

Des sanctions ciblées des Organisations internationales à l'égard des individus en Droit international public. Cas de l'Union européenne aux personnalités officielles de la République Démocratique du Congo

Par Jean-Marie Vianney ALIMULA UTERA, Chef de Travaux à l'Université du Lac Albert de Mahagi (UNILAC/MAHAGI en sigle) en République Démocratique du Congo

Résumé

Les sanctions internationales constituent un outil diplomatique qui est utilisé comme « moyen incitatif » au règlement pacifique de certains différends entre États ou entre États et organisations internationales. Ces sanctions visent également des organisations jugées « terroristes » dont les membres voient alors leurs avoirs gelés. Certaines sanctions, enfin, consistent uniquement en une interdiction de sortir du territoire national, etc.

Aujourd'hui, le monde assiste à une scène où une Organisation Internationale inflige des sanctions aux États ou même aux individus d'un État ne faisant pas membre de ladite Organisation. En outre, les sujets du droit international public sont régis par des principes généraux de droit dont le principe « acta sunt servanda » (le traité ou accord signé par les parties l'ayant ratifié doivent être exécutés de bonne foi) et du principe « res inter alio acta » (le traité ne lie que les parties contractantes). En droit international public, ce sont les Organisations internationales et les États qui sont en principe sujets de Droit international public alors que les individus non. Curieusement, au lieu de sanctionner l'État congolais, l'Union européenne a plutôt imposé des sanctions à l'égard de quelques personnalités (individus) de la République Démocratique du Congo alors qu'elle n'en est pas membre. Voilà un nouvel aspect qui apparaît en droit international public et qui frappe notre curiosité.

Selon les « souverainistes », les sanctions ciblées imposées aux individus d'un État violent le droit international public oubliant la mutation que connaît cette branche du droit de nos jours. Ils brandissent alors l'un des principes traditionnels du Droit international public, à savoir le principe de l'ingérence dans les affaires intérieures d'un État s'appuyant sur l'article 2 (7) de la Charte des Nations Unies ; toutefois ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII ; ou encore le principe de la souveraineté d'un État.

Pour ceux non souverainistes, les sanctions ciblées infligées aux individus d'un État ne violent nullement le droit international public. Ils affirment que les sanctions ciblées contre les principaux responsables des violations des droits de l'homme, du Droit international humanitaire et d'entraves au processus démocratique sont conformes au droit international et devraient même être renforcées.

Mots clés : sanction ciblée, Organisation internationale, droit international public, Union européenne, personnalité officielle, République Démocratique du Congo.

Summary

International sanctions are a diplomatic tool that is used as an "incentive" for the peaceful settlement of certain disputes between States or between States and international organizations. These sanctions also target organizations deemed "terrorist" whose members then have their assets frozen. Finally, some sanctions consist only of a ban on leaving the national territory, etc.

Today, the world is witnessing a scene where an International Organization imposes sanctions on States or even individuals of a State that is not a member of that Organization. In addition, the subjects of public international law are governed by general principles of law, including the principle of "acta sunt servanda" (the treaty or agreement signed by the parties that have ratified it must be executed in good faith) and the principle of "res inter alio acta" (the treaty binds only the contracting parties). In public international law, it is international organizations and States that are in principle subjects of public international law, while individuals are not. Curiously, instead of sanctioning the Congolese state, the European Union has instead imposed sanctions against some personalities (individuals) of the Democratic Republic of Congo even though it is not a member. This is a new aspect that appears in public international law and that strikes our curiosity.

According to the "sovereignists", targeted sanctions imposed on individuals of a State violate public international law, forgetting the mutation that this branch of law is experiencing today. They then brandish one of the traditional

principles of public international law, namely the principle of interference in the internal affairs of a State based on Article 2 (7) of the Charter of the United Nations; however, this principle in no way affects the application of the coercive measures provided for in Chapter VII; or the principle of State sovereignty.

For non-sovereignists, targeted sanctions imposed on individuals of a State do not violate public international law. They affirm that targeted sanctions against those most responsible for violations of human rights, international humanitarian law and obstruction of the democratic process are in line with international law and should even be strengthened.

Keywords: *targeted sanction, International organization, public international law, European Union, official personality, Democratic Republic of Congo.*

Date of Submission: 09-04-2023

Date of Acceptance: 23-04-2023

I. Introduction

Auguste Mampuya Kanunk'a Tshiabo¹ affirme que les sanctions ciblées violent le droit international fondé essentiellement sur la Charte de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Selon lui, ces sanctions ont été prises unilatéralement par les USA dans le non-respect des dispositions pertinentes de la Charte qui exigent une autorisation préalable et expresse du Conseil de Sécurité et interdisent l'usage de la force ou la menace de recours à la force dans les relations internationales ainsi que toute ingérence dans les affaires intérieures d'un autre État. À l'appui de sa thèse, l'auteur invoque les articles 2(4,7), 39, 41 et 42 de la Charte de l'ONU. L'article 2(4) interdit le recours à la menace ou à l'usage de la force dans les relations internationales contre l'intégrité territoriale, l'indépendance politique d'un autre État ou de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies. L'article 2(7) interdit l'ingérence dans les affaires intérieures d'un autre État, sauf comme prévu avec les mesures coercitives du Chapitre VII qui requièrent une autorisation expresse du Conseil de Sécurité. Les articles 39, 41 et 42 se rapportent aux actions en cas de menace contre la paix, la rupture de la paix et d'actes d'agression. Le Conseil de Sécurité peut décider des actions impliquant l'emploi (article 42) ou non (article 41) de la force.

Jean-Pierre Alumba Lukamba² dit que les sanctions européennes contre certains sujets congolais violent non seulement les principes de droit international, mais aussi les mécanismes de ciblage conformément au chapitre 7 de la charte de Nations Unies dans ses articles 41, 49 et 50, car la République Démocratique du Congo n'est pas un espace judiciaire de l'Union européenne et que les personnes ciblées ne sont pas sujets originels du droit international. Aussi ajoute-t-il que les sanctions de l'Union européenne rendent incertaine l'efficacité des garanties juridiques qui pourraient être mises en place au niveau de la Commission des sanctions du Conseil de sécurité des Nations-Unies. La juridiction politique de l'Union européenne ne s'étend pas jusqu'au Continent Africain.

La pratique de sanctions ciblées contre les personnalités d'un État et non contre un État se justifierait par le fait que de plus en plus quand l'État est frappé, c'est la population qui en paie le prix alors que ce sont les détenteurs du pouvoir qui commettent de graves violations de droit de l'homme.

C'est en fait dans cette perspective que s'inscrit les sanctions ciblées de l'Union européenne à l'encontre des seize personnalités de la République Démocratique du Congo, à savoir : Kalev Mutondo, Directeur de l'Agence nationale de renseignement (ANR) a été l'un des principaux architectes des efforts du gouvernement visant à réprimer la contestation politique; Evariste Boshab, Vice-ministre en charge de l'Intérieur et de la sécurité a été à la base de l'interdiction et de la répression des manifestations de l'opposition, de l'emprisonnement des activistes et des opposants, de la fermeture des médias et d'entrave à la liberté de mouvement de dirigeants de l'opposition ; aussi a-t-il été impliqué dans des tentatives visant à empêcher des organisations de droits humains et des mouvements prodémocratie internationaux et congolais d'agir librement en République Démocratique; Gaston Hugues Ilunga Kampete, Général de la Garde républicaine (GR) responsable des unités de GR déployées sur le terrain et impliquées dans le recours disproportionné à la force et à une répression violente en septembre 2016 à Kinshasa; Gabriel Amisi Kumba « Tango Four », Général Commandant de la première zone de défense ; Célestin Kanyama, Général Commissaire provincial de la police de Kinshasa accusé d'avoir contribué, en planifiant, dirigeant ou commettant, à des actes constituant de graves violations de droits de l'homme en RDC; John Numbi, Ancien Inspecteur général de la police nationale congolaise qui, pour l'UE, 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; Delphin Kahimbi, chef du service du renseignement militaire (ex-DEMIAP) a fait partie du centre national d'opérations, la structure de commandement et de contrôle responsable des arrestations arbitraires et de la violence répression à Kinshasa en septembre 2016 ; Ferdinand Ilunga Luyolo, Colonel Chef de l'Unité anti-émeutes de la police, appelée Légion nationale

¹MAMPUYA KANUNK'A TSHIABO A., *Les sanctions ciblées américaines violent le droit international*, Presses Universitaires du Congo, Kinshasa, novembre 2016, p. 14.

²www.laprosperteonline.net consulté le 02/02/2023 à 14h 22'.

d'intervention (LENI) de la police congolaise, qui commandait les unités de la garde républicaine déployées en uniforme de police pendant les manifestations de septembre 2016, armées de fusils d'assaut et de grenades et responsables de nombreux meurtres et responsables de disparition des cadavres de victimes ; Roger Kibelisa, Chef du département de la sécurité intérieure de l'Agence nationale de renseignement (ANR) est impliqué dans la répression de l'opposition, notamment dans l'arrestation arbitraire, la détention et les mauvais traitements à l'égard de dizaines de prisonniers politiques ; Jean Claude Kazembe, ancien Gouverneur du Katanga ; Alex Kande, ancien Gouverneur du Kasai ; Emmanuel Shadary Ramazani, Ministre de l'intérieur et de la sécurité ; Lambert Mende Omalanga, Ministre de la Communication et Porte-parole du Gouvernement ; Gédéon Kyungu Mutanga, Chef milicien Bakata katanga que l'Union européenne charge d'avoir injecté ses miliciens dans le conflit de Kasai et créé plus de confusion encore, a-t-il aussi été accusé de crimes contre l'humanité; et enfin, les deux hauts gradés militaires Muhindo Akili Mundos et Eric Ruhorimbere.

Bref, toutes ces personnalités congolaises sanctionnées sont considérées par l'Union européenne comme responsables de plus grandes violations des droits humains et opposées au processus politique devant mener à l'alternance démocratique des élections devant être organisées en décembre 2017 suivant l'Accord conclu le 31 décembre 2016 entre les leaders de la Majorité, de l'Opposition et de la société civile sous les bons offices de la Conférence Episcopale Nationale du Congo (CENCO).

Nous sommes parti des hypothèses selon lesquelles :

Les motivations ayant conduit l'Union européenne à imposer des sanctions ciblées contre des personnalités de la République Démocratique du Congo qui n'en est pas membre seraient d'un côté la violation des règles du Droit international humanitaire, du Droit international de droits de l'homme, le non-respect de principe démocratique d'autre côté ;

Ces sanctions ne contreviendraient pas aux règles du droit international car conformes aux engagements des parties prenantes et aux actes unilatéraux ;

Les conséquences résultant de ces sanctions seraient d'une part la restriction des droits aux visas, à l'accès à leurs biens dans l'espace de l'Union européenne, la dissuasion des autorités en place de la République Démocratique du Congo pour le changement de comportement sur les personnalités congolaises concernées, et d'autre part, l'influence de la politique nationale, un message fort de l'Union européenne à la République Démocratique du Congo dans le cadre de partenariat Union européenne - République Démocratique du Congo.

Les objectifs que nous nous sommes assignés sont notamment déterminer les causes des sanctions ciblées imposées par l'Union européenne à certaines personnalités officielles de la République Démocratique du Congo, démontrer la légalité ou non de ces sanctions au regard des règles du droit international et relever les conséquences de ces sanctions ciblées sur d'une part les individus concernés et d'autre part sur la République Démocratique du Congo.

1. Cadre méthodologique

Dans le cadre de notre étude, nous avons utilisé la méthode juridique ou exégétique dans son approche téléologique. Cette méthode, selon Jeannot Bosau consiste à analyser et exposer le droit en dégagant les faiblesses et les avancées afin de connaître les manifestations entre les prescrits juridiques et les réalités sur terrain.³ Elle a servi à commenter et analyser les textes légaux congolais et internationaux se référant à notre sujet de recherche.

De fait, la méthode juridique ou exégétique a aidé à éclairer le texte par le but que le législateur poursuit à travers lui. La loi étant, en effet, un instrument d'orientation des comportements sociaux. Lorsqu'il prend une loi, le législateur a, en principe une intention politique, une idée sur l'évolution qu'il veut imprimer aux comportements des citoyens. C'est par cet objectif qu'on éclaire le sens du texte à interpréter⁴. Le recours à cette méthode du fait qu'elle nous a permis d'appréhender le sens de différents textes juridiques internationaux et nationaux dont nous avons besoin pour mener à bon port notre recherche.

Comme le dit Gaëtan di Marino, l'approche téléologique consiste à dégager le but de la loi, la volonté du législateur. Elle fait prédominer l'esprit sur la lettre de la loi. L'interprétation doit être déclarative de la volonté du législateur.

Cette méthode a été soutenue par la technique documentaire et celle d'enquête par questionnaire. En fait, cette technique documentaire est ainsi désignée parce qu'elle met en présence le chercheur d'une part et de l'autre part des documents supposés contenir des informations recherchées. Elle s'appelle aussi technique non vivante ou technique d'observation indirecte.⁵ Elle nous a été utile pour consulter certains documents tels que les ouvrages juridiques, les rapports des Organisations internationales ainsi que les travaux scientifiques, se rapportant à notre

³ MPONGO BOKAKO, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, EUA, Kinshasa, 2001, p. 36

⁴ DELNOY, P., *Éléments de méthodologie juridique*, Larcier, Bruxelles, 2005, p. 172

⁵ SHOMBA KINYAMBA, S., *Méthodologie de la recherche scientifique*, éd. MES, Kinshasa, p. 46.

sujet pour réaliser cette étude. Tandis que la technique de d'enquête par questionnaire vise à vérifier les hypothèses de la recherche.

2. Cadre conceptuel

2.1. Genèse et appréhension des sanctions ciblées

Les sanctions ciblées constituent une forme nouvelle de mesures coercitives entreprises par les organes politiques internationaux. Aussi sont-elles connues sous l'appellation de « sanctions intelligentes », en anglais « targeted sanctions », dites encore « smart sanctions ». ⁶ Elles viennent en réaction aux inconvénients excessifs des sanctions politiques globales.

2.2. Droit international public

Le droit international public a pour objet de régler les relations au sein de la société internationale. Ce droit ne s'intéresse qu'aux rapports entre sujets de droit international, c'est-à-dire principalement les États et plus récemment les organisations internationales. Même si les individus ont fait une apparition dans la société internationale depuis une cinquantaine d'années, ils ne restent que de simples acteurs et ne sont pas toujours de véritables sujets de droit. ⁷

2.3. Organisations internationales

Les organisations internationales sont des sujets dérivés de Droit international : créées par les États, elles tiennent leurs compétences de ces derniers. ⁸ L'organisation internationale a la qualité de sujet de droit international. ⁹ D'après la Commission du Droit international (CDI), l'organisation internationale peut être définie comme une « association d'États, constituée par traité, dotée d'une constitution et d'organes communs et possédant une personnalité juridique distincte de celle des États membres ». ¹⁰

Kadony, quant à lui, souligne qu'à proprement parler, il n'existe pas de définition universellement acceptée d'une Organisation internationale. Au-delà d'absence d'une définition précise, l'Organisation internationale peut se comprendre de deux manières : au sens large et au sens strict. ¹¹

Au sens large, l'organisation internationale s'entend comme synonyme d'organisation de société internationale. Elle désigne dans ce cas manière dont cette société est organisée. L'expression décrit alors la structuration cohérente que l'on donne ou que l'on tente de donner à la communauté internationale. Au sens strict, surtout du point de vue juridique, les organisations internationales peuvent être définies comme des associations d'État, établies par accord entre leurs membres et dotées d'un appareil permanent d'organes chargés de poursuivre la réalisation d'objectifs d'intérêt commun par voie de simples mesures de coopération ou par voie d'intégration. ¹²

3. Présentation de l'Union européenne

D'entrée de jeu, l'Union européenne n'est pas un État, mais une Organisation internationale (selon la Commission du Droit international (1956) ¹³; une association d'États, constituée par un traité, dotée d'une constitution, d'organes communs et possédant une personnalité juridique distincte de celle des États membres) qui ne peut agir que sur les compétences que les États ont bien voulu lui transférer. Tout au long de la construction européenne, l'Union européenne a reçu de plus en plus de compétences. Elle agit dans très nombreux domaines.

Au sein de l'Union européenne, chaque État membre continue à peser fortement sur les décisions européennes à travers le Conseil de l'Union européenne et le Conseil européen.

a) Histoire de l'Union européenne

L'Union européenne repose en effet sur deux traités : le traité instituant la Communauté européenne (le CTE), signé à Rome, en Italie, le 25 mars 1957, par l'Allemagne, la France, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, et le traité de l'Union européenne (le « TUE »), signé à Maastricht aux Pays-Bas, le 7 février 1992. ¹⁴

⁶ RAPOPORT, C., LABOUZ, M.-F., TINIERE, R., *Les sanctions ciblées au Carrefour des droits international et européen*, Grenoble, France, 2011, p. 25.

⁷ MWAYILA TSHIYEMBE, *Droit international public*, cours inédit, UNIKIS, 2017-2018, p. 14.

⁸ *Ibidem*, p. 57.

⁹ MWAYILA TSHIYEMBE, *Organisations internationales. Théorie générale et études de cas*, L'Harmattan, Paris, 2012, p. 15.

¹⁰ Commission du Droit international (CDI), 1956.

¹¹ KADONY, N.K., *Organisations internationales*, L'Harmattan, Paris, 2001, pp. 1-5.

¹² *Ibidem*, p. 3.

¹³ *Ibidem*, p. 11.

¹⁴ *Ibidem*, p. 110.

Le traité de Rome instituant la Communauté économique européenne (CEE) qui a créé le marché commun européen et définit les bases juridiques des politiques communes européennes. Ce traité a été modifié plusieurs fois par le traité de Maastricht en 1992, le traité d'Amsterdam et enfin traité de Lisbonne.

C'est en fait le traité de l'Union européenne qui est le plus récent, il correspond au traité de Maastricht. Il est ainsi appelé (traité de l'union européenne), car c'est lui qui a instauré l'« Union européenne ».

La structure juridique de l'UE repose sur des traités, ratifiés par les États membres. Le dernier traité ratifié est le traité de Lisbonne. C'est lui qui fixe l'ensemble des compétences de l'Union européenne.

Les communautés européennes ont vu le jour en 1952 par la création de la Communauté Européenne pour le Charbon et d'Acier (CECA). Cette Communauté donnera naissance à la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique (CEE) ou EURATOM. Ces deux communautés à leur tour donneront naissance en 1958, à la Communauté Économique Européenne, souvent connue sous le nom de Marché Commun.¹⁵

En outre, il sied de noter que le traité de Lisbonne est venu modifier les traités précédents. Il est alors qualifié « traité modificatif ». L'Union européenne reste régie par les deux traités distincts qui se complètent : le traité instituant la Communauté européenne que le traité de Lisbonne nomme « le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » (TFUE), et le Traité de l'Union européenne (TUE). Ainsi, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne correspond en réalité à l'entrée en vigueur des traités européens (TFUE et TUE) dans leur version modifiée par le Traité de Lisbonne.¹⁶

L'article 1^{er} du Traité de Lisbonne dispose : « L'Union est fondée sur le présent traité et sur le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommés « les traités »). Ces deux traités ont la même valeur juridique. L'Union se substitue et succède à la Communauté européenne. »

b) Valeurs fondamentales de l'Union européenne

Ce Traité de Lisbonne connu sous la dénomination de Traité modificatif tient compte de certaines valeurs. Il définit les valeurs sur lesquelles se fonde le projet européen.

Il les formule en ces termes : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.»¹⁷

En cas de violation grave des valeurs de l'Union, un État peut se voir ses droits d'appartenance à l'Union suspendus. Les sanctions peuvent aller jusqu'à le priver de son droit de vote au sein du Conseil des ministres.

c) Objectifs de l'Union européenne

Comme toute Organisation internationale, l'Union européenne poursuit, conformément à l'article 3 du Traité de Lisbonne, les objectifs ci-après :

Promouvoir la paix, les valeurs de l'Union et le bien-être des peuples ;

Offrir à aux citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène ;

Œuvrer au développement durable fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement ;

Promouvoir le progrès scientifique et technique ;

Combattre l'exclusion sociale et les discriminations, promouvoir la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant ;

Assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, ainsi que la solidarité entre les Etats membres ;

¹⁵ *Ibidem*, p. 97.

¹⁶ MWAYILA TSHIYEMBE, *Op.cit.*, p. 111.

¹⁷ Version consolidée du traité sur l'Union européenne (Journal officiel de l'Union européenne n° C-115 du 9 mai 2008), Art. 2 du Traité de Lisbonne.

Promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres ;

Respecter la diversité culturelle et linguistique et veiller à la sauvegarde et au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant ;

Établir une union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro ;

Affirmer et promouvoir ses valeurs et ses intérêts et contribuer à la protection de ses citoyens dans ses relations avec le reste du monde. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies.

Il nous importe de le souligner, l'Union européenne poursuit ses objectifs par des moyens appropriés, en fonction des compétences qui lui sont attribuées dans les traités.

d) Compétences de l'Union européenne

Il est question ici de relations entre l'Union européenne et les États membres ; autrement dit les compétences de l'Union européenne.

Cela étant, le traité de Lisbonne clarifie la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres en distinguant trois grandes catégories de compétences, à savoir les compétences exclusives, les compétences partagées et les compétences d'appui.

Les États membres ont délégué en effet une partie de leurs compétences aux Institutions européennes. L'étendue de la compétence de l'Union européenne dépend des domaines concernés.

En fait, les compétences exclusives correspondent aux domaines d'intervention que les États membres ont entièrement transférés à l'échelon européen. Il s'agit par exemple de la politique monétaire pour les États membres utilisant l'euro qui est désormais confiée à la Banque centrale européenne (BCE), en lieu et place des banques centrales nationales, pour les États membres qui ont adopté l'euro ; de l'union douanière, de l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur, de la conservation des ressources biologiques de la mer, de la politique commerciale commune et de la conclusion de certains accords internationaux.

En d'autres termes, les États ont décidé de transférer l'intégralité de leurs compétences dans un domaine : c'est par exemple le cas en matière douanière, monétaire ou de commerce extérieur. On parle alors pour l'Union européenne de compétences exclusives. Dans ce cas, l'Union européenne est la seule à pouvoir légiférer et adopter des actes contraignants. Les pays de l'Union européenne ne sont pas habilités à le faire eux-mêmes, sauf si l'Union européenne les autorise à mettre en place ces actes.

Selon le principe de subsidiarité, l'Union européenne ne doit pas intervenir (sauf dans les domaines qui relèvent de sa compétence exclusive), à moins que son action ne soit plus efficace que celle envisagée aux niveaux national, régional ou local. Il est lié au principe de proportionnalité, qui exige que l'intervention de l'Union européenne n'aille pas au-delà des actions nécessaires à la réalisation des objectifs formulées dans les traités.

Ensuite, il existe des compétences partagées. Ces dernières correspondent aux domaines dans lesquels l'Union européenne et les États membres sont autorisés à agir. Ces domaines sont par exemple l'agriculture, le transport, la protection de l'environnement, la cohésion territoriale, l'énergie et la coopération spatiale. Il s'agit donc de la plupart des politiques communes européennes.

Soit les États n'ont transféré qu'une partie de leurs compétences partagées. Il s'agit du cas le plus fréquent : marché intérieur, agriculture, environnement, transports... dans ce cas, l'Union européenne et ses États membres peuvent chacun légiférer et adopter des actes contraignants.

Enfin, l'Union européenne a des compétences d'appui où elle intervient qu'en complément de l'action des États membres, pour apporter une valeur ajoutée. Les domaines d'appui dont il s'agit sont entre autres l'enseignement supérieur (favoriser la mobilité des étudiants), le tourisme, le sport, la protection et l'amélioration de la santé humaine, l'industrie, la culture, l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse, la protection civile, la coopération administrative, etc.

Soit la compétence principale reste du ressort des États membres, mais l'Union européenne peut appuyer leur action. Il s'agit des compétences d'appui. C'est le cas en matière d'éducation, de recherche, de tourisme, de sport, de santé publique...

A côté de compétences reprises dans les lignes précédentes, l'UE possède des compétences particulières qui lui permettent de prendre des mesures pour veiller à ce que les États membres coordonnent leurs politiques

économiques, sociales et de l'emploi, et de mener une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) dans laquelle le Conseil garde un poids primordial.

e) Instruments juridiques de l'Union européenne

Le traité de Lisbonne a créé une hiérarchie des normes juridiques. Il s'agit de cinq instruments juridiques : le « Règlement », la « Directive », la « Décision », les « Recommandations » et les « Avis ». Elles forment les normes de droit primaire.

Le règlement, une norme de portée générale est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans les États membres destinataires quant aux résultats à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens ; la décision par contre est obligatoire dans tous ses éléments membres et lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour eux ; les recommandations et les Avis de l'Union européenne ne lient pas.

A cette hiérarchie des normes juridiques s'ajoutent une hiérarchie des normes au sein même du droit dérivé. Nous avons les « Actes législatifs européens », les « Actes Délégués » et les « Actes d'Exécution ».

e) Institutions de l'Union européenne

L'Union européenne est dotée d'un système institutionnel propre¹⁸. Elle comporte sept institutions ci-après : le parlement européen, le conseil européen, le conseil, la commission européenne, la cour de justice de l'Union, la Banque centrale européenne et la Cour des comptes.

Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités, conformément aux procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci. Les institutions pratiquent entre elles une coopération loyale.

f) États membres de l'Union européenne

L'Union Européenne compte vingt-huit pays (États membres)¹⁹ :

- | | | | |
|--------------|--------------|------------------------|-----------------|
| 1. Allemagne | 9. Estonie | 17. Lettonie | 25. Royaume-Uni |
| 2. Autriche | 10. Finlande | 18. Luxembourg | 26. Slovaquie |
| 3. Belgique | 11. France | 19. Malte | 27. Slovénie |
| 4. Bulgarie | 12. Grèce | 20. Pays-Bas | 28. Suède. |
| 5. Chypre | 13. Hongrie | 21. Pologne | |
| 6. Croatie | 14. Irlande | 22. Portugal | |
| 7. Danemark | 15. Italie | 23. République tchèque | |
| 8. Espagne | 16. Lituanie | 24. Roumanie | |

Il convient de le mentionner en passant que suite au référendum du 23 juin 2016 en faveur de Brexit, le Royaume-Uni s'est engagé dans un processus de séparation de l'Union européenne qui devrait se terminer en mars 2019.

g) Fonctionnement de l'Union européenne

L'union européenne dispose de son propre appareil législatif et exécutif ainsi que d'un système judiciaire indépendant et d'une banque centrale. Ceux-ci sont appuyés par un ensemble d'institutions et d'organes (tels que le Comité économique et social européen, le Comité des régions ; les deux constituent des organes consultatifs), la Banque européenne d'investissement et le Médiateur européen), dont les pouvoirs respectifs découlent des traités fondateurs. Au fil des années et des traités successifs, les pouvoirs de l'Union ont évolué sensiblement, de même que les procédures de décision, suivis désormais par le Parlement et par le Conseil lorsqu'ils légifèrent sur la plupart des politiques de l'Union. Afin de réaliser ses objectifs, l'Union est également dotée de son propre budget. Le traité de Lisbonne a placé le Parlement sur un même pied d'égalité avec le Conseil aux fins des décisions portant sur l'ensemble du budget de l'Union et le cadre financier pluriannuel.

h) Financement de l'Union européenne

Concernant le financement de l'Union européenne²⁰, le budget de l'Union est principalement financé par des ressources propres (à 99%). Les recettes annuelles doivent directement couvrir les dépenses annuelles. Les recettes budgétaires sont déterminées par le Conseil après consultation du Parlement européen. La décision relative au système des ressources propres doit être ratifiée par les États membres.

¹⁸Version consolidée du traité sur l'Union européenne (Journal officiel de l'Union européenne n° C-115 du 9 mai 2008, art. 13.

¹⁹www.ec.europa.eu consulté le 11 février 2023 à 8h 52'.

²⁰www.europa.eu consulté le 05 mars 2023 à 18h34'.

Le budget de l'Union européenne retrace les recettes et les dépenses. Il couvre le financement de toutes les institutions de l'Union européenne. Cette dernière ne prélève aucun impôt, le budget est donc financé par quatre « ressources propres » mises à disposition par 28 États membres.

Le budget de l'Union européenne est adopté avant le 31 décembre à l'issue d'une seule lecture par le Conseil et le Parlement du projet de budget présenté par la Commission et d'une phase de conciliation rapprochant les positions du Conseil et du parlement européen, conformément aux dispositions du Traité de Lisbonne.

Le financement de l'Union européenne²¹ est fondé sur un système de ressources propres complexes. L'Union perçoit en premier lieu des ressources propres dites traditionnelles collectées par les États membres pour son compte droits de douane et cotisation sur la production sucrière). Elle perçoit en second lieu des ressources mises à disposition par les États sur leurs propres ressources : une ressource assise sur une assiette TVA harmonisée et une ressource « RNB » dite d'équilibre car appelée pour équilibrer le budget européen qui ne peut être voté en déficit.

L'Union européenne dispose de trois catégories de ressources principales. Ses recettes, ou revenus, proviennent de deux sources principales : les droits à l'importation et les contributions budgétaires nationales calculées selon deux modalités différentes : un taux appliqué à l'assiette TVA de chaque État membre (ressource « TVA ») et un taux appliqué à l'assiette revenu national brut (RNB) de chaque Etat membre (« ressource RNB »).

Les « ressources propres traditionnelles » (RPT) consiste essentiellement en droit de douane perçus sur les importations de produits en provenance de pays tiers ;

La ressource fondée sur le revenu national brut (RNB) est calculée en appliquant un taux uniforme au RNB de chaque État membre. Elle est donc fonction de la richesse relative de chaque État membre. Le taux est calculé tous les ans afin que montant total de la ressource RNB permette d'assurer l'équilibre du budget européen. Cette ressource constitue aujourd'hui la ressource la plus importante.

Il existe également de ressources complémentaires de l'Union européenne. Le budget européen est également alimenté par des recettes plus originales, telles que les cotisations versées par le personnel de l'Union européenne sur ses rémunérations. Les programmes de pays tiers à certains programmes européens, les amendes adressées aux entreprises en infraction avec le droit européen, dont les règles de concurrence, ou encore le solde constaté à la clôture de l'exercice de l'exercice et reporté sur le suivant.

Les contributions mises à la disposition de l'Union sont limitées en vertu d'un accord des États membres et des parlements nationaux.

4. Causes ou motivations des sanctions ciblées sur les personnalités officielles de la RDC

Sous ce point, il nous paraît important d'épingler les raisons ayant poussé l'Union européenne à infliger des sanctions intelligentes aux personnalités officielles de la République Démocratique du Congo. Les réponses fournies ont été suite à la question que voici : « Quelles sont, d'après vous, les causes ou motivations des sanctions ciblées sur les personnalités officielles de la RDC ? ». Elles sont reprises dans le tableau ci-contre :

Tableau I. Causes ou motivations des sanctions ciblées sur les personnalités officielles de la RDC

N°	Réponses	f	%
01	Non-respect de principes fondamentaux du Droit international humanitaire (DIH)	40	25,5
02	Violation de Droit international de droits de l'homme (DIDH)	65	41,4
03	Non-respect de principes démocratiques ou d'Etat de droit	34	21,7
04	Répression des manifestations de l'opposition congolaise	11	7
05	Utilisation de la force de manière disproportionnée	7	4,4
Total		157	100

Source : **Nos enquêtés.**

De ce tableau, il se remarque que sur un total de 157 enquêtés, 65 sujets, soit 41,4% soulignent que la cause ou motivation qui a entraîné les sanctions ciblées sur les personnalités officielles de la RDC est la violation du Droit international de droits de l'homme (DIDH) ; 34 sujets, soit 25,5% ont parlé de non-respect de principes fondamentaux du Droit international humanitaire (DIH) ; 34 sujets, soit 21,7% ont indiqué que les sanctions ciblées à l'encontre des officiels de la RDC, c'est suite au non-respect de principes démocratiques ou d'État de droit ; 11 enquêtés, soit 7% ont indiqué que c'est à cause de la répression des manifestations de l'opposition congolaise que l'Union européenne a sanctionné les personnalités officielles de la République Démocratique du Congo et enfin 7 enquêtés, soit 4,4% ont souligné que les sanctions intelligentes à l'égard des personnalités officielles ont été motivées par l'usage de la force de manière disproportionnée.

²¹ Rapport financier de l'Union européenne 2012(http://ec.europa.eu/budget/financial_report/fr consulté le 05 mars 2018).

5. Effets des sanctions ciblées de l'Union européenne sur les personnalités officielles de la République Démocratique du Congo

Sous ce titre, nous relevons les conséquences des sanctions ciblées de l'Union européenne sur non seulement les personnalités officielles de la République Démocratique du Congo, mais aussi sur l'État congolais. La question que nous posons est celle que voici : « Quels sont les effets ou conséquences de sanctions ciblées ou sanctions intelligentes vis-à-vis des personnalités officielles de la République Démocratique du Congo ? »

Au regard de cette question, nos enquêtés ont répondu de diverses manières telles que reprises dans le tableau ci-après :

Tableau II. Conséquences ou effets des sanctions ciblées de l'Union européenne vis-à-vis des personnalités officielles de la République Démocratique du Congo

N°	Réponses	f	%
01	Diminution de confiance dans les relations internationales (UE-RDC) ou baisse de coopération entre l'Union européenne	55	35
02	Canalisation des fonds par les ONG nationales et pas par le Gouvernement congolais pour l'intervention de l'Union européenne	43	27,4
03	Gel des biens et avoirs en banque dans les pays de l'Union européenne	21	13,4
04	Perte de droit d'obtention de visa pour accéder à l'espace Schengen et ou y transiter	17	10,8
05	Affaiblissement des personnalités ciblées de la RDC sur le point de vue bourses	11 10	7 6,4
06	Manque de liberté d'opérer certaines transactions bancaires au niveau de l'espace Schengen puis qu'étant black-listés		
Total		157	100

Sources : Nos enquêtés.

Il se dégage de la lecture de ce tableau que sur un total de 157 enquêtés, 55, soit 35% ont affirmé que l'une des conséquences des sanctions ciblées de l'Union européenne sur les individus officiels de la République Démocratique du Congo est la diminution de confiance dans les relations internationales (UE-RDC) ; 43 sujets, soit 27,41% ont dit que la canalisation des fonds par les ONG nationales et pas par le Gouvernement congolais pour l'intervention de l'Union européenne en est l'une des effets ; 21 personnes enquêtées, soit 13,4% ont soutenu que l'une des conséquences de sanctions ciblées pesant sur les personnalités officielles de la République Démocratique du Congo est le gel des biens et avoirs en banques des pays de l'Union européenne ; 17 enquêtés, soit 10,8% ont indiqué que la perte de droit de l'obtention de visa pour accéder à l'espace Schengen et ou y transiter est parmi les effets de ces sanctions ciblées de l'Union européenne ; 11 personnes représentant 7% ont révélé que l'affaiblissement des personnalités ciblées sur le point de vue de leurs bourses en constitue l'une des conséquences.

6. Typologie des sanctions ciblées en droit international public

Dans ce point, nous indiquons les types de sanctions ciblées ou sanctions intelligentes qui peuvent être infligées en droit international.

Il convient de noter qu'il en existe de deux types : d'une part, les sanctions dites « ciblées » qui visent des entreprises et des individus et des sanctions « non ciblées » qui, elles, visent des secteurs de l'économie d'un ou de plusieurs États d'autre part.

Les premières -les sanctions ciblées- consistent, la plupart de temps en un gel des avoirs des personnes ciblées parfois accompagnées, lorsqu'il s'agit des individus, d'une interdiction de voyager. Ces sanctions sont très dures, car elles ont des incidences considérables sur la vie quotidienne des personnes sanctionnées les poussant, très souvent, à rentrer dans une forme de clandestinité.

Le second type de sanctions, quant à lui, recoupe des interdictions d'importer certains biens vers un pays donné.

Les sanctions ciblées comportent diverses variétés. Elles concernent des personnes, des entités telles que des organisations ou des entreprises, et prendront le plus souvent la forme soit de sanctions financières, soit des restrictions de déplacements, bien qu'il existe d'autres types de sanctions ciblées, comme des restrictions diplomatiques.

Cependant, les sanctions financières et notamment le gel des avoirs constituent la sanction la plus privilégiée par les États, et devront se voir appliquées par « toute personne et entité économiquement active sur le territoire de l'Union européenne et les entités établies et constituées selon la législation des États membres de l'Union européenne lorsqu'ils exercent des activités commerciales en dehors de l'Union européenne.

Cela étant, la question suivante a été posée à nos enquêtés : « Quelles sont les formes de sanctions ciblées considérables infligées aux personnes officielles de la RDC par l'Union européenne ? »
A cette question, les enquêtés ont répondu de manière ci-dessous :

Tableau III. Formes de sanctions ciblées considérables infligées aux personnalités officielles de la République Démocratique du Congo

N°	Réponses	f	%
01	Sanctions diplomatiques (refus de visas, suspension et ou ruptures des relations diplomatiques)	67	42,7
02	Sanctions économiques (gel des avoirs et des comptes en banque)	56	35,7
03	sanctions pénales internationales	22	14
04	Sanctions politiques (mise à l'écart de l'État au niveau de sa participation)	12	7,6
Total		157	100

Source : Nos enquêtés.

Il ressort de ce tableau que 67 sujets enquêtés, soit 42,7% ont affirmé que les formes de sanctions ciblées considérables de l'Union européenne à l'égard des individus officiels de la République Démocratique du Congo sont les sanctions diplomatiques (refus de visas, suspension et ou rupture des relations diplomatiques) ; 56 enquêtés représentant 42,7% ont dit que les sanctions considérables infligées aux individus de la République Démocratique du Congo sont les sanctions économiques (gel des avoirs et des comptes en banques) ; 22 personnes interrogées ont avoué que les formes de sanctions ciblées de l'Union européenne pesant sur les personnalités de la République Démocratique du Congo sont les sanctions pénales internationales et enfin, 12 sujets, soit 7,6 % ont soutenu que ce sont les sanctions politiques (mise à l'écart de l'État au niveau de sa participation).

II. Conclusion

Pour beaucoup de personnes, les sanctions ciblées constituent une violation du principe de non-ingérence dans les affaires intérieures de la République Démocratique du Congo qui aurait nécessité une autorisation expresse du Conseil de sécurité. Cela ne pourrait se comprendre que si l'on restait à l'époque où ce principe et celui de l'indépendance ou de la souveraineté étaient considérés comme des sacrosaints principes en droit international alors que le droit international des droits de l'homme était encore dans sa première phase de son développement.

Les droits de l'homme ne peuvent plus être considérés comme relevant de la compétence exclusive des États qui condamnerait d'autres États à applaudir ou à rester indifférents pour ne pas intervenir lorsqu'un gouvernement censé le servir se mettrait à violer systématiquement les droits de son peuple ou lui confisquerait sa souveraineté. Les droits de l'homme font partie du patrimoine commun de l'humanité. Chaque peuple a le droit d'en revendiquer la jouissance et le devoir d'en promouvoir l'exercice. Il en est de même du droit à la démocratie ou à une gouvernance démocratique qui s'est imposé comme un nouveau et même le plus fondamental des droits des peuples.

L'Union européenne a régulièrement sanctionné des dignitaires congolais de l'appareil sécuritaire, mais aussi des responsables politiques. Tous se voient reprocher des violations des droits de l'homme. Des généraux et des responsables sécuritaires sont accusés d'avoir réprimé des manifestations de l'opposition ou d'utiliser la force de manière disproportionnée (violation de Droit international humanitaire) ; alors que des ministres et des gouverneurs sont sanctionnés pour « entrave au processus électoral » ou pour des exactions dans les provinces du Kasai.

Pour les fanatiques de la thèse souverainiste, lorsqu'on parle des sanctions ciblées, celles-ci ne peuvent être prises que par le Conseil de Sécurité des Nations unies. Le Conseil prend de tels types de sanctions lorsqu'il estime qu'il y a menace à la paix, rupture à la paix ou acte d'agression. Selon les tenants de cette doctrine, l'Union européenne devrait passer par la voie légale pour faire adopter ces sanctions, et notamment en passant par le Conseil de Sécurité.

Réfléchir de cette façon, c'est oublier que l'Union européenne s'est référée à l'Accord de Cotonou qui régit le partenariat entre le continent et les pays africains, dont la République Démocratique du Congo. Des mécanismes existent dans ce cadre pour prendre des sanctions contre l'un des membres qui ne respecterait pas les droits de l'homme, les principes démocratiques ou l'État de droit. L'Union européenne, en sanctionnant, s'est bel et bien référée à la Charte du Conseil de Sécurité et à ce partenariat. Ces sanctions prises donc de manière unilatérale ont de fondement juridique. L'Union européenne, une organisation internationale, ayant de juridiction entre ses membres peut aller au-delà de sa limite au nom du principe de « compétence universelle » des États au regard des violations des droits de l'homme.

Les droits de l'homme sont des valeurs supérieures de l'humanité. Les États ont l'obligation de respecter et de faire respecter les droits de l'homme. Qui doit faire respecter les droits de l'homme au niveau national tout comme international ? En fait, le respect des droits de l'homme n'est pas seulement l'apanage ou l'affaire d'une

seule personne, elle est l'affaire de tout le monde. L'on ne peut pas laisser impunément des personnes violer les droits de l'homme.

En outre, il importe de le souligner, les sanctions ciblées de l'Union européenne peuvent être soit de l'initiative des Nations unies ou de sa propre initiative. En d'autres termes, l'Union européenne peut imposer des mesures restrictives, soit de sa propre initiative, soit pour mettre en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies. L'Union européenne met en œuvre toutes les sanctions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies en vue d'une meilleure coordination des mesures prises par les États membres au titre des sanctions. L'Union européenne peut également renforcer les sanctions des Nations unies en appliquant des mesures qui s'ajoutent à celles imposées par le Conseil de sécurité des Nations unies. Aussi faut-il noter que le Conseil de sécurité peut également décider d'imposer des sanctions de sa propre initiative.

De même en droit international, bien que le principe de souveraineté soit reconnu à tout État, nous devons toutefois retenir qu'en droit international de droit de l'homme, la souveraineté n'est pas absolue. Elle est plutôt relative ; d'où, la primauté de la personne humaine sur l'État, l'ingérence de la Communauté internationale à travers l'ingérence humanitaire et les exigences du respect des droits humains. On ne peut pas invoquer la souveraineté pour justifier la violation massive des droits de l'homme. Les États et leurs représentants doivent être les premiers protecteurs des droits de l'homme. Et qu'en cas de défaillance de l'État que l'on peut avoir recours à la protection internationale.

Si à l'époque, l'individu n'avait pas la personnalité juridique internationale, et longtemps le principe de la souveraineté nationale a fait obstacle à l'application du droit international des droits de l'homme, de nos jours, l'individu ou personne humaine est protégé et sa personnalité juridique est reconnue au niveau international. Voilà ce qui explique suffisamment la mutation que connaît le droit international. Autrement dit, le droit international est à pleine mutation ; il n'est pas statique comme quelques-uns le croiraient encore, mais dynamique. En plus de cet instrument juridique international, le droit international humanitaire règlemente les moyens et méthodes utilisables pendant les conflits armés tant internationaux (CAI) que non internationaux (CANI). Et ce, à travers les quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 et Protocoles additionnels I, II de 1977. Ces deux droits s'imposent et personne ne peut y déroger.

Pour quiconque invoquerait la Charte des nations unies pour soutenir que l'Union européenne a violé les dispositions pertinentes de ladite Charte, il sied de noter que la Charte fait clairement un lien entre la protection des droits de l'homme et la sécurité internationale.²² Le Droit international de droit de l'homme est conçu comme un instrument parmi d'autres du maintien de la paix. Il est devenu le noyau dur « hard law » de la coopération internationale. On n'est donc passé d'une conception « sectorielle » à une conception « cardinale » des droits de l'homme.

Au demeurant, le droit international de droit de l'homme, le droit international humanitaire revêtent un caractère transnational ; ce qui revient à dire que la protection des droits de l'homme n'a pas de frontières en cas d'abus ou violations des droits de l'homme ; d'où, le principe de la compétence universelle des États à l'égard des violations des droits de l'homme.

Références bibliographiques

I. Documents officiels

Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948
Charte des Nations unies
Version consolidée du traité sur l'Union européenne (Journal officiel de l'Union européenne n° C-115 du 9 mai 2008).
Commission du Droit International (CDI), 1956.
Conventions de Genève du 12 août 1949
Protocoles additionnels I, II de 1977

II. Ouvrages

DELNOY, P., *Éléments de méthodologie juridique*, Larcier, Bruxelles, 2005
MAMPUYA, A., *Les sanctions ciblées américaines violent le droit international*, Presses Universitaires du Congo, Kinshasa, novembre 2016.
MPONGO BOKAKO, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, E.U.A, Kinshasa, 2001
MWAYILA TSHIYEMBE, *Droit international public*, cours inédit, UNIKIS, 2017-2018.
MWAYILA TSHIYEMBE, *Organisations internationales. Théorie générale et études de cas*, L'Harmattan, Paris, 2012
N.K., KADONY, *Organisations internationales*, L'Harmattan, Paris, 2001.
RAPOPORT, C., LABOUZ, M.-F., TINIERE, R., *Les sanctions ciblées au Carrefour des droits international et européen*, Grenoble, France, 2011.
SHOMBA KINYAMBA, S., *Méthodologie de la recherche scientifique*, éd. MES, Kinshasa, 2011.

III. Liens

Rapport financier de l'Union européenne 2012(http://ec.europa.eu/budget/financial_report/fr consulté le 05 mars 2018).
www.europa.eu consulté le 05 mars 2018.
www.laprosperteonline.net consulté le 02/02/2023.
www.ec.europa.eu consulté le 11 février 2023.

²² Articles 1 et 55 de la Charte des Nations unies.