

LA CIRGL ET LE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS DANS LA RÉGION DES GRANDS LACS : CAS DE LA RÉBELLION DU M23

*Adolphe Kilomba Sumaili**

La Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) est la plus récente organisation sous régionale créée dans la région des Grands Lacs à côté de la CEPGL ; de la CEEAC et de la CEMAC. Cette organisation créée en 2007 n'a donc que 8 ans d'existence. Pendant ces 8 ans, cette organisation a plusieurs fois fait face à plusieurs conflits armés entre ses États membres. En dépit de son déploiement sur le terrain de règlement pacifique des différends interétatiques, la CIRGL reste cependant très peu connue dans la littérature du droit international à la différence de la CEDEAO, la SADC, le COMESA pour ne citer que celles-ci. Ce papier présente le portrait de la CIRGL et explique le rôle qu'elle a joué dans le dénouement de la crise dite du M23. Ce papier met également en lumière le rôle joué par la CIRGL dans le dénouement de ce conflit. Il présente par ailleurs ses limites sur le terrain de la résolution pacifique des conflits internationaux.

The International Conference on the Great Lakes Region (ICGLR) is the most recent regional organization created in the great lakes region in 2007 after CEPGL; CEEAC and CEMAC. During its 8 years of existence, this regional organization experienced numerous armed conflicts among its member states. In spite of its role in settling pacifically those disputes, the ICGLR remains less known in the legal literature related to African regional organizations unlike ECOWAS, SADC, and COMESA to name only the few. This paper portrait the historical background of the ICGLR and explains the role it played to settle the armed conflict named the M23 rebellion that broke out in eastern-DR Congo from April 2012 to December 2013. It also enlightens its limits in the field of international disputes settlement.

La Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos (ICGLR por sus siglas en inglés) es la más reciente organización regional creada en la región de los grandes lagos en 2007 después de CEPGL; CEEAC y la CEMAC. Durante sus 8 años de existencia, esta organización regional experimentó numerosos conflictos armados entre sus estados miembros. A pesar de su papel en la solución pacífica de esos conflictos, la ICGLR sigue siendo menos conocida en la literatura jurídica en relación con las organizaciones regionales africanas a diferencia de la CEDEAO, la SADC y COMESA para nombrar sólo unos pocos. Este papel retrata los antecedentes históricos de la ICGLR y explica el papel que desempeñó para resolver el conflicto armado llamado la rebelión M23 que estalló en el este de la RD del Congo desde abril de 2012 hasta diciembre de 2013. También, ilumina sus límites en el campo de la solución de controversias internacionales."

* Adolphe Kilomba Sumaili est détenteur d'un MA en droit international et résolution des conflits de la Universidad para la Paz (UPAZ-UPEACE) au Costa Rica en plus de sa licence en droit obtenue en 2006 à l'Université Catholique de Bukavu. Il fait depuis septembre 2012 une thèse de doctorat en droit international à la Faculté de Droit et de Criminologie de la Vrije Universiteit Brussel (VUB) en Belgique et ses recherches portent sur la justice transitionnelle comme technique de résolution pacifique des conflits en RDC de 1990 à 2016. Il est également *Chef des Travaux* à la Faculté de Droit de l'Université Catholique de Bukavu (UCB)/RD Congo où il enseigne le droit international. Son domaine de spécialité est la justice transitionnelle.

La décennie 1990 a apporté une vague de transformations¹ dans la Région des Grands Lacs africains. C'est en effet pendant cette décennie qu'ont eu lieu, entre autres, le génocide des Tutsi rwandais en 1994, les conflits interethniques et la guerre civile au Burundi, la guerre en République Démocratique du Congo (RDC) où plusieurs États africains se sont affrontés, les turbulences politiques au Congo-Brazzaville, la rébellion de la LRA en Ouganda, etc. Les conséquences de ces conflits sur le développement de cette région ont été sévères en termes de sécurité alimentaire, de progrès technologique et de croissance économique.

Ces conséquences ont continué à se faire sentir pendant les années suivantes. C'est dans ce sens que certains des pays de la région n'ont pas connu de stabilité pendant les dix premières années du XXI^e siècle. C'est le cas de la RDC qui a connu une série des rébellions depuis 1996 jusqu'à nos jours. Parmi les plus remarquables, on peut mentionner, entre autres, les rébellions de l'Alliance des Forces démocratiques pour la Libération du Zaïre-Congo (AFDL), du Rassemblement congolais pour la Démocratie (RCD) qui a duré de 1998 à 2003, du Congrès national pour la Défense du Peuple (CNDP) de Laurent Nkunda et du Mouvement du 23 mars 2009 dit M23. À côté de la RDC, les autres pays de la région ont également continué à faire face à plusieurs défis à la fois politiques et sécuritaires. C'est le cas du Rwanda², de l'Ouganda³ et du Burundi⁴.

Ayant été victimes des conflits décrits ci-haut, il s'avère que les pays de la Région des Grands Lacs dans leur globalité partagent à ce jour plusieurs défis : la sécurité collective face aux groupes armés et milices, l'insécurité alimentaire des populations, les conflits interethniques entre les populations de la région qui peinent à vivre ensemble, la justice transitionnelle, etc. S'étant rendu compte des ressemblances des défis auxquels ils font face, les États de la région se sont associés pour tenter de

¹ En effet, la décennie 1990 a marqué la fin de la guerre froide. Cette fin a entraîné le changement de certains régimes autocratiques dans la Région des Grands Lacs. C'est le cas de la RDC, alors Zaïre qui est officiellement entrée en transition politique vers la démocratie par le discours du 24 avril 1990. Dans ce discours, le Président Mobutu a décrété la fin du parti unique qui était le Mouvement Populaire de la Révolution (MPR) et le début du multipartisme. Le Rwanda quant à lui est entré dans une période de violence suite au chancellement du régime du Président Habyarimana. Il s'ensuivit le génocide en avril 1994 entraînant environ 800 000 morts. L'Ouganda quant à lui faisait face à la rébellion de l'Armée de Résistance du Seigneur (LRA). Il en est de même du Burundi qui, à l'exemple du Rwanda, a été le théâtre de massacres entre Hutu et Tutsi dans la même période.

² Le Rwanda fait toujours face aux problèmes de ses réfugiés se trouvant à l'extérieur. C'est le cas à ce jour des FDLR (Forces démocratiques de libération du Rwanda) opérant dans l'est de la RDC. Ce mouvement est composé d'anciens des Forces Armées Rwandaises (FAR) et de la milice Interahamwe accusée d'avoir perpétré le génocide de 1994. Voir Jason Stears, *Dancing in the Glory of Monsters: The Collapse of the Congo and the Great War of Africa*, New York, Public Affairs, 2011.

³ L'Ouganda est aussi souvent menacé de l'extérieur par la LRA et l'ADF-NALU. La LRA de Joseph Kony est éparpillé entre la RDC, la Centrafrique et le Soudan du Sud. La traque de ce mouvement se poursuit jusqu'à ce jour. La dernière information en date est l'envoi par les États-Unis d'Amérique d'un contingent supplémentaire de 150 soldats des forces spéciales pour renforcer le personnel américain déjà en place. Voir Jeune Afrique, « Ouganda : des renforts américains pour traquer la LRA de Joseph Kony » (24 mars 2014), en ligne : Jeune Afrique <<http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20140324120446/>>.

⁴ Lire davantage sur la crise au Burundi : Filip Reyntjens, *L'Afrique des Grands en Crise. Rwanda; Burundi, 1988-1994*, Paris, Karthala, 1994.

trouver des solutions communes à ces problèmes désormais communs. Ils ont ainsi créé à l'initiative du Conseil de sécurité de l'ONU la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL). Nous allons y revenir avec force détails dans le corps du texte lorsqu'il s'agira de brosser la vue générale de la CIRGL. En dehors de la CIRGL, la RDC, le Rwanda et le Burundi s'étaient également mis d'accord sur la redynamisation de la Communauté économique des Pays des Grands Lacs (CEPGL) créée par le *Traité de Gisenyi* en 1976 et à l'arrêt depuis 1994⁵.

En effet, la CIRGL fut créée dans un contexte des conflits armés dans la Région des Grands Lacs africains. Il s'agit principalement du conflit en RDC qui a opposé neuf pays de cette région à savoir la RDC, le Rwanda, le Burundi, l'Ouganda, l'Angola, le Zimbabwe, la Namibie, le Tchad, le Soudan⁶. Ayant éclaté le 2 août 1998 sous le label du mouvement dénommé Rassemblement congolais pour la Démocratie (RCD), la guerre de 1998 a mobilisé d'une part la coalition Rwanda-Ouganda-Burundi et d'autre part la coalition RDC, Zimbabwe, Angola, Namibie, Tchad et Soudan d'autre part. Cette guerre a duré jusqu'en 2003, année du début officiel de la transition politique en RDC après le retrait de toutes les troupes étrangères du territoire congolais⁷.

C'est dans ce contexte que le processus visant la création de la CIRGL va être lancé par le Conseil de sécurité de l'ONU. Par sa *Résolution 1291* adoptée le 24 février 2000, celui-ci a reconnu la gravité de la situation dans cette région : « la situation en République Démocratique du Congo constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales et pour la région⁸ ». Dans cette même résolution, il ajouta qu'il : « réaffirme l'importance de la tenue, au moment opportun, d'une conférence internationale sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la Région des Grands Lacs, sous les auspices de l'ONU et de l'OUA, avec la participation de tous les gouvernements de la région et de tous les autres États intéressés⁹ ».

À travers une autre résolution à savoir la *Résolution 1304*¹⁰, le Conseil de sécurité de l'ONU a rappelé son souhait d'organiser une conférence sur les préoccupations communes dans la Région des Grands Lacs en ces termes :

⁵ *Convention portant création de la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL)*, Rwanda, Burundi et Zaïre, 20 septembre 1976, 1092 RTNU 50, (entrée en vigueur : 17 avril 1978) [*Traité de Gisenyi*]. La CEPGL a été mise en veilleuse suite au génocide rwandais de 1994 couplé à la rébellion de l'AFDL soutenue par le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi. Ces événements ont affecté les relations internationales de ces trois pays. C'est sous la médiation de la Belgique que ces trois pays ont consenti en 2003 de redynamiser la CEPGL pour contribuer à la stabilisation de la région.

⁶ Voir Filip Reyntjens, *The Great African War. Congo and Regional Geopolitics*, 1996-2006, Cambridge, Cambridge University Press, 2009; Jason Stearns, *From CNDP to M23: The Evolution of Armed Movement in Eastern Congo*, Nairobi, Rift Valley Institute, 2012.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Résolution 1291*, Rés CSNU 1291, Doc off CSNU, 4104^e sess, Doc NU S/RES/1291(2000).

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Résolution 1304*, Rés CSNU 1304, Doc off CSNU, 4159^e sess, Doc NU S/RES/1304(2000).

Exprimant sa préoccupation devant les conséquences désastreuses de la prolongation du conflit pour la sécurité de la population civile sur tout le territoire de la République Démocratique du Congo, et sa profonde préoccupation face à toutes les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, en particulier dans la partie orientale du pays, en particulier dans les Kivu et Kisangani¹¹.

Dans cette même résolution, le Conseil de sécurité a une fois de plus souligné le fait que la situation en RDC continue de constituer une menace pour la paix et la sécurité internationales dans la région¹². L'examen combiné des résolutions 1291¹³ et 1304¹⁴ démontre que la CIRGL a été créée pour mettre pacifiquement fin à ce conflit en RDC qui opposait neuf pays d'Afrique. Ayant été officiellement créée en 2007, la CIRGL a commencé à travailler avec les États de la région pour l'instauration d'une paix durable. C'est en tant qu'organisation sous-régionale qu'elle s'est rapidement imposée comme étant le cadre d'échanges et de travail sur les défis communs de la Région des Grands Lacs.

À côté de ses ambitions en matière d'intégration régionale, la CIRGL a eu fort à faire aux règlements pacifiques des différends interétatiques entre certains de ses États membres au cours de ces cinq dernières années¹⁵. C'est le cas principalement de la rébellion du M23 à laquelle a fait face la RDC d'avril 2012 à novembre 2013. Pendant son existence, cette rébellion a été considérée comme une interface du conflit entre la RDC et ses deux voisins les plus immédiats à savoir le Rwanda et l'Ouganda. La question à laquelle tentera de répondre cet article est la suivante : quel rôle la CIRGL a-t-elle joué dans la résolution de la crise dite du M23 dans la province du Nord-Kivu et quelle est la base juridique de ses actions ?

La présente réflexion soutient que la CIRGL a constitué un cadre de concertation interétatique dans la Région des Grands Lacs au sujet du conflit qui secouait la province du Nord-Kivu dans l'est de la RDC. En fait, la CIRGL a été pratiquement le cadre de coordination des efforts aussi bien au niveau régional qu'international pour la résolution de ce conflit. Par ailleurs, la légalité internationale des interventions de la CIRGL s'inscrit dans le cadre de l'article 52 de la *Charte des Nations Unies*¹⁶.

Toutefois, il y a lieu de faire remarquer d'entrée de jeu que la littérature sur la CIRGL demeure pratiquement inexistante. Depuis sa création en 2007, il est

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ *Résolution 1291, supra* note 8.

¹⁴ *Résolution 1304, supra* note 10.

¹⁵ Aussitôt que la CIRGL a été officiellement créée en 2007 avec son secrétariat à Bujumbura, elle a eu à intervenir dans les négociations de Nairobi entre le Congrès National pour la Défense du peuple (CNDP) et le gouvernement Congolais. La crise du M23 a été gérée en grande partie par la CIRGL. La Communauté Internationale, à savoir l'ONU et l'Union Africaine, se sont largement appuyées sur la CIRGL pour conduire les pourparlers entre les acteurs de la crise. C'est d'ailleurs la CIRGL qui a conduit les pourparlers de Kampala à la fin.

¹⁶ *Charte de l'Organisation des Nations Unies*, 26 juin 1945, 1 RTNU XV (entrée en vigueur : 24 octobre 1945) [*Charte des Nations Unies*].

pratiquement difficile de retrouver des publications scientifiques à ce sujet. C'est ainsi que cette organisation sous-régionale reste à ce jour très peu connue dans l'univers des organisations sous-régionales africaines comme la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest), l'IGAD (Autorité intergouvernementale pour le développement), le COMESA (Marché commun de l'Afrique orientale et australe), la SADC (Communauté de développement d'Afrique australe), la CEPGL (Communauté économique des Pays des Grands Lacs), l'OHADA (l'organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires), etc. Dans notre récent article sur cette nouvelle organisation sous-régionale, nous en avons fait le bilan sur la question de la consolidation de la paix en RDC à côté du travail que fait la CEPGL¹⁷. Vu ce vide dans la littérature des organisations sous-régionales, cet article vise à documenter l'expérience de cette nouvelle organisation sous-régionale qui, avouons-le, a encore du chemin à parcourir pour se faire entendre dans la Région des Grands Lacs.

Pour montrer la validité de ce point de vue, cette réflexion va dans un premier temps présenter la CIRGL (I). En deuxième lieu, ce papier dépeindra la légalité internationale de l'intervention de la CIRGL dans le conflit interne¹⁸ d'un de ses États membres (II). En troisième et dernier lieu, la présente réflexion dressera le bilan des interventions de la CIRGL dans la résolution de la crise au Nord-Kivu (III). L'article sera clôturé par une brève conclusion.

I. Vue générale sur la CIRGL

Il est toujours indiqué de rechercher l'origine d'une institution pour mieux en comprendre les rouages et les carences¹⁹. En fait, la CIRGL a été mise en place suite aux conflits politiques récurrents dans la Région des Grands Lacs africains. L'initiative de sa création vient en effet du Conseil de sécurité de l'ONU à travers ses résolutions 1291 et 1304²⁰. À travers ces deux résolutions, l'organe décideur de l'ONU avait qualifié en 2000 la situation dans la Région des Grands Lacs d'Afrique comme une menace à la paix et à la sécurité internationale. C'est ainsi qu'il avait décidé d'organiser une large conférence internationale tout en y associant l'Union africaine pour imprimer aux pourparlers une dimension régionale, mieux une dimension africaine. Le partage des défis par les États de cette région a motivé le

¹⁷ Adolphe Kilomba Sumaili, « Le potentiel de la Communauté Économique des Pays des Grands Lacs et de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs pour l'instauration d'une paix durable en RDC » (2014) 3 Librairie Africaine d'Étude Juridique 648.

¹⁸ En qualifiant le conflit du M23 d'interne, il y a lieu de préciser que le M23 n'a été qu'une interface d'un conflit entre le Rwanda et l'Ouganda contre la RDC. Cela fut démontré par les Rapports du Groupe d'experts des Nations Unies publiés en 2012 et en 2013. Ces rapports démontrent les soutiens extérieurs au M23 : voir *Lettre datée du 12 octobre 2012 adressée au Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1533 (2004) par le Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo*, Doc NU S/2012/843 (2012).

¹⁹ Francois Bugnion, *Le Comité international de la Croix Rouge et la protection des victimes de la guerre*, 2^e éd, Genève, CICR, 2000 à la p 2.

²⁰ *Résolution 1291*, supra note 8; *Résolution 1304* supra note 10.

Conseil de sécurité de l'ONU à trouver une solution régionale et globale aux divers défis de cette région. C'est donc dans ce contexte des conflits interétatiques et de manque de confiance entre les États que la CIRGL a vu le jour avec à ce jour les États suivants : la RDC, le Congo-Brazzaville, la RCA, le Soudan, le Soudan du Sud²¹, l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi, le Kenya, la Tanzanie, la Zambie et l'Angola²².

La CIRGL s'est assigné quatre objectifs à savoir la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la Région des Grands Lacs. Ibrahim Fall, envoyé spécial du secrétaire général des Nations Unies au Burundi et Mamadou Bah, Représentant de l'Union africaine au Burundi, assuraient le secrétariat conjoint ONU-Union africaine (UA) lors des discussions préparatoires à la naissance de cette organisation. La phase préliminaire avait permis d'identifier les priorités et de traduire celles-ci en engagements opérationnels²³.

Créer un « espace de paix et de sécurité durable », tel fut l'enjeu de la première conférence sur les Grands Lacs qui avait réuni les onze chefs d'État et de gouvernement des États membres les 19 et 20 novembre 2004. Ils y adoptèrent à l'unanimité la *Déclaration sur la Paix, la Sécurité et le Développement dans la Région des Grands Lacs* à Dar Es-Salaam en Tanzanie²⁴. Cette déclaration fut connue sous le nom de *Déclaration de Dar Es-Salaam*. Cette déclaration qui en effet a constitué le premier acte vers la naissance de la CIRGL, avait affirmé la détermination des chefs d'État impliqués dans le processus de création de cette organisation de faire de la Région des Grands Lacs un espace de paix et de sécurité durable. Il y a lieu de dire avec le Pr Filip Reyntjens que le défi des pays de la Région des Grands Lacs est de promouvoir, maintenir et renforcer la coopération dans les domaines de la paix, de la prévention des conflits et du règlement pacifique des différends²⁵.

Deux ans après l'adoption de la *Déclaration de Dar Es-Salaam*²⁶, les chefs d'État et de gouvernements s'étaient à nouveau réunis à Nairobi pour signer le Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs²⁷. Ce Pacte comprend la *Déclaration de Dar Es-Salaam*²⁸, les programmes d'action et les

²¹ *Déclaration sur l'amendement du Pacte sur la Sécurité, la Stabilité et le Développement dans la Région des Grands-Lacs relative à l'accession de la République du Sud-Soudan à la CIRGL*, déclaration du 24 novembre 2012, en ligne : Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs <<http://www.icglr.org>>.

²² *Pacte sur la paix, la stabilité, la sécurité et le développement dans la Région des Grands Lacs*, 15 décembre 2006, (entrée en vigueur : juin 2008) [*Pacte de Nairobi*].

²³ Filip Reyntjens, *supra* note 6 aux pp 301-302.

²⁴ Jean-François Hugo, *La République Démocratique du Congo : une guerre inconnue*, Paris, éd Michalon, 2006, à la p 116.

²⁵ Filip Reyntjens et Stefaan Marysse, *L'Afrique des grands-lacs : dix ans de Transitions Conflictuelles*, Paris, L'Harmattan, 2006 aux pp 305-306.

²⁶ *Déclaration de Dar-Es-Salaam sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la Région des Grands Lacs*, 20 novembre 2004, Dar-Es-Salaam [*Déclaration de Dar-Es-Salaam*].

²⁷ *Pacte de Nairobi*, *supra* note 22.

²⁸ « Historique, La CIRGL, qui sommes-nous ? » (23 novembre 2015), en ligne : Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs <<http://www.icglr.org/index.php/fr/historique>> [ICGLR Historique].

dix protocoles additionnels au pacte²⁹. C'est ce pacte qui constitue le traité fondateur de la CIRGL. La signature de ce pacte a marqué la fin de la phase préparatoire et ouvert la voie à la mise en place du Secrétariat exécutif de cette organisation dont le siège se trouve actuellement à Bujumbura au Burundi depuis 2007³⁰. L'on ne saurait parfaire cette vue générale sur la CIRGL sans en déterminer la nature juridique.

Comme nous l'avions dit plus haut, la CIRGL a été à son origine une simple rencontre interétatique initiée par le Conseil de sécurité de l'ONU pour parler de la paix, de la sécurité, de la démocratie et du développement dans la Région des Grands Lacs³¹. De cette conférence est sortie l'idée de rendre permanents les échanges entre les États. C'est ainsi que les États de la Région des Grands Lacs ont décidé de signer un traité multilatéral rendant contraignants leurs engagements issus de la *Déclaration de Dar Es-Salaam*³² qui avait été adopté, rappelons-le, à l'unanimité par les États. Cela rentre dans la ligne droite de l'esprit de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*³³. En signant et ratifiant ce traité, les États de la Région des Grands Lacs ont consenti le caractère obligatoire des dispositions de ce traité fondateur. Cela dit, quelle est la nature juridique de la CIRGL ? Nous basant sur son acte créateur qui est un traité international et son caractère permanent, nous disons que la CIRGL est une organisation internationale à caractère sous régional. Elle est en conséquence régie par le principe de spécialité qui interdit aux organisations internationales d'agir *ultra vires*.

Celles-ci ne peuvent agir que dans le strict respect des missions pour lesquelles elles sont créées. C'est le cas de la CIRGL dont le traité fondateur clarifie la mission à l'article 2 :

*The Objectives of this Pact are to: Provide a legal framework governing relations between the Member States to which this Pact applies as provided for in Article 4; b) Implement the Dar-es-Salaam Declaration, the Protocols, Programs of Action, the Regional Follow-up Mechanism, and the Special Reconstruction and Development Fund as adopted under Article 3; c) Create the conditions for security, stability, and sustainable development between the Member States.*³⁴

Cet article démontre que la CIRGL est une organisation permanente en charge de veiller sur la mise en œuvre de ce pacte³⁵ et, ce, de manière permanente. Ce traité confère à la CIRGL le caractère d'un mécanisme de suivi permanent des relations entre les États. C'est dans ce sens que cette organisation dispose de plusieurs programmes d'action pour mettre en œuvre ce traité fondateur ensemble avec ses dix protocoles additionnels. Ainsi, ayant été créée par un acte intergouvernemental lui

²⁹ *Pacte de Nairobi*, supra note 22.

³⁰ ICGLR Historique, supra note 28.

³¹ *Résolution 1291*, supra note 8; *Résolution 1304*, supra note 10.

³² *Déclaration de Dar-Es-Salaam*, supra note 26.

³³ *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, 1155 RTNU 331, (entrée en vigueur : 27 janvier 1980) [*Convention de Vienne*].

³⁴ *Charte des Nations Unies*, supra note 16 art 2.

³⁵ *Pacte de Nairobi*, supra note 22.

dotant d'une mission spécifique et pour laquelle elle est dirigée par un secrétariat exécutif permanent doté d'un personnel à temps plein, la CIRGL est donc une organisation internationale à caractère sous-régional. Elle n'est donc pas une Conférence diplomatique à caractère permanent comme son nom le suggère *a priori*. Elle dispose également d'une personnalité juridique distincte de celle de ses États membres.

Procédons à présent, à titre d'exemple, à l'évaluation des activités de la CIRGL pour résoudre le conflit entre le gouvernement congolais et la rébellion du M23 en vue de ramener la paix dans la province du Nord-Kivu. Avant de dresser le bilan des interventions de la CIRGL dans la stabilisation de la crise dans la province du Nord-Kivu, un bref examen de la légalité des interventions de cette organisation sous-régionale dans la crise « interne » à un de ses États membres est nécessaire.

II. De la légalité internationale des actions de la CIRGL au Nord-Kivu

La quête de l'ordre, de la sécurité et de la paix n'est pas une nouveauté pour le XXI^e siècle. Le monde en a toujours fait une préoccupation majeure. La naissance des États modernes à travers les traités de Westphalie et d'Osnabrück³⁶ n'a pas mis fin à l'état de belligérance entre les êtres humains. Le nombre croissant des guerres et des conflits entre les États et les individus en constitue la preuve irréfutable. *La Charte des Nations Unies* consacre son article 52 aux accords et arrangements régionaux en matière de règlement des différends dans le monde³⁷. En effet, l'alinéa premier de cet article dispose :

Aucune disposition de la présente Charte ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou ces organismes et leur activité soient compatibles avec les buts et les principes des Nations Unies³⁸.

Le deuxième alinéa de ce même article précise : « les Membres des Nations Unies qui concluent ces accords ou constituent ces organismes doivent faire tous leurs efforts pour régler d'une manière pacifique, par le moyen desdits accords ou organismes, les différends d'ordre local, avant de les soumettre au Conseil de sécurité³⁹ ».

Une fois saisi du litige, le Conseil de sécurité a une marche à suivre, prévue à l'alinéa 3 de ce même article, qui précise que : « le Conseil de sécurité encourage le

³⁶ Stéphane Beaulac, « The Westphalian Legal Orthodoxy: Myth or Reality? » (2000) 2 J Hist Int'l L 148.

³⁷ *Charte des Nations Unies*, supra note 16 art 52.

³⁸ *Ibid*, art 52 al 1.

³⁹ *Ibid*, art 52 al 2.

développement du règlement pacifique des différends d'ordre local par le moyen de ces accords ou de ces organismes régionaux, soit sur l'initiative des États intéressés, soit sur renvoi du Conseil de sécurité⁴⁰ ». Les rédacteurs de la *Charte des Nations Unies* ont par ailleurs pris les soins de circonscrire les champs de manœuvre des organisations sous-régionales pour prévenir tout malentendu. À son alinéa 4, l'article 52 ajoute : « le présent article n'affecte en rien l'application des Articles 34 et 35⁴¹ ». En fait, les articles 34⁴² et 35⁴³ de la *Charte des Nations Unies* définissent clairement les compétences du Conseil de sécurité de l'ONU. Les actions et initiatives des organisations régionales et sous-régionales ne sont licites que si elles empiètent marginalement sur les compétences de celles dévolues au Conseil de sécurité. En effet, la *Charte des Nations Unies*⁴⁴ confère à cette organisation le monopole du maintien de la paix et de la sécurité à travers le monde. En fait, les organisations régionales et sous-régionales n'ont obtenu un rôle à jouer dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationale qu'à San Francisco en 1945, ce qu'elles n'avaient jamais eu dans les accords de Dumbarton Oaks.

Dans ces accords, le rôle de maintenir la paix et la sécurité dans le monde avait été exclusivement réservé au Conseil de sécurité de l'ONU. Ces accords n'accordaient aucune parcelle de pouvoir aux organisations régionales et sous-régionales en cette matière de règlement des différends interétatiques. Pourtant, il était quasiment impossible pour une seule organisation internationale de traiter simultanément tous les problèmes de sécurité se produisant simultanément dans le monde. L'article 52 symbolise ainsi le compromis entre la tendance universaliste et celle régionaliste en matière de règlement pacifique des différends internationaux⁴⁵.

L'accord de coopération entre l'ONU et l'UA signé le 15 novembre 1965 et mis à jour le 9 octobre 1990⁴⁶ constitue une illustration frappante de cette coopération. Cet article 52 constitue ainsi la base légale qui définit le cadre de collaboration entre le Conseil de sécurité de l'ONU et les organisations régionales et

⁴⁰ *Ibid*, art 52 al 3.

⁴¹ *Ibid*, art 52 al 4.

⁴² *Ibid*, art 34 : « Le Conseil de sécurité peut enquêter sur tout différend ou toute situation qui pourrait entraîner un désaccord entre nations ou engendrer un différend, afin de déterminer si la prolongation de ce différend ou de cette situation semble devoir menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales. ».

⁴³ *Ibid*, art 35 : « Tout Membre de l'Organisation peut attirer l'attention du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale sur un différend ou une situation de la nature visée dans l'Article 34. 2. Un État qui n'est pas Membre de l'Organisation peut attirer l'attention du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale sur tout différend auquel il est partie, pourvu qu'il accepte préalablement, aux fins de ce différend, les obligations de règlement pacifique prévues dans la présente Charte. 3. Les actes de l'Assemblée générale relativement aux affaires portées à son attention en vertu du présent Article sont soumis aux dispositions des Articles 11 et 12.

⁴⁴ *Ibid*.

⁴⁵ Edem Kodjo et Habib Ghérari, « Chapitre VIII Accords Régionaux, Article 52 » dans Jean-Pierre Cot et al, *La Charte des Nations Unies. Commentaire Article par Article*, 3^e éd, Paris, Economica, 2005 à la p 1386.

⁴⁶ *Accord relatif à la coopération entre l'Organisation de l'Unité africaine et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique*, 15 novembre 1965, 548 RTNU 315 (entrée en vigueur : 15 novembre 1965).

sous-régionales sur les questions de paix et de sécurité, ainsi que celles relatives au règlement des différends⁴⁷. Loin de tout angélisme, il faut aussi avouer que l'existence d'un tel partenariat n'exclut pas d'éventuelles contradictions et incompréhensions dans la pratique. Dès lors, il devient raisonnable de s'interroger sur ce qui devrait advenir si un tel scénario se produisait. Le droit international tranche clairement cette question à travers les articles 34 et 35 de la *Charte des Nations Unies*⁴⁸. Les organisations régionales ne peuvent user de la force qu'en cas de délégation des pouvoirs par le Conseil de sécurité. À la limite, elles doivent tenir celui-ci informé de toute évolution⁴⁹.

La pratique internationale, bien que constante en cette matière, a connu parfois des événements en sens inverse. C'est le cas de la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest), et de l'OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique Nord) qui sont deux organisations sous-régionales ayant déjà utilisé la force sans l'aval préalable du Conseil de sécurité de l'ONU. Cela s'est produit respectivement au Liberia⁵⁰, en Sierra Leone en 1991⁵¹ et en Côte d'Ivoire ainsi que dans les Balkans. En doctrine, deux tendances se dégagent bien que la doctrine majoritaire semble plaider pour la coopération et le partenariat entre l'ONU et les organisations sous-régionales et arrangements régionaux. Pour le courant minoritaire, le Conseil de sécurité de l'ONU reste un organe fragile. Selon elle, la réticence de certains de ses membres permanents avec droit de veto met souvent en péril la paix et la sécurité dans le monde. En conséquence, les organisations régionales devraient travailler de façon autonome sans l'autorisation préalable du Conseil de sécurité de l'ONU.

Tout en plaidant pour le partenariat entre l'ONU et les organisations régionales, nous restons convaincus que le Conseil de sécurité reste un véritable colosse aux pieds d'argile. La situation en Syrie en constitue à ces jours l'illustration la plus frappante et la plus éloquente. Le veto de la Russie et de la Chine l'ont rendu complètement tétraplégique vis-à-vis d'une situation nécessitant un dénouement rapide. Jusqu'à ce jour, toute issue venant du Conseil de sécurité de l'ONU demeure incertaine. Considérant la CIRGL comme une organisation sous-régionale au sens du chapitre VIII de la *Charte des Nations Unies*⁵², la légalité de son intervention dans le conflit au Nord-Kivu ne fait plus l'ombre de doute sur le plan du droit international, car ses actions rentrent dans l'esprit de l'article 52 de la *Charte des Nations Unies*⁵³.

⁴⁷ *Charte des Nations Unies*, supra note 16 art 52.

⁴⁸ *Charte des Nations Unies*, supra note 16 art 34-35.

⁴⁹ Bruno Simma, *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 2^e éd, Oxford, Oxford University Press, 2002; Voir aussi Jean-Pierre Cot et Alain Pellet, *La Charte des Nations Unies: Commentaire: article par article*, Paris, Economica, 2^e édition revue et augmentée, 1991; Voir également André Salomon, *L'ONU et la Paix : Le Conseil de Sécurité et le règlement pacifique des différends*, Paris, Edition Internationale, 1948 aux pp 83-84.

⁵⁰ Voir Adekeye Adebajo, *Liberia's Civil War: Nigeria, ECOMOG, and Regional Security in West Africa*, Lynne Rienner Publishers, 2002 aux pp 78-79.

⁵¹ *Ibid*; Eric Berman et Katie Sams, *Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities*, Genève, United Nations Publications UNIDIR, 2000 à la p 95.

⁵² *Charte des Nations Unies*, supra note 16, chapitre VIII.

⁵³ *Ibid* art 52.

Dans sa *Résolution 2098* adoptée le 28 mars 2013, le Conseil de sécurité se félicite entre autres des actions de la CIRGL dans la résolution de la crise dans l'est de la RDC : « Se félicitant des efforts faits par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs, la Communauté du développement de l'Afrique australe (SADC) et l'UA pour rétablir la paix et la sécurité dans l'est de la République démocratique du Congo⁵⁴. »

Toujours dans la même résolution, le Conseil de sécurité liste la CIRGL parmi les garants de l'accord-cadre signé entre les États de la Région des Grands Lacs⁵⁵ pour y garantir la paix. C'est une reconnaissance et un encouragement tacite à cette organisation afin que celle-ci poursuive sa démarche pacifique de règlement des différends :

Se félicitant également de la signature à Addis-Abeba, le 24 février 2013, de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en République démocratique du Congo et dans la région (« l'Accord-cadre »), sous les auspices de ses garants, à savoir le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, la Présidente de la Commission de l'Union africaine, le Président de la SADC (Communauté de développement d'Afrique australe) et Président de la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL)⁵⁶.

Dans cette même résolution, le Conseil de sécurité avait reconnu la nécessité de mettre en place une force d'intervention telle que formulée par la CIRGL :

Prenant note du rapport spécial du Secrétaire général sur la République démocratique du Congo et la Région des Grands Lacs (S/2013/119) et des recommandations qui y figurent, notamment en ce qui concerne la mise en place d'une « brigade d'intervention » au sein de la MONUSCO, sur la base de l'idée initialement proposée par la CIRGL et appuyée par la SADC⁵⁷.

En plus de cet encouragement des efforts de la CIRGL et de la SADC, le Conseil de sécurité avait rappelé que « la situation en République démocratique du Congo constitue encore une menace pour la paix et la sécurité internationales dans la région⁵⁸ ».

Au-delà de ses rapports avec l'ONU, la CIRGL tire également sa légalité internationale du *Pacte de Nairobi* qui en fait est son acte fondateur. Ce pacte dispose à son article 28 que :

⁵⁴ *Résolution 2098*, Rés CSNU 2098, Doc off CSNU, 6943^e sess, Doc NU S/RES/2098 (2013) [*Résolution 2098*].

⁵⁵ L'accord d'Addis-Abeba comme on l'appelle est un accord signé entre tous les États de la Région des Grands Lacs sous l'auspice de l'ONU le 24 février 2013. Dans cet accord, les États de la région s'engagent à régler pacifiquement leurs différends et à éviter de servir de base aux groupes armés visant à déstabiliser les États voisins : *Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région*, 24 février 2013, [*Accord d'Addis-Abeba*].

⁵⁶ *Résolution 2098*, supra note 54.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

les États membres conviennent de régler pacifiquement leurs différends, qu'à cet effet, les États membres s'engagent à régler leurs différends par la négociation, les enquêtes, la médiation, la conciliation ou par tout autre moyen politique dans le cadre du mécanisme régional de suivi, que les États membres s'engagent à recourir aux instruments de règlement des litiges visés au paragraphe deux ci-dessus, avant d'avoir recours à d'autres mécanismes internationaux politiques, diplomatiques ou judiciaires, que les États membres peuvent s'inspirer des moyens de règlement pacifique prévus par la Charte des Nations Unies et l'Acte constitutif de l'Union africaine après avoir épuisé les moyens offerts par le paragraphe 2 et 3 ci-haut énumérés⁵⁹.

Les vertus conjuguées de l'article 52 de la *Charte des Nations Unies*⁶⁰ et l'article 28 du *Pacte de Nairobi*⁶¹ expliquent la légalité internationale des actions de la CIRGL dans la recherche des solutions pacifiques aux conflits dans la Région des Grands Lacs. C'est donc avec toute la légalité internationale que la CIRGL avait entrepris toutes les démarches nécessaires pour régler pacifiquement les différends entre les États de la Région des Grands Lacs.

III. La CIRGL et le conflit du M23 au Nord-Kivu : quel bilan ?

L'activité de la CIRGL a été abondante dans la quête de la solution pacifique de la crise du M23 dans la province du Nord-Kivu. Cette tâche s'est révélée titanique dans la mesure où le conflit dans cette province était et demeure à la fois complexe⁶² et présente toute une mosaïque d'enjeux⁶³ parfois difficile à décrire.

Il y a lieu de mentionner déjà que dans le premier conflit⁶⁴ qui a coïncidé avec la date de sa création en 2007, la CIRGL était présente dans la quête d'une solution pacifique à la crise. Elle a ainsi contribué à résoudre la crise provoquée par la rébellion du CNDP contre le gouvernement congolais. Elle avait donné son feu vert pour l'opération militaire conjointe dite « Opération Umoja Wetu » en collaboration entre la RDC et le Rwanda dans le but de démanteler le groupe armé FDLR. Il y a lieu d'ajouter également que la CIRGL a été témoin de l'Acte d'engagement de Goma et

⁵⁹ *Pacte de Nairobi, supra* note 22 art 28.

⁶⁰ *Charte des Nations Unies, supra* note 16 art 52.

⁶¹ *Pacte de Nairobi, supra* note 22 art 28.

⁶² La complexité de la crise du Nord-Kivu s'explique par le fait qu'elle ne dépend pas seulement du processus de paix en RDC mais aussi et surtout d'un processus régional, c'est-à-dire par exemple le processus de rapatriement des réfugiés rwandais qui participent d'une manière ou d'une autre à l'envenimement de la situation sécuritaire dans certaines parties du pays et constitue un prétexte pour le gouvernement de Kigali pour justifier ses agissements agressifs.

⁶³ Parmi les enjeux les plus récurrents nous retiendrons l'exploitation illégale des ressources naturelles (minières) de la RDC par les groupes armés et même par certains membres véreux des FARDC, lesquelles ressources transitent par des pays voisins à savoir le Rwanda et l'Ouganda.

⁶⁴ Le premier conflit dans lequel la CIRGL a été mise à contribution fut celui du CNDP toujours dans la province du Nord-Kivu. C'est pour dire qu'aussitôt qu'elle a été créée, la CIRGL avait déjà eu à gérer le conflit entre le CNDP de Laurent Nkunda et le gouvernement congolais.

le Programme Amani qui en a résulté (acte du 23 janvier 2008)⁶⁵.

Lors de cette rébellion de Laurent Nkunda, la CIRGL organisa le Sommet extraordinaire des Chefs d'État de la CIRGL, organe suprême du mécanisme régional de suivi à Nairobi le 7 novembre 2008. Ce sommet désigna les anciens Présidents Olusegun Obasanjo du Nigéria et Benjamin William Mkapa de la Tanzanie pour faciliter la résolution de la crise dans la partie est de la RDC sous les auspices de la CIRGL. Les efforts de ces co-médiateurs ont abouti à la signature de l'Accord de paix entre le gouvernement de la RDC et le CNDP en mars 2009⁶⁶.

En outre, le Secrétariat de la CIRGL avait également organisé un mini-sommet des chefs d'État et de gouvernements à Addis-Abeba en février 2010 au cours duquel les co-médiateurs ont conclu leur mission et présenté leur rapport final avec des recommandations aux dirigeants de la région⁶⁷. La mise en œuvre de cet accord a tourné court avec la création du Mouvement du 23 mars 2009 (M23), réclamant l'application intégrale dudit accord. En effet, c'est depuis le mois de mai 2012 que des ex-membres du CNDP déclenchèrent une nouvelle rébellion au Nord-Kivu et au Sud-Kivu⁶⁸ au motif que l'accord signé le 23 mars entre le CNDP et le gouvernement congolais n'avait pas été respecté.

Depuis lors, la CIRGL s'est mobilisée en quête d'une solution à la crise. L'on peut ainsi noter l'organisation de sept sommets extraordinaires des chefs d'État à Kampala dits Kampala 1 jusqu'à Kampala 7 avec plusieurs résolutions sur la crise⁶⁹. Le septième sommet de Kampala dit Kampala 7 permit la reprise des négociations entre le gouvernement congolais et le M23 en octobre 2013, lesquelles négociations étaient au point mort depuis mai 2013. Parmi les résultats de tous ces sommets extraordinaires organisés par la CIRGL, l'on peut retenir la mise en place d'un groupe

⁶⁵ Lors de la Conférence de Goma dite *Conférence sur la Paix, la Sécurité et le Développement dans les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu*, les participants en général et les groupes armés en particulier avaient signé l'Acte d'engagement qui avait sanctionné la Conférence. Cette Conférence a en effet réuni tous les groupes armés et milices œuvrant dans les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu.

⁶⁶ *Accord de paix entre le gouvernement et le Congrès national pour la défense du peuple (CNDP)*, République démocratique du Congo et Congrès national pour la défense du peuple, 23 mars 2009 (entrée en vigueur : 23 mars 2009).

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Il convient de préciser que la rébellion du M23 fut déclenchée aussi bien au Nord-Kivu qu'au Sud-Kivu à travers des défections en cascade des anciens membres du CNDP intégrés au sein des FARDC. Le Sud-Kivu fut par la suite épargné de la rébellion du M23 grâce à l'action des forces armées de la RDC qui avaient maîtrisé les mutins dans les territoires de Fizi et Uvira. La maîtrise de la situation au Sud-Kivu a conduit à la tenue de procès où plusieurs membres de cette nouvelle rébellion capturés furent jugés et condamnés à des peines de prison ferme.

⁶⁹ Les Sommets de Kampala ont contribué à la résolution de la crise dans la province du Nord-Kivu. C'est à l'issue de ces sommets successifs que la CIRGL proposa l'idée du déploiement d'une Force Internationale Neutre pour désarmer les groupes armés encore actifs dans l'est de la RDC y compris le M23. C'est d'ailleurs sous la pression du Sommet extraordinaire des chefs d'États de la CIRGL que le M23 avait été sommé de quitter la ville de Goma qu'il avait conquise en date du 20 novembre 2013. Cette idée de la force fut plus tard récupérée par le Conseil de sécurité de l'ONU qui créa à travers la *Résolution 2098* la Brigade d'intervention de l'ONU incorporée à la MONUSCO (Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo) avec un mandat offensif.

d'experts de six membres chargés de faire un état des lieux de la situation dans l'est de la RDC, la proposition de la création de la Force internationale neutre (FIN) sous le mandat de l'Union africaine et des Nations Unies afin d'éradiquer le M23, les FDLR ainsi que toutes les autres forces négatives opérant dans la partie est de la RDC.

L'idée de la force neutre proposée par la CIRGL a été reprise par le Conseil de sécurité de l'ONU et a débouché sur la création de la brigade d'intervention de la MONUSCO⁷⁰ avec un mandat offensif. L'appui de cette brigade aux Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) a permis à ces dernières de démanteler militairement le M23 en novembre 2013. Malgré la défaite militaire du M23, la CIRGL a continué à piloter les négociations entre ce mouvement rebelle et le gouvernement congolais. Ces négociations furent clôturées par la *Déclaration de Nairobi*⁷¹ en décembre 2013 qui a mis définitivement fin aux pourparlers entre le gouvernement congolais et le M23.

Toujours dans le cadre de ses activités pour la paix et la sécurité collective dans la Région des Grands Lacs, la CIRGL a également mis en place certaines structures pour la consolidation de la paix. Il s'agit entre autres du Mécanisme conjoint de vérification des frontières entre le Rwanda, l'Ouganda et la RDC ; la création⁷² et l'inauguration⁷³ d'un Centre régional de fusion des renseignements ayant son siège à Goma, tel que recommandé par les différents sommets tenus à Kampala. Il découle de ce qui précède que la CIRGL a joué un rôle majeur en tant qu'organisation sous-régionale pour la résolution de la crise dans la province du Nord-Kivu. En parallèle de ses activités de règlement des différends, la CIRGL mène à ce jour un vaste programme sur les questions de développement, de la bonne gouvernance et de la démocratie⁷⁴. Dans ses efforts de résoudre la crise au Nord-Kivu, la CIRGL a plusieurs fois travaillé en partenariat avec la SADC et ce partenariat demeure à ce

⁷⁰ Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo, *Résolution 1291*, Rés CSNU 1291, Doc off CSNU, 4104^e sess, Doc NU S/RES/1291(2000).

⁷¹ *Declaration of Commitments by the Movement of March 23 at the Conclusion of the Kampala Dialogue*, 12 décembre 2013, Nairobi, Kenya, en ligne : <www.sadc.int/files/7013/8718/4213/M23_DECLARATION_ENGLSH0001.pdf>.

⁷² Cette décision ressort des recommandations du Sommet des chefs d'états tenu à Kampala du 15 au 16 décembre 2011, en application du protocole d'accord portant création d'un centre conjoint précédé du protocole d'accord de mise sur pied du comité régional de coordination signé à Bujumbura, en date du 31 octobre 2011. Voir Radio Okapi, « Les Pays des Grands Créent un Centre de Fusion des Renseignements », le 14 juin 2012, en ligne : <<http://www.radiookapi.net/actualite/2012/06/14/les-pays-des-grands-lacs-creent-centre-de-fusion-des-renseignements-pour-lutter-contre-les-groupes-armes>> consulté le 27 janvier 2016 à 08 :30>.

⁷³ Afriqinfos, « RDC-CIRGL : signature de l'accord de siège du Centre de fusion des renseignements » (8 juin 2012), en ligne : Afriqinfos l'actualité africaine à la minute <<http://www.afriqinfos.com/articles/2012/6/8/rdc-cirgl-signature-laccord-siege-centre-fusion-renseignements-203825.asp>>.

⁷⁴ « International Conference on the Great Lakes Region » (23 novembre 2015), en ligne : Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs <www.cirgl.org>.

jour opérationnel⁷⁵.

Bien que d'autres organisations sous-régionales comme la CEEAC (Communauté économique des États de l'Afrique centrale) et la CEPGL (Communauté économique des pays des Grands Lacs) ont réalisé certains progrès en matière de développement et de progrès économique, il y a lieu de souligner que la CIRGL, bien que nouvelle, a confirmé son leadership en matière de règlement des différends interétatiques. Cette organisation a le mérite d'avoir enclenché et guidé les négociations de Kampala du début jusqu'à la fin. Elle est devenue le cadre d'échange et de coopération pour la résolution pacifique des conflits régionaux dans la Région des Grands Lacs. Inconnue il y a quelques années, la crise du M23 a permis à la CIRGL de devenir, comme la CEDEAO en Afrique de l'Ouest, une organisation sous-régionale de référence traitant les questions de sécurité collective.

Cette réflexion visait à inventorier les actions de la CIRGL dans la résolution pacifique du conflit entre le gouvernement congolais et la rébellion dite M23 depuis mai 2012 jusqu'en novembre 2013. En effet, il a été démontré que la CIRGL a été l'organisation sous-régionale qui a assuré la médiation entre les protagonistes dans la province du Nord-Kivu. Dès sa création, cette organisation sous-régionale avait déjà marqué sa présence en organisant les pourparlers de Nairobi entre le CNDP et le gouvernement congolais. Il se révèle donc que la CIRGL est une organisation sous-régionale qui a aidé les États de la Région des Grands Lacs à s'entendre sur la question avec l'aide de l'ONU à la lumière des articles 52 de la *Charte des Nations Unies* et 28 du *Pacte sur la paix, la stabilité, la sécurité et le développement dans la Région des Grands Lacs*, dit *Pacte de Nairobi*⁷⁶. Il y a lieu de rappeler qu'elle avait également réussi à mettre en place plusieurs autres mécanismes de consolidation de la paix à savoir le mécanisme conjoint de vérification des frontières et le Centre conjoint de fusion des renseignements⁷⁷.

⁷⁵ La CIRGL et la SADC travaillent à ce jour en synergie sur les questions de sécurité commune dans la Région des Grands Lacs. C'est dans ce sens qu'après le sommet de Kampala 7, le huitième sommet de la CIRGL a eu lieu à Pretoria en présence de tous les chefs d'État de la région et les envoyés spéciaux des États-Unis d'Amérique, de l'ONU, de l'UA et de l'UE. Les deux récents sommets de la CIRGL qui ont eu lieu successivement en janvier et en mars 2014 ont également connu la participation de l'Afrique du Sud comme membre de la SADC. C'est d'ailleurs dans le cadre du partenariat entre la CIRGL et la SADC que les pays de la SADC à savoir l'Afrique du Sud, le Malawi et la Tanzanie avaient accepté de fournir les troupes nécessaires pour constituer la Brigade d'intervention de l'ONU. C'est dans ce même cadre que les officiers des pays de la SADC avaient visité la ligne de front entre les FARDC et le M23 en date du 7 août 2012 dans la province du Nord-Kivu. Voir Radio Okapi, « Nord-Kivu: des officiers militaires des pays SADC visitent des positions des FARDC au front » (8 juin 2012), en ligne : Radio Okapi <<http://radiookapi.net/actualite/2012/08/06/rebellion-du-m23-des-officiers-militaires-des-pays-de-la-sadc-visitent-des-positions-des-fardc-au-front/>>.

⁷⁶ *Charte des Nations unies*, *supra* note 16 art 52; *Pacte de Nairobi*, *supra* note 22 art 28.

⁷⁷ Voir ICGLR Historique, *supra* note 28.

Toutefois, les défis dans le domaine de la sécurité collective demeurent énormes dans la Région des Grands Lacs et la CIRGL a encore du chemin à parcourir pour se faire entendre davantage. À ce jour, elle demeure une organisation sous-régionale plutôt timide sans réelle capacité d'adopter des sanctions à l'endroit de ses États membres violant son traité fondateur. Elle devrait à la longue aider les États à faire face entre autres à la problématique du désarmement des groupes et milices armés qui écument encore l'est de la RDC, les questions de justice transitionnelle qui n'ont pas été jusque-là abordées de manière à satisfaire les victimes à travers la région, la sécurité alimentaire, etc. C'est dans ce sens que la CIRGL devrait davantage asseoir son autorité sur tous ses États membres de manière à faire respecter ses résolutions à travers toute la région.