

Analyse de régime juridique des sanctions en droit international et la protection des droits de l'homme : Regard sur la République Démocratique du Congo

Régis Katuala Gize¹, Hervé Kimoni Unga Bosse²⁻³, Peter Talaguma Madrandele⁴, Christian Utheke Udongo⁵, and Eric Wanok Berniwegi⁶

¹Université de Kisangani, RD Congo

²Jurisconsulte en Droit international et spécialiste en aménagement et gestion intégrés des forêts et territoires tropicaux, RD Congo

³Conseiller juridique en application des lois dans les aires protégées, RD Congo

⁴Politologue et Assistant, Institut Supérieur Pédagogique de Watsa, RD Congo

⁵Assistant du deuxième mandat, Université de Bunia, RD Congo

⁶Chercheur indépendant en droit public, RD Congo

Copyright © 2018 ISSR Journals. This is an open access article distributed under the *Creative Commons Attribution License*, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ABSTRACT: L'irrésistible émergence de l'individu en droit international constitue l'une des grandes évolutions du droit international public. D'essence interétatique par nature, le droit international appréhende désormais l'individu que ce soit pour le protéger, pour le punir, ou pour prévenir et mettre fin aux menaces qu'il fait peser sur la paix et la sécurité internationale. C'est sous cet angle que les États-Unis et l'Union Européenne ont décidé de prendre des mesures restrictives à l'encontre des certaines autorités Congolaises, arguant que ces derniers sont auteurs d'actes des violations des droits de l'homme, de répression envers les médias et de l'entrave au processus électoral pour les autorités politiques et aux autorités sécuritaire d'être auteur de la répression des manifestations de l'opposition et de la société civile ou d'utiliser la force de manière disproportionnée. A cet effet il est alors question d'analyser le régime juridique des sanctions en droit international, et préciser si ces mesures sont-elles liées à quel droit. Nous nous sommes servis de la méthode juridique qui a été soutenue par la théorie volontariste en droit international ; la technique documentaire aussi a été mise en contribution pour la réalisation de ce texte.

En tout état de cause, nous pouvons affirmer que ces sanctions constituent bel et bien une forme de dissuasion sur les violations des droits de l'homme enregistrées en République Démocratique du Congo. Toutefois, les personnes incriminées restent jusqu'en preuve du contraire présumées innocentes et ont plein droit d'introduire leurs recours auprès des Etats ou Organisations internationale dont lesdites sanctions sont d'origine voire devant les cours et tribunaux internationaux.

KEYWORDS: gels des avoirs, répression, entrave démocratique, sanctions unilatérales, violations des droits de l'homme, droit de recours.

1 INTRODUCTION

La République Démocratique du Congo est confrontée, depuis 2016, à une crise politique occasionnant les graves violations des droits de l'homme.

Cela a conduit l'Union européenne et les États-Unis à prendre des sanctions ciblées à l'encontre de neuf hauts responsables congolais qui ont joué un rôle majeur dans la répression au cours des deux dernières années (2016 à 2018).¹

La Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation du Congo, MONUSCO, en sigle, ainsi que les Organisations des droits de l'homme ont également produit plusieurs rapports attestant que les graves violations des droits de l'homme ont été commises.

Selon le Human Rights Watch les sanctions américaines, consistant notamment en gels des avoirs, touchent des personnes placées plus haut dans la chaîne de commandement que les précédentes sanctions annoncées en juin et septembre. Elles ciblent certains hauts responsables politiques, de l'armée et des services de sécurité. Ces derniers seraient, pour les rapports précités, l'essentiel chevilles ouvrières de la répression au cours des deux années écoulées, alors que Kabila cherchait à se maintenir au pouvoir au-delà de l'expiration de son mandat.²

Les sanctions de l'UE, qui comportent des interdictions de voyager à l'étranger et un gel des avoirs financiers, visent notamment quatre individus qui, selon l'UE, ont *contribué en planifiant, dirigeant ou commettant, des actes constituant de graves violations des droits de l'homme en RDC*.³

L'UE a imposé des sanctions contre trois autres personnalités de haut rang *faisant obstacle à une sortie de crise consensuelle et pacifique en vue de la tenue d'élections en RDC, notamment par des actes de violence, de répression ou d'incitation à la violence, ou des actions portant atteinte à l'état de droit*.⁴

La question que l'on se pose est de savoir quel est le régime juridique de ces sanctions ? Ces sanctions ne violent-elles pas les droits fondamentaux des individus ?

2 SECTION1 : DE L'ANALYSE DE SANCTIONS DANS L'ORDRE JURIDIQUE INTERNATIONAL

À la lecture de cas sous examen, l'on peut comprendre que les sanctions ciblées en droit international portent sur des mesures que prennent des Etats contre les auteurs représentant un autre Etat, soupçonnés avoir violé dans leurs actions des règles de *jus cogens* ou des règles fondamentales des droits de l'homme. Elles ne sont pas un domaine nouveau du droit international, elle existe dans la vie internationale depuis l'affirmation du *jus cogens*. Dans son opinion dissidente, dans *l'affaire du statut international du Sud-ouest africain*, le juge TANAKA affirma que « Si l'on est fondé à introduire en droit international un *jus cogens*, sorte de droit impératif par opposition au *jus dispositivum* susceptible de modification par voie d'accord entre les Etats, il n'y a pas de doute que l'on peut considérer le droit relatif à la protection des droits de l'homme comme relevant du *jus cogens* ». ⁵

Il est vrai que certaines personnes n'acceptent pas qu'un Etat décide de sanctionner la personnalité d'un autre Etat sous prétexte que les droits de l'homme sont violés. Dans l'angle juridique du droit international les sanctions ciblées doivent être prises sur deux fondements et dans le régime juridique des mesures implicites du droit international. La notion de pouvoirs implicites désigne les pouvoirs non expressément disposés dans la charte constitutive de l'organisation internationale, ce sont des pouvoirs qui se déduisent de celle-ci par une interprétation évolutive qu'en donne le juge international à l'occasion d'un litige. Le procédé peut sembler critiquable car ce genre de pouvoirs est reconnu à une organisation internationale, sujet de droit international mais sujet qui trouve son existence dans la volonté des Etats originaires qui l'ont constitué. C'est un sujet qui n'est pas d'origine naturelle par opposition au sujet étatique. C'est ainsi que on parle de sujet dérivé ou secondaire de droit international.⁶ Même si les conventions sur le respect des droits de l'homme et la Charte des Nations-Unies ne donnent

¹ Human Rights Watch, *RD Congo : Qui sont les 9 individus sanctionnés par l'UE et les États-Unis ?* Disponible sur : « <https://www.hrw.org/fr/news/2016/12/16/rd-congo-qui-sont-les-9-individus-sanctionnes-par-lue-et-les-etats-unis> », (Consulté le 06 juin 2018).

² Ibidem.

³ Ibidem.

⁴ Human Rights Watch, *RD Congo : Qui sont les 9 individus sanctionnés par l'UE et les États-Unis ?* Op.cit., (Consulté le 06 juin 2018).

⁵ Voyez Opinion dissidente du juge Tanaka, *Statut international du Sud-ouest africain*, p. 298.

⁶ DOC DU JURISTE, *Les pouvoirs implicites dans les organisations internationales*, Disponible sur : <https://www.doc-du-juriste.com/droit-public-et-international/droit-international/dissertation/pouvoirs-implicites-organisations-internationales-448552.html> (Consulté le 15 juin 2018).

explicitement compétence aux Etats d'imposer des sanctions sur des individus des autres Etats, auteurs des violations des droits de l'homme, pour éviter que ceux-ci restent impunis, un Etat membre des Nations Unies, les Nations Unies ou les OI peuvent le faire dans le souci de voir le *jus cogens* s'appliquer.

Les articles 1 et 2 de la Charte des Nations Unies prévoient les buts et principes des Nations Unies : *on lit dans l'esprit de ces dispositions que les Etats membres s'en approprient afin d'atteindre l'objectif principal des Nations Unies qui est le maintien de la paix et de la sécurité internationales.*

Les Etats, en tant que fictions juridiques sont animés par les individus qui les représentent sur la scène internationale. Les sanctions ciblées suivent pénalement les personnalités animateurs de l'Etat qui dans les réalités peuvent rester impunis. Ces sanctions qui peuvent être unilatérales ou multilatérales jouent un rôle important dans le maintien de la paix et des sécurités internationales.

Comment alors les justifier dans les deux fondements qui sont d'ordre de la politique étrangère et d'ordre du droit international public.

2.1 FONDEMENT EN POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Lorsqu'un Etat prend unilatéralement décision de geler les avoirs d'une personnalité (celui-ci est bien représentant de l'Etat dans un domaine bien connu et à qui on reproche les violations des droits l'homme) d'un autre Etat, ces sanctions implicites ne relèvent que de sa souveraineté ou de sa compétence discrétionnaire, car les avoirs qui sont en ce moment gelés, se trouvent dans le territoire de cet Etat et sous son régime juridique. Il s'agit simplement des mesures prises pour la protection des droits de l'homme. Claude RUCZ les qualifie des mesures de « rétorsion », c'est-à-dire des actions produisant des effets défavorables sur l'Etat visé mais licites et relevant de la compétence discrétionnaire de chaque Etat souverain.⁷

Et s'il s'agit d'une Organisation internationale, les sanctions ciblées sont multilatérales, elles constituent des « sanctions », régies par le droit propre de l'organisation, même si elles doivent être exécutées par les Etats membres contre un autre Etat membre. Mais quand les sanctions ciblées visent un Etat non membre, il s'agit là des « mesures de protection des droits de l'homme », tel est le cas de la décision de l'UE sur certaines personnalités de la RDC en 2016.

En relations internationales, une décision sur les sanctions ciblées signifierait une contestation, une contre-mesure ou carrément des représailles pacifiques aux actes contraires aux droits de l'homme posés par un Etat par le biais de sa personnalité. Pour paraphraser Claude RUCZ, les représailles sont considérées comme des « mesures de contrainte, dérogoatoires aux règles ordinaires du droit des gens, prises par un Etat ou une OI à la suite d'actes illicites commis à son préjudice par un autre Etat (certes, par le biais de sa personnalité) et ayant pour but d'imposer à celui-ci, au moyen d'un dommage, le respect des droits de l'homme ». ⁸ Ainsi, les sanctions ciblées jouent le rôle des pressions internationales d'ordre pacifique.

La notion de contre-mesure *stricto sensu* évoquée par Claude RUCZ, telle qu'elle est consacrée par le projet d'article 30 sur la responsabilité internationale des Etats, désigne toute mesure illicite admise par le droit international, c'est-à-dire qui perd son caractère illicite parce qu'elle est prise en réaction contre un fait illicite initial⁹. Les contre-mesures incluent ainsi non seulement les mesures de représailles, mais également, dans le cadre des relations conventionnelles, la suspension d'un traité

⁷ RUCZ, C., Droits de l'homme : Les mesures unilatérales de protection des droits de l'homme devant l'Institut de Droit international, *in Annuaire français de droit international*, 1992, Editions CNRS, Paris, p. 581.

⁸ RUCZ, C., *op.cit.*, pp. 581-582.

⁹ R. Ago, commentaire du projet d'article 30, par. 3 : «Les mesures entrant ici en ligne de compte comportent toujours une action qui (...) constituerait dans d'autres conditions la violation d'une obligation internationale, la lésion d'un droit subjectif d'autrui. Ce n'est que par rapport à un agissement de cette nature, en effet, que le fait de représenter la réaction à une infraction internationale d'autrui peut avoir pour conséquence d'effacer son caractère sinon indéniablement illicite ». ACIDI 1979, vol. II, Deuxième partie, p. 128 s. Ch. Leben, *op. cit.* n. 7, pp. 14-16. P. Reuter et J. Combacau, *Institutions et relations internationales*, Paris, PUF, 4e éd. 1988, p. 216. Hubert Thierry, Jean Combacau, Serge Sur, Charles Vallée, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 5e éd. 1986, p. 195. Cité par *idem*, p.582.

lorsque celui-ci ne le permet pas¹⁰. De ce fait, la violation des droits de l'homme habilite tout Etat à réagir à la fois par des mesures licites et par des mesures illicites.¹¹

Dans tous les cas, il s'agirait pour un Etat ou une OI, de faire pression indirectement à un Etat dont la personnalité est reprochée sur les actes des violations des droits de l'homme décriés en son encontre. Cette *contrainte implicite* qui résulte d'un acte de politique étrangère a pour but d'inciter un Etat à poser un acte juridique au regard du droit international, c'est-à-dire faire respecter ou mettre en œuvre les droits de l'homme violés par une de ses personnalités. Implicite et politique qu'elles soient, les sanctions ciblées caractérisent une contrainte en vue du respect de la règle du droit international.

Une tradition anglaise séculaire caractérise la règle de droit par sa faculté de contraindre les personnes qui violent la règle. On se souvient de Hobbes : "Covenants, without the swords, are but words"¹² et de Bentham : "In every law there must be one or more persons ... who are bound or in other words coerced by it"¹³. Une loi sans coercition est une contradiction dans les termes, dit-il. Austin va encore plus loin dans l'analyse. La loi est un commandement. Celui-ci se caractérise par le fait que celui qui commande est prêt à infliger un mal ou une peine à celui qui désobéit. Ce mal est généralement appelé la sanction.¹⁴

Les sanctions ciblées sont fruits de la politique étrangère des Etats ou des Organisations Internationales. Il faut toujours les distinguer selon qu'elles sont unilatérales ou multilatérales. Il s'agit ainsi pour ces sujets du Droit international public de démontrer leurs visions de la politique internationale et de pousser à s'y adhérer au risque d'être boycotté ou de ne plus bénéficier de la coopération internationale. Cet acte relève de la pleine souveraineté d'un Etat en droit international ou d'affirmer le respect des principes des droits de l'homme fondamentaux à l'être humain.

Mais les critiques sont telles que ces sanctions sont appliquées sur base d'intérêts, « à savoir une certaine idée de la démocratie et des droits de l'Homme dans le seul intérêt des classes dominantes »¹⁵ ? L'on retrouve ici la critique des Noam Chomsky, David Harvey ou Naomi Klein sur la politique étrangère des Etats-Unis et leur dénonciation du néo libéralisme comme un ultra libéralisme guerrier. La réalité est sans doute différente. Moins qu'une certaine idée du monde par les sociétés occidentales, les sanctions économiques prononcées ne reflètent elles pas plutôt le pouvoir des super puissances ou des plus forts sur les plus faibles ? Certes, jusqu'à un passé récent, il y a avait coïncidence entre super puissances et Occident. Mais la montée en puissance de la Chine, de l'Inde, du Brésil et le retour de la Russie relativise largement cette conception purement occidentale des sanctions.¹⁶

Mais, il est exact que les mesures de sanctions semblent exclusivement dirigées contre certain type d'Etats ou leurs personnalités : les plus faibles ou les moins « recommandables ». C'est d'ailleurs ce que dénoncent de nombreuses organisations humanitaires ou de défense des droits de l'Homme qui se sont élevées contre la pratique des sanctions économiques. Ainsi, la Fédération Internationale des Droits de l'Homme a condamné dès 1992 lors de son 31^{ème} Congrès le recours à de tels embargos « *ayant des conséquences directes ou indirectes sur les populations civiles, qu'ils soient le fait d'un gouvernement ou de la communauté internationale, qu'ils s'appliquent indistinctement ou prévoient des mécanismes de sauvegarde humanitaire* ». A la même époque, le Haut-Commissaire aux Réfugiés estime que les embargos sont discriminatoires vis-à-vis des plus faibles. C'est ce qui a conduit Boutros Boutros-Ghali de mettre en place un mécanisme de surveillance des embargos à partir de 1995.¹⁷

¹⁰ E. Zoller, op. cit. n. 7, p. 75. L.A. Sicilianos, op. cit. n. 7, pp. 9-11. Gilles Cottureau, *Système juridique et notion de responsabilité, La responsabilité dans le système international*, Paris, Pedone, 1991, pp. 3-90, ici p. 84. Cité par ibidem.

¹¹ Ibidem.

¹² Th HOBBS, *Leviathan*, 2^{ème} part. Chap.17, cité par M. Charles-Albert MORAND, *La sanction*, in *CETEL*, Faculté de Droit, Genève, N°36-Mars 1990, p.3.

¹³ J. BENTHAM, *Of laws in general*, Londres, 1970, p.54 ; cité par ibidem.

¹⁴ J. AUSTIN, *The Province of jurisprudence of jurisprudence Determined and the Uses of the Study of jurisprudence*, Londres, 1954, pp.13-15 ; cité par ibidem.

¹⁵ LE BLOG DE HUBERT DE VAUPLANE, *Les sanctions économiques (embargos et gels des avoirs) sont- elles justes et efficaces ?* Disponible sur : « <https://blogs.alternatives-economiques.fr/vauplane/2012/12/17/les-sanctions-economiques-embargos-et-gels-des-avoirs-sont-elles-justes-et-efficaces> » (Consulté le 05 juillet 2018).

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ LE BLOG DE HUBERT DE VAUPLANE, *Les sanctions économiques (embargos et gels des avoirs) sont- elles justes et efficaces ?* Op.cit., (Consulté le 05 juillet 2018).

Au-delà des critiques, la protection des droits de l'homme prend le dessus. Ainsi, les sanctions ciblées, même si elles rentrent dans une vision de politique étrangère, cette vision se rapproche dans le respect des droits de l'homme en tant que culture politique de l'Etat qui sanctionne la cible. Claude RUCZ souligne que « ces mesures sont avant tout des actes de nature politique, qui ne sont pas exclusivement motivés par la défense des droits de l'homme ».¹⁸

L'Institut de droit international a adopté le 13 septembre 1989 à Saint-Jacques de Compostelle, une résolution sur «la protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats».¹⁹ Selon ce texte, l'obligation de respecter les droits de l'homme «incombe à tout Etat vis-à-vis de la communauté internationale dans son ensemble, et tout Etat a un intérêt juridique à la protection des droits de l'homme» : chaque Etat est donc en droit d'invoquer les violations des droits de l'homme par un autre Etat et d'appliquer à leur auteur «des mesures diplomatiques, économiques et autres admises par le droit international».²⁰

Ce faisant, l'Institut légitime une pratique internationale controversée : les mesures adoptées par les Etats en réaction contre «les violations graves et fréquentes des droits de l'homme ». *Il s'agit de mesures unilatérales prises dans le cadre d'une politique étrangère des droits de l'homme et destinées à exercer, par des moyens diplomatiques ou économiques, une pression sur les Etats coupables pour les contraindre à rétablir le respect des droits de l'homme.*²¹

Les Etats-Unis se sont ainsi reconnus, à l'initiative du Président Carter, un «droit légitime» pour assurer le respect des droits de l'homme permanente qui justifiait, notamment, les mesures décidées contre la Pologne en réaction contre la proclamation de l'état de guerre (1981) et contre l'Afrique du Sud en réaction contre la proclamation de l'état d'urgence et l'aggravation de la répression (1986).²²

Les mesures unilatérales ou multilatérales de protection des droits de l'homme sont ainsi devenues un phénomène caractéristique des relations internationales contemporaines.²³

Les diplomaties occidentales des droits de l'homme sont inspirées par des motivations politiques : les démocraties, qui sont animées par la philosophie des droits de l'homme, et où leur violation peut susciter «la légitime et croissante indignation de l'opinion publique», adoptent des mesures unilatérales ou multilatérales contre les Etats socialistes ou contre les Etats en développement, afin de promouvoir notamment le respect des libertés individuelles et collectives, l'établissement d'une démocratie pluraliste ou la prééminence du droit.²⁴ Il serait pourtant excessif de réduire cette pratique à une simple «gesticulation diplomatique»²⁵, qui serait abandonnée à l'appréciation discrétionnaire des Etats.²⁶

2.2 FONDEMENT JURIDIQUE DES SANCTIONS EN DROIT INTERNATIONAL

La Charte des Nations Unies place le recours aux sanctions économiques dans le contexte du maintien de la stabilité de l'ordre international, la plus grande critique en politique étrangère « *est alors de savoir si ces sanctions y contribuent ou si elles*

¹⁸ RUCZ, C., op.cit., p. 579.

¹⁹ Annuaire de l'Institut de droit international (AIDI) vol. 63-11, 1990, pp. 338-345. Giuseppe Sperduti, La sauvegarde des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats, AIDI vol. 63-1, 1989, pp. 309-351 (Rapport provisoire), 376-402 (Rapport définitif) ; La souveraineté, le droit international et la sauvegarde des droits de l'homme, Essays in Honour of Shabtai Rosenne, Alphen, Nijhoff, 1989, pp. 879-885. Pour une approche historique, v. Paul De Visscher, La contribution de l'Institut de droit international à la protection des droits de l'homme, Mélanges Michel Virally, Paris, Pedone, 1991, pp. 215-224. Pour une première analyse de certains problèmes posés par la résolution, v. Gérard Cohen-Jonathan, Responsabilité pour atteinte aux droits de l'homme, La responsabilité dans le système international, Colloque SFDI, Paris, Pedone, 1991, pp. 101-135, spec. p. 120 s. Cité par ibidem.

²⁰ Ibidem.

²¹ RUCZ, C., op.cit., p. 579.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Frédéric Sudre, Droit international et européen des droits de l'homme, Paris, PUF, 1989, p. 66, cité par RUCZ, C., op.cit., p. 580.

²⁶ Idem, p. 579.

ne font que mettre en avant les intérêts propres aux États occidentaux qui les ont inspirés »²⁷ D'autres y voient des mécanismes juridiques au service des États puissants contre les États faibles.

Il faut retenir que dans la pratique du droit international, les sanctions ciblées ne trouvent pas à priori leur fondement juridique dans les traités des droits de l'homme. Ces derniers n'étant que l'expression de la volonté d'une coutume internationale, les sanctions ciblées ont pour fondement juridiques le *jus cogens* et pour sources principales la coutume internationale et les principes généraux du droit international.

Les sanctions ciblées sont des mesures protégeant les normes du droit naturel et du droit international général, acceptée et reconnue par la communauté internationale des États dans son ensemble, par conséquent devenue impérative, ne pouvant être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère. Ces normes du droit naturel et impératif, sont de nature à interdire : les atteintes à la traite des esclaves, à la traite des femmes, au génocide, à l'intégrité physique et à la dignité humaine en tout temps, tout lieu et toute circonstance ; les atteintes à la paix et à la sécurité internationale, à la souveraineté des États, à l'égalité des êtres humains et des États, leur liberté et leur indépendance ainsi qu'à l'égalité de droits de peuple et de leur droit à disposer d'eux-mêmes.

Le *jus cogens* est alors considéré comme un ordre public international, ce qui signifie que les sanctions ciblées qui visent certaines personnes rentrent dans le but de faire respecter cet ordre public international en réitérant le respect des droits de l'homme fondamentaux dans les actions des membres de la communauté internationale.

Les autres instruments juridiques du droit international universel et obligatoire, en particulier la Charte des Nations Unies, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne sont que l'expression du droit positif de *jus cogens*.

La Charte des Nations Unies encourage dans l'esprit de son article 1 point 1 la prise des mesures sur les sanctions ciblées lorsqu'elle oblige aux États membres, en vue de « maintenir la paix et la sécurité internationales » de *prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix*.²⁸

Dans l'esprit des dispositions de l'article 1 point 3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, il est aussi ressorti cette idée d'encourager les États parties à prendre des mesures collectives en vue de la protection des droits de l'homme : *Les États parties au présent Pacte, y compris ceux qui ont la responsabilité d'administrer des territoires non autonomes et des territoires sous tutelles, sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et de respecter ce droit*²⁹, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies.³⁰ Porter donc atteinte aux libertés politique, économique, social et culturel d'un peuple entraîne une obligation aux États parties au Pacte d'intervenir, en vue d'en rétablir au regard de leur obligation principale de « faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ».

En analysant les dispositions de la Charte des Nations Unies et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, il est plausible que les sanctions ciblées ont aussi un fondement juridique en droit international positif en plus d'un fondement en droit international coutumier.

Les mesures de protection des droits de l'homme (*jus cogens*) sont assurées par des mécanismes pacifiques d'ordre juridique en droit international³¹. Il s'agit de :

- mesures d'ordre socio-économique qui prennent en compte le gel des avoirs et des biens des personnes publiques, la rupture définitive ou temporaire des coopérations socio-économiques ;

²⁷ LE BLOG DE HUBERT DE VAUPLANE, *Les sanctions économiques (embargos et gels des avoirs) sont-elles justes et efficaces ?* Disponible sur : « <https://blogs.alternatives-economiques.fr/vauplane/2012/12/17/les-sanctions-economiques-embargos-et-gels-des-avoirs-sont-elles-justes-et-efficaces> » (Consulté le 05 juillet 2018).

²⁸ Voir article 1 point 1, Charte des Nations Unies, San Francisco, 1945

²⁹ Article 1 point 1, Pacte relatif aux droits civils et politiques, 16 décembre 1966 : *Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit ; ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.*

³⁰ Voir article 1 point 3, Pacte relatif aux droits civils et politiques, 16 décembre 1966.

³¹ Voir article 41, Charte des Nations Unies, op.cit.

- mesures d'ordre diplomatique qui prennent en compte la rupture des relations diplomatiques, l'arrêt définitif ou temporaire des avantages bénéficiés dans les Organisations internationales ou régionales, le boycott ou l'isolement international ;
- mesures d'ordre juridiques qui prennent en compte les poursuites des personnalités publiques accusées des violations des droits de l'homme fondamentaux par des Etats dotés de la compétence universelle, par des juridictions pénales internationales (la Cour pénale internationale), par des juridictions pénales internationales *ad hoc* (Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, Tribunal pénal international pour le Rwanda, Chambres africaines extraordinaires³²...)

Dans le but d'assurer le respect du jus cogens, les sanctions ciblées exercées dans les mesures d'ordre juridique sont d'incrimination étatique ou conventionnelle.

L'incrimination étatique est « *le fait pour les Etats ou les organisations internationales, par voie conventionnelle ou coutumière, de constituer un comportement en infraction* ». ³³ « L'incrimination est indirecte lorsque la norme internationale ne fera que prohiber le comportement dénoncé, laissant aux Etats toute faculté pour le définir et le rendre punissable en droit interne. Par opposition, l'incrimination est directe si la norme internationale prévoit, une définition complète et précise du crime, ainsi que les modalités de répression, qui s'imposent aux Etats. Dans les deux cas, des mesures nationales d'exécution seront requises, afin de rendre l'incrimination effective en droit national ». ³⁴

L'incrimination conventionnelle est « le recours au droit conventionnel afin d'incriminer un comportement dénoncé en droit international. Un traité est par nature l'acte symbolique du volontarisme des Etats de se lier dans un domaine spécifique ». ³⁵

3 SECTION 2 : LES SANCTIONS CIBLÉES AMÉRICAINES

Les États-Unis ont employé les sanctions comme instrument clé de leur politique étrangère. Ces sanctions sont d'application extraterritoriale, en frappant des actes situés au-delà du territoire américain, cela dévoile non seulement sa politique étrangère sur la scène internationale, mais aussi sa politique interne. L'application de la législation américaine (laquelle superpose divers niveaux et diverses sources) est extraterritoriale. En effet les États-Unis considèrent que l'utilisation du dollar place de facto ses utilisateurs sous législation américaine. Ils estiment également que les groupes qui ont une implantation sur le sol américain doivent se conformer aux régimes de sanction décidés par les États-Unis, sous peine de lourdes sanctions financières. ³⁶

3.1 OFFICE OF FOREIGN ASSET CONTROL-OFAC –(USA)

L'agence compétente dans la mise en œuvre de ces différents programmes de sanctions économiques et commerciales relèvent exclusivement de l'*Office of Foreign Assets Control (OFAC)*, qui est une agence du département du trésor américain. ³⁷L'OFAC édite un certain nombre de documents explicatifs sur les sanctions décidées et leurs modalités d'application aux différents secteurs économiques concernés. L'Office of Foreign Assets Control (OFAC), dépendant de l'Office of Terrorism and Financial Intelligence du Département du Trésor qui pilote ces sanctions. L'unité dédiée aux sanctions compte 175 personnes, et comprend un Office of Global Targeting en charge de la détection et du suivi des cibles. Ses pouvoirs sont considérables. De même, les opérateurs économiques contrevenants aux régimes de sanction américains s'exposent à de lourdes pénalités. Ainsi, les États-Unis n'hésitent pas à sanctionner lourdement les banques les plus puissantes : l'exemple de

³²Les Chambres africaines extraordinaires (CAE) sont un Tribunal créé par un accord entre l'Union africaine (UA) et le Sénégal pour connaître des crimes internationaux commis au Tchad du 7 juin 1982 au 1^{er} décembre 1990. Cette période correspond au régime de l'ancien Président tchadien Hissène Habré jugé à partir du 20 juillet 2015. Les Chambres africaines extraordinaires ont été inaugurées le 8 février 2013 à Dakar. On parle de « Chambres » au pluriel parce qu'il y en a quatre qui forment ce Tribunal : Chambre africaine extraordinaire d'instruction, Chambre africaine extraordinaire d'accusation, Chambre africaine extraordinaire d'assises, Chambre africaine d'assises d'appel.

³³ Salmon (J.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant-AUF, 2001, pp. 568-569. Cité par BAUCHOT, B., *Sanctions pénales nationales et droit international*, Thèse en Science juridique, Université du Droit et de la Santé - Lille II, 2007, p.19.

³⁴ibidem.

³⁵ BAUCHOT, B., op.cit., p.21.

³⁶ Document sur pertinence des sanctions / rétorsions au XXI^{ème} siècle : mutations, objectifs et moyens, op.cit. p.40.

³⁷ David HOTTE et al, *Les Sanctions Financières Internationales*, RB Édition, France, 2012, p.78.

BNP Paribas est loin d'être le seul. Celles-ci sont ainsi, de gré ou de force, devenues de véritables supplétifs de l'action américaine de contrôle des flux financiers. Ses décisions aient vocation à s'appliquer non seulement aux entités établies aux États-Unis, mais également aux succursales américaines d'entreprises étrangères, voire dans certains cas à des entreprises n'ayant aucune présence sur le territoire américain.³⁸

L'OFAC est divisée en 5 bureaux :

- Le bureau politique (Policy office) se charge de la mise en place des nouveaux programmes de sanctions et de la coordination avec l'extérieur (Présidence, Congrès, DoS et autres...). Il fait aussi le point sur l'application des sanctions, identifiant les difficultés de transposition et les bonnes pratiques ;
- Le bureau du suivi global (Office of Global Targeting (OGT)) est en charge du suivi et de la veille sur les sanctions. C'est l'unité de renseignement de l'OFAC pour la plupart des régimes de sanctions qui en dépendent. Il dispose donc de moyens très importants pour traquer et suivre l'ensemble des entités domestiques ou étrangères supposées appliquer les sanctions ;
- Le bureau de la conformité et des licences est à la fois en charge de la mise en œuvre pratique des sanctions et publie dans ce cadre les différents guides nécessaires à cela (Economic Sanctions Enforcement Guidance), de l'instruction des demandes de licences et de l'octroi des licences nécessaires aux entreprises pour réaliser une transactions commerciale ou financières avec un pays ou une entité sanctionné ;
- Le bureau des affaires juridiques (Office for Regulatory Affairs) transpose les Executive orders pour permettre leur application et mise en œuvre au niveau du droit ;
- Le bureau technique (Technical Office) est chargé de la Specially Designated Nationals List (SDN), c'est-à-dire la liste des entités sanctionnées, estimées à environ 15 000 entrées (voir infra). Ce bureau travaille en étroite collaboration avec le bureau du suivi global.³⁹

3.2 LE DÉPARTEMENT DU TRÉSOR AMÉRICAIN

Le département du trésor américain est chargé de la mise en œuvre et de la gestion des sanctions ciblées économiques et financières et plus précisément l'*Office of foreign assets control* (OFAC).

3.3 ACTES GÉNÉRATEURS DES SANCTIONS AMÉRICAINES À L'ENCONTRE DES RESPONSABLES CONGOLAIS

Executive Order 13413 of octobre 27, 2006 Blocking Property of Certain persons contributing to the conflict in the Democratic Republic of the Congo.⁴⁰ Cette ordonnance présidentielle avait donc pour objectif de mettre en application des résolutions antérieures du Conseil de sécurité auxquelles elle se réfère, autoriser le Secrétaire au Trésor, après consultation avec le Secrétaire d'État, à prendre certaines sanctions abondamment décrites contre des personnes, notamment étrangères ou apparemment à des groupes armés congolais, impliquées dans le conflit en RDC en vue de mettre fin à celui-ci. Les noms des personnes concernés étaient listés en annexe à l'ordonnance.⁴¹

Dans ce texte le Gouvernement des États-Unis se réfère aux nombreuses résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies qualifiant la situation en RDC de menace contre la paix et la sécurité internationale.

C'est donc pour mettre fin à la menace constituée par le conflit en RDC que le Président des États Unis en vertu des lois des États Unis, avait décidé de prendre des sanctions contre celles des personnes qui seraient impliquées dans la continuation de cette crise.

³⁸ Document sur sanctions internationales et réassurance , Apref, 2012, p.3

³⁹Sylvie MARTELY et al., *Typologie-étude de cas- étude persan- performance des sanctions internationales*, Iris, Mars 2017.p.33

⁴⁰ Federal Register, Vol.71, No. 210, Tuesday, October 31, 2006.

⁴¹ Auguste MAMPUYA, *Les sanctions ciblées Américaines violent le droit international : les mesures contre des responsables congolais*, Kinshasa, P.U.C, 2016, p.113

Le 10 juillet 2014, en vue de compléter l'ordonnance exécutive 13413, le Président américain Barack Obama prit une autre ordonnance exécutive 13671, en vertu de laquelle le Secrétaire au Trésor prendra des mesures contre les trois généraux congolais.⁴²

3.4 FONDEMENT DES SANCTIONS CIBLÉES AMÉRICAINES À L'ENCONTRE DES AUTORITÉS CONGOLAISES

L'administration américaine a sanctionnée des officiers supérieurs de l'armée et de la police nationale congolaise. Selon cette institution il leur est reproché de s'être engagé dans des actions qui ont sapé le processus démocratique en RDC et réprimé les libertés et droits politiques du peuple congolais.

Ces sanctions consistent au gel de leurs éventuels biens aux États Unis et à l'interdiction à tout ressortissant américain de réaliser des transactions avec ces hauts gradés congolais. Cela revient à interdire toute transaction en dollars, y compris entre comptes logés dans des banques congolaises. Les opérations libellés en dollars américain transitent en effet par des chambres de compensation situées sur le territoire américain. Rappelons que, pour avoir fait des affaires en dollars avec des entités placées sur la même liste de sanctions établie par l'administration américaine, la banque française BNP Paribas avait dû payer une amende record de 8,9 milliards de dollars en 2015.

Le 23 juin 2016, le général **Célestin Kanyama Tshisiku**, Chef de la police de Kinshasa a vu « ses avoirs gelés aux États-Unis pour motif des violences excessives contre les civils dans les différentes manifestations pacifiques tenues dans la capitale contre un troisième mandat du président sortant Joseph KABILA ». Ces sanctions ont été prises par le département du trésor américain agissant par le Bureau de contrôle des avoirs étrangers en vertu décret (*Executive order*) 13413 ;

Tant dis que le général **Gabriel Amisi**, avait été sanctionné le 28 septembre 2016 suivant le décret 13671, il lui est reproché une violente répression de manifestations politiques d'y avoir fait un usage excessif de la violence et d'armes létales contre la liberté d'expression, d'association et de rassemblement pacifique, en particulier à Kinshasa, lors des manifestations de leaders de l'opposition et de la société civile en janvier 2015.

Quant à **John Numbi**, sanctionné le 28 septembre 2016, il aurait menacé de tuer les candidats de l'opposition aux élections des 4 gouverneurs des nouvelles provinces dans l'ancien Katanga, contraint les députés provinciaux de ne détenir que l'unique bulletin de candidats favorables au régime du président Kabila,⁴³

Les États-Unis par le biais du trésor américain ont placé le jeudi 1^{er} Mai 2017 sur leur liste noire financière le général **François OLENGA**, chargé de la garde rapprochée du président Joseph Kabila, pour « entrave au processus démocratique en RDC ». À la tête de la maison militaire du Président, qui supervise notamment la Garde républicaine, le général OLENGA est accusé par Washington d'avoir « sapé le processus démocratique », sous son contrôle, la garde républicaine aurait « harcelé des opposants politiques », procédé à des arrestations et exécutions arbitraires et entravé l'action des observateurs de l'ONU.⁴⁴

Le complexe touristique SAFARI BEACH qui est placé sous le contrôle du général OLENGA a été également visé.

EVARISTE BOSCHAB ancien vice premier ministre de la RDC a vu ses avoirs être gelés par l'administration américaine au motif que ce dernier serait directement responsable de l'enlisement de la crise en RDC, de museler l'opposition et de retarder les progrès politiques dans le pays, en recourant parfois à la violence. Il est également interdit aux citoyens américains de commercer avec cette personnalité congolaise sanctionnée. Pour l'administration américaine Évariste BOSCHAB aurait corrompu les parlementaires pour légiférer en faveur d'une prolongation du mandat du président KABILA au-delà de la date du 19 décembre 2016.

KALEV MUTOND directeur général du service national de renseignement (ANR) quant à lui, serait selon le département d'État américain le maître artificier des violences contre les membres de l'opposition qui ont émaillé le pays. En outre, il serait « lié au trafic illégal de minerais » qui a cours en RDC.

⁴² Ibidem

⁴³ Auguste MAMPUYA, op.cit. p.96

⁴⁴ Executive Order 13413, as amended by E.O.1371 may be ineligible for U.S. visas under presidential proclamation 8693 or authorities, Presse center, Washington,2017

Le général **MUHINDO AKILI MUNDOS** a été sanctionné le 5 février 2018 par le département du trésor américain à travers son bureau de contrôle des avoirs étrangers (OFAC) pour motif qu'il a recruté les miliciens ADF pour massacrer les civils non armés dans la région du Nord Kivu.⁴⁵

Pour l'administration américaine, le gouvernement congolais continue de saper le processus démocratique en RDC et de réprimer les droits et libertés politiques du peuple congolais, mettant en péril la stabilité à long terme et la prospérité du pays.

Ainsi, ces sanctions visent « à modifier le comportement des individus ciblées dans le but de favoriser un avenir meilleur et plus stable pour la RDC et le peuple congolais.

3.5 VOIES DE RECOURS

Les responsables congolais sanctionnés peuvent utiliser les voies des recours internes aux États Unis, en saisissant les juridictions américaines pour obtenir le dégel de leurs avoirs ou l'annulation des mesures qui les frappent avant de recourir aux instances internationales.

4 SECTION 3 : LES SANCTIONS EUROPÉENNES

Nous allons ici répondre à la question de savoir sur quelles bases légales se fondent l'Union Européenne pour prendre des sanctions ciblées à l'encontre des individus.

La pratique des sanctions de l'UE comporte deux volets distincts.⁴⁶ En premier lieu, elle met en œuvre des régimes de sanctions décidés par le Conseil de Sécurité. Deuxièmement, l'UE décide et met en œuvre ces « sanctions autonomes, qui constitueront des mesures restrictives visant à assurer le respect des droits de l'homme, de la démocratie, de l'État de droit.

Nous agissons en ce sens dans le cadre de notre politique étrangère et de sécurité commune, dont les objectifs sont énoncés à l'article 11 du TUE, et en parfaite conformité avec les obligations qui nous incombent en vertu du droit international »⁴⁷

4.1 LE TRAITÉ DE L'UNION EUROPÉENNE

L'article 11 § 1 du traité de l'Union Européenne précise que « l'Union définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité, dont les objectifs sont (...) le maintien de la paix et de la sécurité internationales, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies »⁴⁸

Le titre IV du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) lui est notamment consacré avec son article 215 qui dispose que « lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, prévoit l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission, adopte les mesures nécessaires. Il en informe le Parlement européen ».

Aux termes de l'article 301 du Traité de la Communauté Européenne (CE), « lorsqu'une position commune ou une action commune adoptée en vertu des dispositions du traité de l'Union Européenne relatives à la Politique Étrangère et de Sécurité Commune prévoit une action de la Communauté visant à interrompre ou à réduire, en tout ou en partie, les relations économiques avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, prend les mesures nécessaires ».⁴⁹

⁴⁵ U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, *Designations highlight actions that threaten the peace, security and stability of the DRC*, latest news, Washington, 2018

⁴⁶<https://www.ceps.eu/system/files/WD391%20Portela%20EU%20Targeted%20Sanctions.pdf>

⁴⁷ Principes de base concernant le recours aux mesures restrictives (sanctions), document du Conseil de l'UE (10198/1/04) daté du 7 juin 2004, p.2, § 3.

⁴⁸ Article 11 § 1 du traité de l'Union Européenne.

⁴⁹ Article 301 du Traité de la Communauté Européenne

Les articles 60 CE et 301 CE définissent les tâches et actions de la Communauté en matière de sanctions économiques et financières et offrent une base légale pour un transfert exprès de compétences à la Communauté en vue de leur accomplissement. Ces compétences sont expressément liées et en fait subordonnées à l'adoption d'un acte au titre des dispositions du traité UE relatives à la Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC).

Ainsi, la Communauté Européenne est susceptible d'intervenir dans le cadre de sanctions prononcées soit dans le cadre du traité CE uniquement, soit dans le cadre de la mise en œuvre d'une résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies

4.2 ACTES GÉNÉRATEURS DES SANCTIONS EUROPÉENNES

L'Union européenne s'est appuyé sur les instruments juridiques de l'UE et l'accord de coopération ACP-UE pour sanctionner les autorités congolaises lequel contient en son article 9 paragraphe 2 une clause de dénonciation pouvant être actionnée par l'une ou l'autre partie qui viole les droits de l'homme.

4.3 DES RÈGLEMENTS EUROPÉENS EN MATIÈRE DE SANCTIONS ÉCONOMIQUES

Depuis le traité de Maastricht et d'Amsterdam, l'UE s'est doté de trois instruments juridiques lui permettant d'agir dans le cadre de la politique extérieur et de sécurité commune (PESC) et par lesquelles, en particulier, elle décide des actions coercitives à l'égard des États tiers, y compris des actions coercitives ciblées.

Il s'agit de :

- Les stratégies commune : actes qui précisent les objectifs, la durées et les moyens provenant des États membres, dans les domaines où les États ont des intérêts communs importants ; elles sont définies par consensus du Conseil européens.
- Les positions communes : c'est le conseil de l'Union européenne qui définit les positions communes qui vont servir de fil conducteur de la politique que devront suivre les États et qui permettront à ces derniers de coordonner leur action.
- Les actions communes : elles visent à faire converger les actions des États membres sur la scène internationale, elles sont adoptées par le Conseil de l'Union européenne ; leur mise en œuvre relève de la responsabilité de la présidence. Quant aux objectifs de cette politique commune, l'un des plus importants est, aux termes de l'article 11 du traité de l'UE, « le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Cette exigence du respect des droits de l'homme constitue ainsi un pilier essentiel de toute relation ou coopération de l'UE avec les pays tiers.⁵⁰

Le 12 décembre 2016, le Conseil a adopté le règlement (UE) 2016/2230 (2) en réponse aux entraves au processus électoral et aux violations des droits de l'homme qui y sont liées en République démocratique du Congo (RDC).

Le 6 mars 2017, le Conseil a adopté des conclusions dans lesquelles il s'est déclaré gravement préoccupé par la situation politique en RDC provoquée par le blocage dans la mise en œuvre de l'accord politique inclusif du 31 décembre 2016, ainsi que par la situation sécuritaire dans plusieurs régions du pays, où un usage disproportionné de la force a été observé.

4.4 FONDEMENT DES SANCTIONS CIBLÉES EUROPÉENNES

Le recours par l'Union européenne aux sanctions ciblées à l'encontre des responsables congolais intervient, comme déjà souligné, en réaction aux manquements des autorités congolaises en matière des droits de l'homme ainsi qu'aux principes de la démocratie et de l'État de droit. Elles comportent des mesures de différentes natures : gels des avoirs, interdiction, restriction en matière d'admission dans le territoire des États membres de l'UE.

C'est alors l'article 215 du traité de l'Union européenne qui sert de base juridique à l'action de cette organisation :

⁵⁰ Auguste MAMPUYA, op.cit. pp157-158

1. Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, prévoit l'interruption ou la réduction, en tout ou partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission, adopte les mesures nécessaires. Il en informe le Parlement européen.
2. Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, le prévoit, le Conseil peut adopter, selon la procédure visée au paragraphe 1, des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques.
3. Les actes visés au présent article contiennent les dispositions nécessaires en matière de garanties juridiques. »

L'Union européenne se réserve cependant le droit d'appliquer des mesures plus restrictives que celles décidées par les Nations unies. Mais l'Union européenne peut aussi adopter, dans le cadre de ses compétences, des sanctions autonomes conformément aux objectifs de sa politique étrangère et de sécurité commune :

« Dans le cadre de la PESC, le Conseil peut décider de prendre des mesures restrictives contre des pays tiers, des entités ou des particuliers. Ces mesures doivent être conformes aux objectifs de la PESC, énumérés à l'article 11 du traité sur l'Union européenne (TUE)⁵¹ »

Le conseil des ministres des affaires étrangères de l'Union Européenne a adopté des mesures restrictives individuelles à l'encontre de responsables congolais pour de graves violations des droits de l'homme.

Ces sanctions consistent en un gel des avoirs et une interdiction de voyager sur le territoire de l'Union européenne.

- **Evariste BOSHAB Mabub Ma Bileng** : En sa qualité de vice-premier ministre et ministre de l'intérieur et de la sécurité de décembre 2014 à décembre 2016, était officiellement responsable des services de police et de sécurité ainsi que de la coordination du travail des gouverneurs provinciaux. À ce titre, il s'est rendu responsable de l'arrestation de militants et de membres de l'opposition, ainsi que d'un recours disproportionné à la force, notamment entre septembre 2016 et décembre 2016, en réponse à des manifestations organisées à Kinshasa, pendant lesquelles de nombreux civils ont été tués ou blessés par les services de sécurité. Pour l'UE, Évariste BOSHAB a donc contribué, en le planifiant, dirigeant ou commettant, à des actes constituant de graves atteintes ou violations des droits de l'homme en RDC.
- **RAMAZANI SHADARI** : Dans ses fonctions de vice-Premier ministre et ministre de l'intérieur et de la sécurité depuis le 20 décembre 2016, Ramazani Shadari est officiellement responsable des services de police et de sécurité ainsi que de la coordination du travail des gouverneurs provinciaux. À ce titre, il est responsable des arrestations d'activistes et de membres de l'opposition, ainsi que de l'usage disproportionné de la force depuis sa nomination, tel que les mesures de répression violente prises contre des membres du mouvement Bundu Dia Kongo (BDK) au Kongo central, la répression à Kinshasa en janvier et février 2017 et le recours disproportionné à la force et à la répression violente dans les provinces du Kasai. À ce titre pour l'UE, Ramazani Shadari a contribué donc, en le planifiant, dirigeant ou commettant, à des actes constituant de graves violations des droits de l'homme en RDC.
- **KALEV MUTONDO** : Depuis longtemps directeur de l'Agence nationale du renseignement (ANR), Kalev Mutondo est impliqué dans l'arrestation arbitraire et la détention de membres de l'opposition, de militants de la société civile et d'autres personnes, ainsi que dans les mauvais traitements qui leur ont été infligés, et en porte la responsabilité. Par conséquent pour l'UE, il a porté atteinte à l'État de droit, fait obstacle à une solution consensuelle et pacifique en vue de la tenue d'élections en RDC, et planifié ou dirigé des actes qui constituent de graves violations des droits de l'homme en RDC.
- **ILUNGA KAMPETE** : En tant que commandant de la garde républicaine (GR), Ilunga Kampete était responsable des unités de la GR déployées sur le terrain et impliquées dans le recours disproportionné à la force et à une répression violente en septembre 2016 à Kinshasa. À ce titre pour l'UE, Ilunga Kampete a donc contribué en le planifiant, dirigeant ou commettant, à des actes constituant de graves violations des droits de l'homme en RDC.⁵²

⁵¹Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, document 15114/05 du Conseil daté du 2 décembre 2005, p. 4.

⁵² Journal officiel de l'Union européenne, édition de langue française du 12 décembre 2016

- **Gabriel AMISI KUMBA** : Commandant de la première zone de défense de l'armée congolaise (FARDC), dont les forces ont participé au recours disproportionné à la force et à la répression violente en septembre 2016 à Kinshasa. À ce titre, pour l'UE, Gabriel Amisi Kuba a donc contribué, en les planifiant, dirigeant ou commettant, à des actes constituant de graves violations des droits de l'homme en RDC.⁵³
- **Ferdinand ILUNGA LUYOYO** : En tant que commandant de l'unité anti- émeute, appelée légion nationale d'intervention, de la police nationale congolaise (PNC), Ferdinand Ilunga Luyoyo a été responsable du recours disproportionné à la force et à la répression violente en septembre 2016 à Kinshasa. À ce titre pour l'UE, Ferdinand Ilunga Luyoyo a donc contribué, en les planifiant, dirigeant ou commettant, à des actes constituant de graves violations des droits de l'homme en RDC.
- **Célestin KANYAMA** : En tant que commissaire de la police nationale congolaise (PNC), Célestin Kanyama a été responsable du recours disproportionné à la force et à la répression violente en septembre 2016 à Kinshasa. À ce titre, Célestin Kanyama a donc contribué, en les planifiant, dirigeant ou commettant, à des actes constituant de graves violations des droits de l'homme en RDC.
- **John NUMBI** : Ancien inspecteur général de la police nationale congolaise (PNC). John Numbi demeure un personnage influent qui a notamment été impliqué dans la campagne d'intimidation violente menée dans le cadre des élections des gouverneurs de mars 2016 dans les quatre provinces de l'ex-Katanga et à ce titre est responsable d'avoir fait obstacle à une sortie de crise consensuelle et pacifique en vue de la tenue d'élections en RDC.;
- **Roger KIBELISA** : En tant que chef du département de la sécurité intérieure de l'agence nationale de renseignements (ANR), Roger Kibelisa a participé à la campagne d'intimidation menée par des fonctionnaires de l'ANR contre des membres de l'opposition, y compris des arrestations et des détentions arbitraires. Roger Kibelisa a donc porté atteinte à l'état de droit et a fait obstacle à une sortie de crise consensuelle et pacifique en vue de la tenue d'élections en RDC.
- **Delphin KAHIMBI** : Chef du service du renseignement militaire (ex-DEMIAP), faisant partie du centre national d'opérations, la structure de commandement et de contrôle responsable des arrestations arbitraires et de la violente répression à Kinshasa en septembre 2016 et responsable des forces qui ont participé à l'intimidation et aux arrestations arbitraires, qui fait obstacle à une sortie de crise consensuelle et pacifique en vue de la tenue d'élections en RDC
- **Lambert MENDE OMALANGA** : En tant que ministre des communications et des médias depuis 2008, Lambert MENDE est responsable de la politique répressive menée envers les médias en RDC. Le 12 novembre 2016 il a adopté un décret limitant la possibilité pour les médias étrangers de diffuser en RDC. En violation de l'accord politique conclu LE 31 décembre 2016 entre la majorité présidentielle et les partis d'opposition. Pour l'UE en sa qualité de ministre des médias, Lambert MENDE est donc responsable d'avoir fait obstacle à une solution consensuelle et pacifique en vue de la tenue d'élections en RDC, notamment par des actes de violence, ou des actions portant atteinte à l'État de droit.⁵⁴
- **Jean-Claude KAZEMBE** : En tant que gouverneur du Haut-Katanga jusqu'en avril 2017, Jean-Claude KAZEMBE MUSONDA a été responsable du recours disproportionné à la répression violente qu'ont exercé les forces de sécurité et de la PNC dans le Haut Katanga, notamment entre le 15 et le 31 décembre 2016, période pendant laquelle 12 civils ont été tués et 64 blessés en raison d'un usage de la force létale par les forces de sécurité, notamment des agents de la PNC, en réponse à des protestations à Lubumbashi. Pour l'UE Jean-Claude KAZEMBE MUSONDA a donc contribué, en les planifiant, dirigeant ou commettant, à des violations des droits de l'homme en RDC.⁵⁵
- **Alex KANDE MUPOMPA** : En tant que gouverneur du KASAI central, Alex KANDE est responsable du recours disproportionné à la force, la répression violente et des exécutions extrajudiciaires, qui sont le fait des forces de sécurité et de la PNC au Kasai central depuis 2016, y compris les assassinats illégaux présumés de miliciens Kamuina Nsapu et de civils à Mwanza Lomba, Kasai central, en février 2017. Pour l'UE Alex KANDE a donc contribué, en les planifiant, dirigeant ou commettant, à des actes constituant de graves violations des droits de l'homme en RDC.

⁵³ Idem

⁵⁴ Journal officiel de l'Union européenne du 29 Mai 2017

⁵⁵ Idem

- **MUHINO AKILI MUNDOS** : **Muhindo Akili Mundos** était le commandant des FARDC, dans le cadre de l'opération Sukola I, responsable d'opérations militaires contre les Forces démocratiques alliées (ADF) d'août 2014 à juin 2015. Il a recruté et équipé d'anciens combattants d'un groupe armé local pour participer à des exécutions extra-judiciaires et à des massacres à partir d'octobre 2014. Pour l'UE, Muhindo Akili Mundos a donc contribué, en les planifiant, dirigeant ou commettant, à des actes constituant de graves violations des droits de l'homme en RDC.
- **Éric RUHORIMBERE** : En tant que commandant adjoint de la 21^e région militaire depuis le 18 septembre 2014, Éric RUHORIMBERE s'est rendu responsable du recours disproportionné à la force et des exécutions extrajudiciaires perpétrées par les FARDC, notamment contre les milices Nsapu, ainsi que des femmes et des enfants. Éric RUHORIMBERE a donc contribué, en les planifiant, dirigeant ou commettant, à des actes constituant de graves violations des droits de l'homme en RDC.

4.5 VOIES DES RECOURS

Les personnes subissant les mesures restrictives de l'Union européenne bénéficient des garanties juridiques. Les personnes visées par des mesures restrictives européennes ont deux voies de recours pour venir contester ces décisions. Soit ces individus peuvent, lors de leur notification d'application de mesures restrictives par le Conseil, lui demander de revoir sa décision en argumentant sur les motifs avancés (recours gracieux), soit contester ces mesures devant le Tribunal de l'Union européenne (contentieux).⁵⁶ L'arrêt Kadi est une illustration et constitue une jurisprudence à la matière.⁵⁷

5 CONCLUSION

Imaginée pour répondre à une exigence de respect des droits de l'homme et du droit humanitaire, *les sanctions sont l'un des moyens de pression à la disposition des États souverains ou des Organisations internationales* lorsque des individus commettent ou ordonnent de commettre les violations massives et systématiques des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Dans le cas des sanctions décidées à l'encontre de certaines autorités de la République Démocratique du Congo, les sanctions répondent à un problème classique de violation des droits humains, qui sont des normes de *jus cogens*, impératives à tous les individus et aux États de le respecter et d'appliquer des mesures diplomatiques et économiques à l'encontre des particuliers qui les violent. C'est donc pour mettre fin ou modifier le comportement des autorités de la République Démocratique du Congo sur les actes des violations des droits l'hommes perpétrés à la population civile et aux membres de l'opposition que les États Unis d'Amérique et l'Union Européenne, avaient décidés d'imposer des sanctions contre des personnes qui seraient impliquées dans l'entrave au processus démocratique.

Ainsi donc, le droit international, prévoit les règles qui permettent de prendre des mesures diplomatiques, économiques coercitives individuelles à l'encontre des responsables à l'origine des violations des droits de l'homme et de droit humanitaire qui agissent au nom de l'État.

REFERENCES

- [1] Charte des Nations Unies, San Francisco, 1945.
- [2] Pacte relatif aux droits civils et politiques, 16 décembre 1966.
- [3] Traité de l'Union Européenne.
- [4] Traité de la Communauté Européenne.
- [5] Auguste MAMPUYA, *Les sanctions ciblées Américaines violent le droit international : les mesures contre des responsables congolais*, Kinshasa, P.U.C, 2016.
- [6] BAUCHOT, B., *Sanctions pénales nationales et droit international*, Thèse en Science juridique, Université du Droit et de la Santé - Lille II, 2007.
- [7] David HOTTE et al, *Les Sanctions Financières Internationales*, RB Édition, France, 2012.
- [8] MARTELY et al., *Typologie-étude de cas- étude persan- performance des sanctions internationales*, Iris, Mars 2017.

⁵⁶ Étude persan typologie-etudes-de-cas-juin-2017

⁵⁷<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:62005J0402>

- [9] TSHIBANGU KALALA, *Les résolutions de l'ONU et les destinataires non étatiques*, Bruxelles, Larcier, 2008.
- [10] Charles-Albert MORAND, M., *La sanction*, in *CETEL*, Faculté de Droit, Genève, N°36-Mars 1990.
- [11] RUCZ, C., *Droits de l'homme : Les mesures unilatérales de protection des droits de l'homme devant l'Institut de Droit International*, in *Annuaire français de droit international*, 1992, Editions CNRS, Paris.
- [12] DOC DU JURISTE, *Les pouvoirs implicites dans les organisations internationales*, Disponible sur : « <https://www.doc-du-juriste.com/droit-public-et-international/droit-international/dissertation/pouvoirs-implicites-organisations-internationales-448552.html> ».
- [13] Human Writch Watch, *RD Congo : Qui sont les 9 individus sanctionnés par l'UE et les États-Unis ?* Disponible sur : « <https://www.hrw.org/fr/news/2016/12/16/rd-congo-qui-sont-les-9-individus-sanctionnes-par-lue-et-les-etats-unis> ».
- [14] LE BLOG DE HUBERT DE VAUPLANE, *Les sanctions économiques (embargos et gels des avoirs) sont-elles justes et efficaces ?*
Disponible sur : « <https://blogs.alternatives-economiques.fr/vauplane/2012/12/17/les-sanctions-economiques-embargos-et-gels-des-avoirs-sont-elles-justes-et-efficaces> ».
- [15] <https://www.ceps.eu/system/files/WD391%20Portela%20EU%20Targeted%20Sanctions.pdf>.
- [16] Salmon (J.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant-AUF, 2001.
- [17] Document sur pertinence des sanctions / rétorsions au XXIème siècle : mutations, objectifs et moyens,
- [18] Document sur sanctions internationales et réassurance , Apref, 2012.
- [19] Federal Register, Vol.71, No. 210, Tuesday, October 31, 2006.
- [20] Journal officiel de l'Union européenne du 29 Mai 2017
- [21] Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, document 15114/05 du Conseil daté du 2 décembre 2005
- [22] Executive Order 13413, as amended by E.O.13711 may be ineligible for U.S. visas under presidential proclamation 8693 or authorities, Presse center, Washington,2017
- [23] U.S. DEPARTEMENT OF THE TREASURY, *Designations highlight actions that threaten the peace, security and stability of the DRC*, latest news, Washington, 2018
- [24] Principes de base concernant le recours aux mesures restrictives (sanctions), document du Conseil de l'UE (10198/1/04) daté du 7 juin 2004.