de l'EAC face aux opérations militaires en cours en RDC et à la structure de commandement de l'État-major congolais

L'option de l'EAC sous la présidence kényane de constituer et d'envoyer sur le territoire congolais une Force militaire régionale semble se heurter à court terme à plusieurs questions qu'on pourrait définir comme des préalables non pris en compte dans l'option politique de constituer une telle force militaire.

Les préalables autour de la clarification des agendas opérationnels de la Force militaire régionale soulèvent plusieurs questions : quelle sera sa zone d'intervention dès lors que l'Est du Congo est vaste ? Va-t-elle ne se focaliser que sur les deux provinces sous état de siège (Ituri et Nord-Kivu), ou va-t-elle inclure des interventions au Sud-Kivu également ? Quels seront ses rapports avec les opérations militaires encore en cours comme SOKOLA 1, SOKOLA 2, USHUAJA ? Comment compte-t-elle cohabiter avec l'état-major congolais dès lors qu'il est dit qu'elle sera dirigée par un commandement kényan dans un État souverain qui a son propre état-major ? L'état-major congolais aura-t-il un pouvoir réel sur cette force ? Si oui quelle sera la nature administrative de ce pouvoir ? Quel sera le mandat de cette force en termes de temps d'intervention ou risque-t-elle de s'éterniser sur le territoire de la RD Congo à l'instar de la mission onusienne qui vient de faire 21 ans de présence au Congo ? Quel sera le type de rapport administratif entre la Force régionale et les régiments congolais liés à l'état-major pour éviter des conflits opérationnels sur le terrain ? De combien d'hommes sera constituée la Force et quelle sera la proportion des contributions des États membres de l'EAC ? Comment seront recrutés les militaires devant faire partie de cette Force pour éviter des militaires sur terrain au passé moralement et politiquement douteux vis-à-vis des intérêts vitaux de la RDC ? Quelle sera la charte de responsabilité militaire de cette Force ? Quel sera le régime judiciaire face aux abus qui seront commis par les militaires de cette force ? Ces militaires vont-ils être justiciables devant les tribunaux militaires congolais ou vont-ils être justiciables devant les tribunaux de leurs pays respectifs ? Quelles garanties

procédurales pour les victimes civiles des abus éventuels de cette force ? Comment cette Force militaire régionale va-t-elle coordonner les rivalités politico-militaires existant entre des contingents des pays contributeurs qui risquent d'échapper au commandement kényan ? Quel va être le comportement sur le terrain des unités des pays contributeurs qui ont leurs forces négatives et groupes armés opérant en RDC ? Comment vont se comporter les unités des pays en guerre qui viennent mutualiser pour sécuriser la RDC ? Après la présidence kényane de l'EAC, le commandement militaire de la Force régionale pourrait également changer sur le terrain ? Qui va prendre en charge les dépenses de la mission en termes des soldes des militaires et de fonctionnement ? Est-ce la RDC ou l'EAC ? Si l'EAC prend en charge les dépenses militaires de la Force régionale, cette ligne financière ne pourra pas être opposée plus tard à titre de dette publique multilatérale de la RDC vis-à-vis de l'EAC et peser ainsi sur les épaules des générations congolaises futures ?

Si le Communiqué officiel sanctionnant les assises de Nairobi du 20 juin 2020 semble proclamer la souveraineté de l'État congolais et la primauté de la Constitution congolaise sur les actions de la Force régionale militaire, son mandat reste problématique au regard des questions ci-haut soulevées qui ne trouvent pas des clarifications claires (même dans les travaux préparatoires au Communiqué final). D'ailleurs, des informations récentes démontrent que l'enjeu opérationnel pour les pays de l'EAC au cours de la rencontre de Nairobi était davantage motivé par un contrôle stratégique de la partie orientale de la RDC par périmètres d'intervention et non travailler dans une force unifiée autour d'un commandement unique. Un article de Jeune Afrique révèle que les interventions iraient dans le sens des zones d'influence territoriale, économiques et politiques (le Kenya avec des visées sur Goma-Rutshuru, l'Ouganda avec des Visées sur la région de Beni jusqu'en Ituri, le Sud-Soudan avec des visées vers le Haut-Uélé et le Burundi avec des visées sur la partie Sud-Kivu). Ainsi, cette source note ce qui suit : *« concernant le format de cette mission, la piste privilégiée est celle d'une répartition par secteur. Selon plusieurs sources, l'Ouganda, déjà engagé dans une opération conjointe avec la RDC, aurait ainsi pour périmètre la zone de Beni et la province de l'Ituri, tandis que le Kenya enverrait ses éléments autour de Goma et du territoire de Rutshuru et*

que le Burundi interviendrait dans le Sud-Kivu. L'implication du Soudan du Sud est encore en discussion, mais un déploiement dans le Haut-Uélé est envisagé. Seule la Tanzanie semble, pour le moment, hésitante. Déjà partie prenante au sein de la Monusco (FIB), le pays privilégierait, selon des sources onusiennes, le partage de renseignements plutôt que l'envoi de nouvelles troupes »⁵. Le choix des sites d'opérations autour des périmètres choisis questionne des motivations d'influence géopolitique présentant un danger de ce qu'on redoute dans l'opinion congolaise depuis plusieurs décennies : « la balkanisation », dès lors que le rôle de la RDC n'est pas clairement identifié sur le terrain des opérations. Par ailleurs, impliquer un pays comme le Sud-Soudan sur le territoire congolais, un pays incapable d'apporter une paix durable sur son propre territoire est quelque peu étonnant. À l'exception du Kenya qui a des intérêts économiques plus ou moins formels à protéger sur le territoire de la RDC, l'on pourrait se questionner de la sincérité politique d'autres parties prenantes (le Rwanda bien qu'écarté formellement, le Burundi et l'Ouganda).

Malgré la reconnaissance de la souveraineté congolaise et de la primauté de son cadre constitutionnel dans le communiqué final de Nairobi ; les questions ci-haut soulevées qui sont techniques et opérationnelles méritent en préalable une clarification pour éviter à la RDC et à ses populations de nouveaux abus autour d'une Opération militaire de trop.

⁵ Romain Gras et Stanis Bujakera, « RDC : force régionale, M23... Les coulisses du huis clos tendu de Nairobi », in Jeune-Afrique, mis en ligne le 23 juin 2022, disponible sur [RDC : force régionale, M23... Les coulisses du huis clos tendu de Nairobi – Jeune Afrique](#), publié le 23 juin 2022 à 15h 28, consulté le 23 juin 2022 à 20h 40.

4. À titre de conclusion : une force militaire régionale de trop entre surmilitarisation territoriale et cacophonie opérationnelle dans l'Est de la RDC

L'option de mettre en place une nouvelle opération militaire sous mandat de l'*East African Community* (EAC) dans l'Est de la RDC pose de sérieux défis liés à la non-prise en compte des préalables à la fois juridiques, politiques qu'opérationnels tels qu'analysés précédemment.

Une telle mission pourrait, dans l'obsession de ne pas prendre en compte les divers préalables analysés, conduire à un échec sur le terrain dans un double contexte opérationnel.

D'une part, la Force militaire régionale va accentuer une surmilitarisation de l'Est de la RDC où de nombreuses opérations militaires sont encore en cours et peinent à venir à bout des problèmes sécuritaires, spécialement dans les provinces de l'Ituri, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu. La surmilitarisation de cette région depuis plusieurs décennies ne semble pas pour autant produire d'effets escomptés face à la problématique des groupes armés qui sèment la terreur dans les différents territoires. Plutôt que d'accentuer la surmilitarisation par l'ajout d'une nouvelle force militaire aux conséquences politiques et budgétaires non précisées à l'opinion publique ; il serait judicieux de travailler sur l'amélioration des cadres opérationnels déjà existants sur le terrain pour tirer les leçons de leurs échecs afin de les restructurer et d'améliorer leur opérationnalité.

D'autre part, dans l'obsession de déployer une nouvelle opération militaire, fût-elle régionale, sans tenir compte des préalables précédents, l'on va aboutir à une cacophonie opérationnelle dans laquelle des contraintes juridiques, politiques et opérationnelles pourraient s'avérer contreproductives pour la force militaire régionale sous mandat de l'EAC. Les contours ambigus autour de son mandat sont nombreux. Les dispositifs prévus dans les textes de l'Analyse de la menace, du Concept d'opérations, de l'Accord sur le statut des forces et des règles d'engagement à la fois militaires, juridiques et techniques pour faciliter l'opérationnalisation de la Force régionale et de ses divers bras

semblent insuffisants pour éclairer un état de cacophonie opérationnelle qui se dessine progressivement avec une telle force militaire. Loin d'être une véritable opération de pacification de l'Est de la RDC, la force militaire régionale pourrait devenir (et il paraît déjà comme tel) un mécanisme de sécurisation des intérêts économiques et commerciaux de pays contributeurs des contingents devant faire partie de cette force. Une telle force peut être nocive pour la RDC si ces intérêts sont en conflit comme ce fut le cas en 2000 avec la guerre de Kisangani où des militaires rwandais se sont battus contre des militaires ougandais durant 6 jours en pleine ville congolaise.

Au regard de tout ce qui précède, en tant que chercheur et membre d'un Institut de paix, nous pensons qu'un déploiement de la force militaire régionale n'est pas la solution ultime à la crise sécuritaire dans l'Est du Congo. Il y a nécessité de poser d'abord les jalons d'un climat de confiance entre les peuples et leurs dirigeants respectifs pour un dialogue sincère, une inclusivité et une justice contre les criminels, gage de la paix durable et de la reconstruction de l'État congolais. La surmilitarisation de l'Est du Congo semble davantage traiter les symptômes d'une maladie sans fondamentalement toucher aux causes de la maladie elle-même. Un travail politique de reconstruction globale de l'État congolais autour des valeurs de la bonne gouvernance à l'interne mérite par ailleurs d'être fait avant de recourir constamment aux solutions extérieures. Cependant, dans un élan de solidarité panafricaine, les appuis extérieurs sont à encourager à la suite d'un travail sur soi. De tels appuis des pays voisins autour d'une vision panafricaine auraient des résultats escomptés que s'ils tiennent sur des relations politiques de bonne foi et exécutés dans le respect des engagements pris (*pacta sunt servanda*).

Dr. Joël Baraka Akilimali

Goma, Pole Institute, 22 juin 2022