



Contribution des sanctions ciblées au maintien de la paix : leçons tirées de la RDC et de la RCA

Michel Luntumbue



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



Cette note a été réalisée grâce au soutien de la Confédération suisse. Les propos énoncés dans cette publication ne sauraient en rien engager la responsabilité des organismes pilotes de l'étude, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle de la Confédération suisse.

Introduction

Les sanctions du Conseil de sécurité figurent parmi les outils politiques les plus utilisés par les Nations unies pour faire face aux menaces et atteintes à la paix et la sécurité internationales. Ces sanctions jouent en effet un rôle essentiel dans les contextes de crises, et notamment dans les États fragilisés, confrontés à une rébellion ou à une crise de gouvernance, lorsqu'il s'agit de prévenir ou résoudre pacifiquement les conflits, en faisant prévaloir les processus politiques¹.

Le Conseil de sécurité a ainsi adopté, au cours des deux dernières décennies, des sanctions dans un large éventail de cas : entre autres, pour décourager des changements inconstitutionnels de gouvernement, consolider des accords de paix et protéger les civils, cibler les violations des droits humains et du droit international humanitaire, ou encore, lutter contre l'exploitation des ressources naturelles qui alimentent certains conflits armés².

Les sanctions prises par le Conseil de sécurité ne le sont pas de manière isolée ; elles s'inscrivent communément dans le cadre d'une stratégie plus large, impliquant notamment le rétablissement, le maintien ou la consolidation de la paix. C'est dans ce cadre que leur efficacité, à savoir la capacité à atteindre les finalités qui leur sont assignées, est généralement évaluée.

Bien que les régimes de sanctions décidés par le Conseil de sécurité aient fortement évolué dans le temps et visent des objectifs variés, leur efficacité est régulièrement mise en cause de manière indissociée dans le débat scientifique et public. Depuis le milieu des années 1990, pourtant, plus de la moitié (60 %) des sanctions imposées par le Conseil de sécurité de l'ONU sont des sanctions ciblées³. Conçues pour réduire les effets délétères associés aux sanctions globales, qui impactent l'ensemble d'une population ainsi que toute une économie, les sanctions ciblées axent en revanche leurs mesures sur une catégorie d'acteurs – dirigeants gouvernementaux, factions rebelles, entités économiques – dont il s'agit d'influencer le comportement ou restreindre des activités prohibées, via des mesures spécifiques, telles que les embargos sur les armes, les interdictions de voyager et les restrictions financières ou frappant des ressources sensibles⁴.

Les mesures restreignant l'accès aux ressources essentielles telles que les fonds, les armes, les matières premières et les ressources naturelles, sont couramment utilisées dans les dispositifs de sanctions accompagnant les opérations de paix contemporaines. L'objectif étant d'augmenter le coût des comportements qui vont à l'encontre des processus de paix, afin de contraindre les acteurs ciblés à s'aligner sur les demandes formulées dans la Résolution du Conseil de sécurité.

La durée et la reconduction de nombreux régimes de sanctions sont des arguments couramment avancés pour pointer l'inefficacité relative de certaines sanctions⁵. De plus, leur incidence directe sur certaines étapes d'une crise n'est pas toujours évidente à démontrer.

1. Mikael Eriksson et Peter Wallensteen, « [Targeting sanctions and ending armed conflicts: first steps towards a new research agenda](#) », *The Royal Institute of International Affairs*, novembre 2015.

2. [Security Council sanctions information](#).

3. [The effectiveness of United Nations targeted sanctions: findings from the Targeted Sanctions Consortium \(TSC\)](#), *Watson Institute for International Studies*, novembre 2013, p. 14.

4. The effectiveness of United Nations targeted sanctions, p. 12-15.

5. Diana Carolina Olarte et Céline Folsché, « [L'efficacité des sanctions de l'Organisation des Nations unies](#) », *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, núm. 3 juin 2004, p. 38, *Pontificia Universidad Javeriana*, Colombie.

Comme le soulignent notamment les chercheuses Diana Carolina Olarte et Céline Folsché, il est souvent malaisé de déterminer la part imputable aux seules mesures de sanctions, dans le règlement d'une situation et l'atteinte de résultats escomptés, en raison de la diversité d'éléments qui peuvent intervenir, tels que des négociations, une réponse militaire, la menace ou l'utilisation de sanctions unilatérales⁶.

Selon l'approche conceptualisée par le Consortium sur les sanctions ciblées (*Targeted sanctions consortium* – TSC), l'efficacité des sanctions est à évaluer au regard de la dynamique de chaque conflit, des objectifs des sanctions ciblées, et des évolutions de la stratégie de Résolution initiée par le Conseil dans chaque cas d'espèce⁷.

La présente note s'inscrit dans la continuité de l'analyse que l'Observatoire Boutros-Ghali a déjà consacrée à la problématique du régime de sanctions ciblées, et sa contribution au mandat de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA)⁸.

Tout en tenant compte des spécificités de chaque contexte, cette dernière note aborde également les défis communs à la mise en œuvre des régimes de sanctions ciblées, dans le cadre de la Mission de l'ONU pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) et celui de la Mission multidimensionnelle intégrée pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA).

Il s'agit notamment d'établir dans quelle mesure les régimes de sanctions ciblées, et les embargos sur les armes qui y sont associés, ont une incidence positive sur l'exécution des mandats de ces missions. En particulier, il s'agit de mesurer leur impact sur les avancées de la consolidation des processus politiques et le reflux de la conflictualité, mais aussi sur la neutralité ou la collaboration des pays tiers à l'évolution positive de la crise ainsi qu'à l'application effective des sanctions.

Plus fondamentalement, la note entend mettre en perspective la question du suivi national et international des violations des sanctions et celle de la mise en œuvre de sanctions secondaires à l'égard des pays tiers contrevenants aux sanctions onusiennes.

La note propose dans un premier temps un rappel du contexte et des éléments constitutifs des régimes de sanctions des Nations unies en RDC et en RCA, avant d'aborder les écueils à la mise en œuvre du suivi des violations des sanctions ainsi que la problématique des sanctions secondaires, et enfin quelques recommandations pouvant remédier aux défis identifiés.

6. Diana Carolina Olarte et Céline Folsché, *op. cit*, page 17.

7. The effectiveness of United Nations targeted sanctions, p. 12-15.

8. Liza Young et Michel Luntumbue « [Sanctions ciblées et maintien de la paix : quelle contribution à l'exécution du mandat de la MINUSMA ?](#) », Publication de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, juin 2020.

1. Les régimes de sanctions ciblées en RDC et en RCA : aperçu général

1.1. Le contexte de la RDC

La République démocratique du Congo (RDC) est sous régime de sanctions depuis 2003. Ce régime de sanctions consiste en un embargo sur les armes à l'encontre de groupes armés, et prévoit également des sanctions individuelles à l'encontre de personnes et entités qui se livrent à des actes qui compromettent la paix, la stabilité ou la sécurité de la RDC ou concourent à de tels actes. Imposé par la Résolution [1493 \(2003\)](#) du Conseil de sécurité des Nations unies, adoptée le 28 juillet de la même année, le régime de sanctions de la RDC répondait à la poursuite des hostilités dans l'est du pays, lesquelles menaçaient le processus de paix amorcé par l'Accord global et inclusif signé en décembre 2002 entre les acteurs de la crise congolaise⁹.

Outre l'interdiction des transferts d'armes et de matériels connexes vers la RDC, la Résolution 1493 (2003) interdit à tous les États, et en particulier ceux de la région – y compris la RDC – de fournir une quelconque assistance directe ou indirecte, notamment militaire et financière, à tous les groupes armés étrangers et congolais opérant sur le territoire congolais, dans les provinces du Nord et du Sud-Kivu et dans l'Ituri, parmi lesquels figurent les groupes armés qui n'étaient pas parties à l'Accord global et inclusif¹⁰.

Le régime de sanctions de la RDC est par ailleurs adossé au dispositif de la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC), créée par la Résolution 1279 du Conseil de sécurité du 30 novembre 1999, et devenue le 1^{er} juillet 2010, la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO). En deux décennies de présence en RDC, la mission des Nations unies a accompagné le processus de dialogue politique, ainsi que trois cycles d'élections générales, en 2006, en 2011 et en 2018, sans pour autant que la stabilité soit restaurée dans l'est du pays où sévissent encore une multitude de groupes armés locaux et étrangers aux agendas multiples¹¹.

Aussi, le régime de sanctions a été modifié et reconduit à plusieurs reprises, avec l'adoption de différentes Résolutions, suivant les évolutions de la situation interne du pays. La dernière en date, la Résolution [2528 \(2020\)](#) adoptée le 25 juin 2020, a renouvelé le régime de sanctions jusqu'au 1^{er} juillet 2021, tandis que le mandat du Groupe d'experts qui lui est associé a été reconduit jusqu'au 1^{er} août 2021.

Comme dans nombre des régimes de sanctions des Nations unies en vigueur, la surveillance de l'application des mesures imposées par la Résolution 1493 (2003) est assurée par un dispositif à trois niveaux.

9. La conclusion de [l'Accord global et inclusif sur la transition en République démocratique du Congo](#), signé à Pretoria le 17 décembre 2002, a permis la mise en place d'un gouvernement d'unité nationale et de transition, qui a conduit aux premières élections multipartites du pays en 2006, après le règne du général, puis Maréchal Mobutu (1965-1997), la présidence de Laurent-Désiré Kabila (1997-2001) et celle de Joseph Kabila (2001-2006). Ce dernier sera réélu en 2011 pour un second et ultime mandat conformément à la Constitution congolaise.

10. Nombre de ces groupes dit d'autodéfense émergent avec la « seconde guerre du Congo », conséquence de la rupture d'alliance en 1998, entre Laurent-Désiré Kabila et l'Ouganda et le Rwanda qui avaient soutenu ce dernier un an plus tôt, dans sa conquête du pouvoir contre le Maréchal Mobutu.

11. Valentin Migabo, « [Une centaine de groupes armés sème le chaos au Congo](#) », The Conversation, 3 mars 2020.

La MONUSCO compte aussi dans son mandat la tâche de surveiller l'application de l'embargo sur les armes, et doit fournir au Groupe d'experts institué par la Résolution [1533 \(2004\)](#) du 12 mars 2004, tout renseignement utile à l'application des mesures de sanctions. Le Groupe d'experts est chargé de recueillir des informations et de mener des enquêtes à la fois en RDC et dans d'autres pays de la sous-région, notamment sur les mouvements d'armes et de matériel connexe, ainsi que sur les réseaux opérant en violation des mesures de sanctions imposées par l'article 20 de la Résolution 1493 (2003), afin d'en rendre compte au Comité de sanctions, créé également par la Résolution [1533 \(2004\)](#) pour surveiller l'application du régime de sanctions en RDC.

1.2. L'embargo sur les armes

L'embargo sur les armes est, pour des raisons évidentes, la sanction des Nations unies la plus couramment appliquée, notamment dans des contextes de conflits armés, en vue de limiter les possibilités d'extension de ces conflits. Il s'agit d'atteindre divers objectifs : faire cesser les hostilités, négocier un règlement, faire appliquer des accords de paix ou encore protéger les droits humains¹².

Avec l'adoption de sa Résolution 1493 (2003), le Conseil de sécurité a imposé pour la première fois un embargo sur les armes à l'encontre de tous les groupes armés et milices étrangers et congolais opérant dans le Nord et le Sud Kivu et en Ituri, ainsi qu'à l'encontre des groupes qui n'étaient pas parties à l'Accord global et inclusif sur la transition en RDC¹³. La Résolution invite en son paragraphe 20 tous les États, y compris la RDC, à prendre les mesures nécessaires pour « empêcher la fourniture, la vente ou le transfert directs ou indirects, depuis leur territoire ou par leurs nationaux, ou au moyen d'aéronefs immatriculés sur leur territoire ou de navires battant leur pavillon, d'armes et de tout matériel connexe, ainsi que la fourniture de toute assistance, de conseil ou de formation se rapportant à des activités militaires, à tous les groupes armés et milices étrangers et congolais » opérant alors dans l'est du Congo.

Les Résolutions ultérieures du Conseil de sécurité ont modifié et introduit des dérogations à l'embargo sur les armes. Par la Résolution [1596 \(2005\)](#), l'embargo sur les armes a été élargi à tous les destinataires sur l'ensemble du territoire congolais, mais en prévoyant des dérogations pour les forces gouvernementales ; pour ces dernières, en effet, tout envoi autorisé d'armes ou de matériel connexe doit se faire exclusivement sur les sites de destination désignés par le gouvernement, en coordination avec la mission onusienne, et notifiés à l'avance au Comité de sanctions. La Résolution [1807 \(2008\)](#) du 31 mars 2008, décidera cependant que l'embargo sur les armes ne s'appliquerait plus au gouvernement de la RDC, mais à toutes les entités et personnes non gouvernementales opérant sur le territoire congolais.

12. [UN Sanctions](#), Security Council Report, Special Research Report, novembre 2013, p. 3.

13. Il s'agissait alors d'inciter les belligérants à signer et à mettre en œuvre l'Accord global inclusif (qui prévoyait notamment la tenue d'élections générales), tout en limitant la capacité des parties à recourir à la violence et à cesser les hostilités dans l'est du Congo.

1.3. Les sanctions individuelles

Par sa Résolution [1596 \(2005\)](#), le Conseil de sécurité a également imposé l'interdiction de voyager à certaines catégories de personnes ainsi que le gel des avoirs appartenant à des personnes ou entités désignées par le Comité, conformément aux critères définis notamment au paragraphe 13 de la Résolution précitée, au paragraphe 2 a) et b) de la Résolution [1649 \(2005\)](#) ou encore au paragraphe 7 de la Résolution [2293 \(2016\)](#).

Selon le critère général d'inscription sur la liste des sanctions, énoncé par la Résolution [2293 \(2016\)](#), ces mesures de sanctions ciblées s'appliquent aux personnes et entités qui se livrent à des actes compromettant la paix, la stabilité ou la sécurité en RDC. Plus particulièrement, qui contreviennent aux mesures prises par les États membres conformément au paragraphe 7 a) de la Résolution 1807 (2008), pour empêcher la fourniture ou le transfert depuis leur territoire, d'armes et de matériel connexe, ainsi que de toute forme d'assistance y compris tout financement et toute aide financière, se rapportant à des activités militaires, et destinés à toutes les personnes et entités non gouvernementales menant des activités sur le territoire de la RDC.

La Résolution 2293 (2016) cible ainsi, les membres des directions politique ou militaire des groupes armés étrangers opérant en RDC, « qui font obstacle au désarmement et au rapatriement ou à la réinstallation volontaires des combattants appartenant à ces groupes »¹⁴. De même, sont ciblés les membres des directions politique ou militaire des milices congolaises, « dont celles qui reçoivent un appui venant de l'extérieur de la République démocratique du Congo, qui font obstacle à la participation de leurs combattants aux opérations de désarmement, de démobilisation et de réintégration »¹⁵.

La Résolution 2293 (2016) cible par ailleurs pour la première fois les personnes qui « recrutent ou utilisent des enfants pour le conflit armé, en violation du droit international applicable »¹⁶. Sont également ciblés, les auteurs, commanditaires, instigateurs et complices d'actes « qui constituent des violations des droits de l'homme ou atteintes à ces droits ou des violations du droit international humanitaire, selon le cas, notamment des actes dirigés contre des civils, y compris des meurtres et mutilations, des viols et d'autres violences sexuelles, des enlèvements, des déplacements forcés et des attaques contre des écoles et des hôpitaux »¹⁷.

La Résolution 2293 (2016) cible enfin, les auteurs des entraves à l'assistance humanitaire ou à sa distribution¹⁸ ; les soutiens des « personnes ou entités, y compris des groupes armés ou des réseaux criminels, qui prennent part à des activités déstabilisatrices en République démocratique du Congo en se livrant à l'exploitation ou au commerce illicites de ressources naturelles, dont l'or ainsi que les espèces sauvages et les produits qui en sont issus¹⁹ » ; les responsables, planificateurs et commanditaires et auteurs « des attaques contre des soldats de la paix de la MONUSCO ou des membres du personnel des Nations unies²⁰ ».

14. Paragraphe 7 b) de la Résolution 2293 (2016).

15. Paragraphe 7 c) de la Résolution 2293 (2016).

16. Paragraphe 7 d) de la Résolution 2293 (2016).

17. Paragraphe 7 e) de la Résolution 2293 (2016).

18. Paragraphe 7 f) de la Résolution 2293 (2016).

19. Paragraphe 7 g) de la Résolution 2293 (2016).

20. Paragraphe 7 i) de la Résolution 2293 (2016).

Elle cible aussi les prestataires d'un appui financier, matériel ou technologique ou de biens ou services à une personne ou entité désignée sur la liste de sanctions qui tombent également dans le champ d'application des sanctions individuelles²¹.

1.4. Efficacité des mesures et incidences sur la conflictualité

Selon l'approche proposée par le Consortium sur les sanctions ciblées (*Targeted sanctions consortium* – TSC), l'efficacité des sanctions est à évaluer au regard de la dynamique de chaque conflit, des objectifs des sanctions ciblées, et des évolutions au fil du temps de la stratégie de Résolution initiée par le Conseil dans chaque cas d'espèce. Cette approche fondée sur le séquençage de sanctions abordées en termes d'épisodes, permet de mieux appréhender les changements dans les types et les objectifs des sanctions et d'en nuancer le bilan²².

La littérature relative à la thématique des sanctions ciblées assigne de manière générale trois objectifs aux mesures de sanctions :

- Contraindre (changer le comportement des acteurs ciblés et induire leur alignement sur les prescrits des Résolutions) ;
- Restreindre (l'accès aux biens / fonds, à augmenter les coûts des comportements contraire au processus de paix et forcer des changements de stratégie) ;
- Signaler et stigmatiser des écarts et violation de normes internationales.

La trajectoire de crise dans laquelle s'inscrit le régime de sanctions en RDC peut se schématiser en deux grandes phases²³ : la phase du rétablissement de la paix (2003-2005), et la phase, en cours, de consolidation de la paix (amorcée en 2010, avec le passage de la MONUC à la MONUSCO), par rapport auxquelles les objectifs peuvent être évalués.

Ainsi, au cours de la phase initiale du rétablissement de la paix, les mesures prises dans le cadre du régime de sanctions ont d'abord visé, sur le plan interne, à limiter la capacité de tous les belligérants à poursuivre les hostilités, afin de privilégier le processus politique ; dans un second temps, la stratégie privilégiée entre la période charnière (2006-2009) et la phase de consolidation, va cibler, afin de les limiter, les capacités des groupes rebelles récalcitrants au processus de paix à poursuivre les hostilités, et à recourir aux soutiens en RDC et dans les pays voisins ou encore à tirer parti de l'exploitation illégale des ressources naturelles pour alimenter les conflits ; enfin l'esprit général des mesures de sanctions est aussi de soutenir la légitimité du gouvernement face aux factions rebelles et aux acteurs régionaux²⁴.

Les actes recensés dans les critères d'inscription sur la liste des sanctions du Conseil de sécurité reflètent les dynamiques prises par les conflictualités, ainsi que la trajectoire des groupes armés qui gangrènent l'est du Congo depuis une vingtaine d'années.

21. Paragraphe 7 j) de la Résolution 2293 (2016).

22. The effectiveness of United Nations targeted sanctions: findings from the Targeted Sanctions Consortium, *op. cit.*, p. 12-15.

23. Le Consortium sur les sanctions ciblées distingue dans cette trajectoire quatre épisodes cadrés par les principales Résolutions : l'Épisode 1 (28 juillet 2003 - 18 avril 2005) ; l'Épisode 2 (18 avril 2005 - 31 mars 2008) ; l'Épisode 3 (31 mars 2008 - 28 mai 2010) et l'Épisode 4 (28 mai 2010 - présent). [UN Targeted Sanctions : qualitative Database](#), Graduate Institute Geneva, juin 2014, p. 29-34.

24. UN Targeted Sanctions : qualitative Database, *op. cit.*, p. 29-34.

En dépit des trois cycles d'élections générales-présidentielles, législatives et provinciales, ainsi que d'un retour de la stabilité sur la majeure partie du pays et d'une alternance pacifique²⁵ à l'issue des élections tenues en décembre 2018, l'est du Congo est resté la proie de cycles de violence accompagnés d'importantes violations des droits humains. L'évolution de la crise institutionnelle et sécuritaire qui touche la RDC a toutefois été marquée par l'ancrage durable, dans le jeu institutionnel, des principaux acteurs²⁶ du cycle conflictuel des années 1998-2002, tandis que l'instabilité dans l'est du pays devenait principalement le fait des milices locales et de groupes armés étrangers, davantage impliqués dans des conflits de prédation et de contrôle de ressources minières ou foncières²⁷. L'entrée d'une partie d'anciens belligérants dans le jeu institutionnel permet de conclure à l'atteinte partielle de l'objectif de contrainte.

Entre 2007 et 2013, le pays a été confronté à deux rebellions issues des rangs de l'armée nationale, et animées par le Congrès national pour la défense du peuple (CNDP²⁸) et le Mouvement du 23 Mars (M-23), dont les soutiens multiformes apportés par des pays riverains en violation du régime de sanctions ont été documentés par les rapports du Groupe d'experts des Nations unies²⁹. Cette dernière mutinerie était animée par des soldats issus de l'ancien CNDP, estimant que le gouvernement n'avait pas respecté les termes de l'accord du 23 mars 2009 intégrant les forces du CNDP dans l'armée nationale. Ce conflit qui éclate en avril 2012, culmine avec la prise temporaire de la ville de Goma par les mutins en novembre 2012, et l'occupation des régions stratégiques riches en minerais de l'est du pays.

Si quatre seigneurs de guerre congolais inscrits sur la liste des sanctions, Thomas Lubanga, Mathieu Ngundjolo, Germain Katanga et Bosco Ntaganda, ont été déférés devant la Cour pénale internationale (CPI), le régime de sanctions ne semble pas, à lui seul, avoir pesé sur l'évolution de la conflictualité en RDC au cours de cette séquence. En effet, après un processus infructueux de négociations entre le gouvernement congolais et le CNDP, sous la médiation de l'ancien président du Nigeria Olusegun Obasanjo³⁰, c'est un accord stratégique inattendu, survenu entre le Rwanda et la RDC en janvier 2009, qui met fin à la rébellion du CNDP, et annonce la réintégration des éléments de la rébellion dans les forces armées de la RDC (FARDC) au cours du mois de mars de la même année³¹.

De même, avant la victoire en octobre 2013 des FARDC appuyés par la Brigade d'intervention de la MONUSCO, contre la rébellion du M23, les principaux dirigeants de ce mouvement avaient été inscrits, sans conséquence notable, sur la liste des sanctions du Conseil de sécurité.

25. Entre le président sortant Joseph Kabila et le leader de l'opposition Félix Tshisekedi.

26. Signataires de l'Accord Global et Inclusif de 2002, les principaux acteurs des oppositions armées de ce cycle ont pris part aux différents processus électoraux et sont représentés dans le Parlement congolais ou membres de la coalition au pouvoir en décembre 2020.

27. « Minerais de sang et néocolonialisme en République démocratique du Congo (RDC). Le conflit au Kivu, zone grise en proie à de cruciales rivalités géoéconomiques », [Diploweb](#), 4 octobre 2020.

28. Jean-Philippe Rémy, « Victime de la nouvelle alliance Congo-Rwanda, le chef rebelle Laurent Nkunda a été arrêté » [Le Monde](#), 28 novembre 2011.

29. Les rapports successifs du Groupe d'experts, en juin et novembre 2012, affirment que les combattants du M23 ont été soutenus par le gouvernement du Rwanda et dans une moindre mesure celui de l'Ouganda. Le rapport final du Groupe d'experts a identifié la chaîne de commandement qui conduit directement au ministre de la Défense à Kigali.

30. [Jeune Afrique](#), « Pourparlers : les délégations rencontrent séparément le médiateur », 11 décembre 2008.

31. L'armée rwandaise entre en RDC pour y traquer les rebelles hutus, [Le Monde Afrique](#), 21 janvier 2009. Cet accord permet aussi de répondre à une préoccupation sécuritaire du Rwanda, en autorisant des opérations conjointes contre les FDLR (Forces démocratiques de libération du Rwanda).

Le 24 février 2013, onze pays de la sous-région avaient par ailleurs signé l'Accord-cadre d'Addis-Abeba pour permettre le retour de la paix dans la région de Grands Lacs et dans l'est de la RDC³². Par cet accord, les chefs d'État de la région s'étaient engagés à respecter la souveraineté et l'intégrité territoriale de leurs voisins et à ne pas soutenir, de quelque façon que ce soit, les groupes armés en RDC. Cet accord exigeait par ailleurs du gouvernement de la RDC qu'il poursuive les réformes du secteur de la sécurité, notamment de l'armée et la police ; mais aussi qu'il consolide l'autorité de l'État dans l'est du pays, afin d'empêcher les groupes armés de déstabiliser les pays voisins³³.

Toutefois, c'est par une réponse militaire que le défi posé par la rébellion du M23 sera finalement réglé, avec la création de la brigade d'intervention de la MONUSCO approuvée par la Résolution 2098 du Conseil du 28 mars 2013.

Ladite brigade est chargée de « mener des opérations offensives ciblées » contre les groupes d'insurgés dans l'est du Congo³⁴. Depuis, les principaux dirigeants du M23, dont le chef militaire Sultani Makenga, ciblé comme auteur et responsable « de violations graves du droit international, pour meurtres, mutilations, violences sexuelles, enlèvements et déplacements forcés, ayant pris pour cibles des femmes et des enfants dans des situations de conflit armé », ont trouvé refuge en Ouganda et au Rwanda. Sultani Makenga est également ciblé comme responsable de violations du droit international au titre des actes du M23 pour avoir recruté ou utilisé des enfants dans les conflits armés en RDC³⁵. À cet égard, on peut conclure à la portée limitée des stratégies de restriction et de signalement.

2. Le contexte de la RCA

Le Comité de sanctions du Conseil de sécurité sur la République centrafricaine a été mis en place par la Résolution 2127 du 5 décembre 2013, pour suivre dans un premier temps, l'application de l'embargo général et complet sur les armes, imposé par cette Résolution, dans un contexte de dégradation de la situation sécuritaire et d'effondrement total de l'ordre public. Sous le même format que dans le régime de sanctions en vigueur en RDC, la Résolution 2127 (2013) institue un Groupe d'experts, placé sous la direction du Comité des sanctions, et doté de mêmes missions d'appui au mandat de ce dernier.

L'exacerbation de la crise centrafricaine fait suite au renversement, en mars 2013, du président François Bozizé, par la coalition des rebelles de la coalition de la Séléka, venus du nord du pays³⁶. Les affrontements entre les éléments de la Séléka et des milices connues sous le nom de « anti-balaka », s'étaient multipliés après la chute du président Bozizé, s'accompagnant de violations graves de droits humains, dont des exécutions extrajudiciaires, des disparitions forcées, des actes de

32. [Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République Démocratique du Congo et la région.](#)

33. Outre les FDLR, la RDC compte la présence de rébellions hostiles aux pouvoirs burundais et rwandais alimentant les accusations réciproques des deux pays de soutenir leurs oppositions armées respectives.

34. La Brigade d'intervention est aussi le produit de l'activisme diplomatique des membres de la SADC (Afrique du Sud et Tanzanie) opposés à la politique sécuritaire du Rwanda dans l'est du Congo. Voir *Le Point*, « [Tanzanie et Rwanda tentent de calmer le jeu après des tensions](#) », 27 août 2013.

35. [Sultani Makenga, Liste des sanctions des individus et entités visés par l'interdiction de voyager ou par le gel des avoirs.](#)

36. « [La crise centrafricaine : de la prédation à la stabilisation](#) », *International Crisis Group*, Rapport Afrique n° 219, juin 2014.

torture, des violences sexuelles et viols, de cas de recrutements et d'emploi d'enfants dans le conflit, et des attaques contre des civils.

Sous l'impulsion du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, la Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA), appuyées par des forces françaises, avait été déployée à partir du 19 décembre 2013, pour faire face à la montée des violences qui ont pris une connotation interconfessionnelle³⁷. Elle est remplacée au 15 septembre 2014 par la MINUSCA, créée par la Résolution 2149 du Conseil de sécurité du 10 avril 2014.

En dépit de l'élection, le 20 janvier 2014, de Catherine Samba-Panza comme nouvelle cheffe de l'État centrafricain par le Conseil national de transition, la dégradation continue de la situation sécuritaire a conduit à l'adoption de la Résolution 2134 du Conseil de sécurité, du 28 janvier 2014. Cette dernière autorise entre autres l'usage de la force par les troupes de l'UE qui épaulent la MISCA³⁸, et impose l'interdiction de voyager et le gel des avoirs des individus qui mettent en péril la paix et la stabilité du pays, menacent les accords de la transition ou alimentent la violence.³⁹ Il s'agit alors, de dissuader les factions belligérantes de recourir à la violence, tout en incitant les autorités de transition à mettre en œuvre les dispositions transitoires devant mener à la restauration de l'ordre constitutionnel⁴⁰, à savoir, la mise en place d'un cadre de conciliation en vue de l'organisation d'un dialogue national, la planification d'un processus électoral pour 2015, et le lancement de la réforme du secteur de sécurité. La RCA a tenu ses élections générales en décembre 2015 et février 2016, amorçant une diminution globale mais fragile du niveau de violence. Depuis janvier 2016, le pays bénéficie d'un allègement progressif de certaines mesures de l'embargo sur les armes au profit de ses forces de sécurité. Il s'agit notamment de livraisons de matériel non létal et de la fourniture de l'assistance, dans le cadre de formations opérationnelles et non opérationnelles destinées à soutenir le processus de réforme du secteur de la sécurité⁴¹.

2.1. L'embargo sur les armes

Dans le sillage de cette normalisation institutionnelle en cours, plusieurs élus et ministres centrafricains⁴² ainsi que des partenaires de la RCA, ont régulièrement plaidé pour un assouplissement⁴³ de l'embargo sur les armes, en vue de mieux équiper les forces armées centrafricaines (FACA), sous-équipées et peu nombreuses, face à une pléthore de milices rebelles mieux équipées, qui contrôlent 70 % du territoire et s'approvisionnent en armes dans les zones frontalières du Tchad et du Soudan⁴⁴.

37. Avalisée par la Résolution 2121 du Conseil de sécurité des Nations unies.

38. Il s'agit de la [Mission de conseil militaire de l'Union européenne en République centrafricaine](#) (EUMAM RCA), lancée en mars 2015, dont le mandat était de fournir un conseil stratégique à l'armée centrafricaine : elle prit fin le 16 juillet 2016.

39. Paragraphes 30 et 32 de la Résolution 3134 (2014).

40. Paragraphes 4 et 5 de la Résolution 2127 (2013).

41. Résolution 2262 (2016) du 27 janvier 2016.

42. Centrafrique – Marie-Noëlle Koyara : « L'embargo sur les armes n'a plus de sens », [Jeune Afrique](#), 20 juillet 2020.

43. « Centrafrique : l'ONU pourrait renforcer la MINUSCA de 900 soldats supplémentaires », [Jeune Afrique](#), 7 novembre 2017.

44. Centrafrique : l'allègement de l'embargo sur les armes ne va pas bouleverser la donne, [Jeune Afrique](#), 15 septembre 2019

L'enjeu pour le gouvernement centrafricain reste celui d'un rééquilibrage des rapports de forces avec les 14 groupes⁴⁵ armés que compte le pays, alors que le processus de restructuration des FACA est en cours.

L'absence de garanties d'une gestion efficiente des stocks d'armes et de munitions, ainsi que la crainte de voir ces armes tomber aux mains des groupes armés, ont été les principales justifications de la réticence de certains membres du Conseil de sécurité à l'égard d'un assouplissement plus prononcé de l'embargo⁴⁶.

En janvier et en août 2019, la Russie, qui s'affirme comme nouvelle puissance influente dans cette partie de l'Afrique médiane, a effectué deux livraisons d'armes légères en Centrafrique, sur dérogation de l'ONU. Par la Résolution 2488 (2019) du 12 septembre 2019, le Conseil de sécurité a décidé que l'embargo sur les armes ne s'appliquerait plus « aux livraisons d'armes de calibre égal ou inférieur à 14,5 mm et de munitions et composants spécialement conçus pour ces armes, destinés aux forces de sécurité centrafricaines, moyennant une notification préalable du Comité ».

La Résolution [2507 \(2020\)](#) du 31 janvier 2020 a quant à elle décidé que l'embargo sur les armes ne s'appliquerait plus « aux fournitures de véhicules militaires terrestres non armés et de véhicules militaires terrestres montés avec des armes d'un calibre de 14,5 mm ou moins, dont le Comité aura préalablement reçu notification ».

Enfin, si les États membres sont toujours invités à « prendre les mesures nécessaires pour empêcher la fourniture, la vente ou le transfert directs ou indirects d'armements à la République centrafricaine », les nouvelles dérogations introduites par la Résolution 2536 (2020) du 28 juillet 2020, autorisent notamment la livraison de lance-roquettes et de munitions pour ce type d'armes.

Selon un ancien expert auprès de la MINUSCA, « l'embargo ne signifie pas une interdiction des acquisitions d'armes, mais simplement la soumission à un régime de contrôle et de notification préalables⁴⁷ ». Aussi, l'argument selon lequel les groupes armés disposaient de plus de latitude que les FACA pour s'équiper en armements dotés d'une puissance de feu supérieure, serait à relativiser. Comme le souligne l'expert, « entre 2014 et 2015, l'armement des rebelles provenait en grande partie de la dispersion de l'arsenal de l'armée centrafricaine, et avait été pris aux forces régulières au cours de la phase la plus aigüe de la crise ; une partie de l'armement des rebelles est également acquise via les filières de contrebande via le Tchad et le Soudan »⁴⁸. De même, « les assouplissements progressifs de l'embargo, sont aussi la traduction d'une meilleure appréhension du régime de sanctions par les acteurs gouvernementaux, qui font une meilleure utilisation des instruments techniques relatifs aux acquisitions dans le cadre d'un régime de sanctions⁴⁹ ».

La levée totale de l'embargo reste cependant conditionnée aux avancées dans la réforme du secteur de la sécurité, dans le processus de désarmement, de démobilisation, de réintégration et de rapatriement, ainsi que dans les réformes nécessaires de la gestion des armes et des munitions⁵⁰.

45. [Centrafrique : 14 groupes armés pour un seul territoire](#), *La Croix*, 5 février 2019.

46. [Le Conseil de sécurité renouvelle l'embargo sur les armes pour une période de six mois](#), compte rendu de réunion, *Nations unies*, 31 janvier 2020.

47. Entretien avec un ancien expert auprès de la MINUSCA, 29 novembre 2020.

48. *Idem*.

49. *Ibidem*

50. [Res/2536\(2020\)](#).

En attendant, la Résolution 2536 (2020) a reconduit les mesures de sanctions et le mandat du Comité de sanctions sur la République centrafricaine jusqu'au 31 juillet 2021, tandis que le mandat du Groupe d'experts a été prorogé jusqu'au 31 août 2021.

2.2. Les sanctions individuelles

Sous les critères d'inscription à la liste du Comité de sanctions repris au paragraphe 56 de la Résolution 2727 (2013), relatif à l'interdiction de voyager et au gel des avoirs, sont visées les personnes qui « par leurs agissements, compromettent la paix, la stabilité et la sécurité, notamment en se livrant à des actes qui menacent ou violent les accords de transition, en menant des actions qui menacent ou entravent le processus politique ou attisent la violence, en apportant leur soutien à ces actions, y compris en commettant des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, en recrutant et en employant des enfants dans le conflit armé en violation du droit international applicable, en se livrant à des violences sexuelles, ou en soutenant des groupes armés illégaux ou des réseaux criminels par le biais de l'exploitation illicite des ressources naturelles de la République centrafricaine, y compris les diamants, ou encore en violant l'embargo sur les armes ».

Le dispositif de sanctions individuelles recoupe dans ses grandes lignes celui exposé plus avant pour la RDC, avec quelques éléments contextuels plus spécifiques à la RCA. Ainsi, dans le registre des atteintes aux droits humains sont visés les auteurs « des attaques dirigées contre des civils, attentats à motivation ethnique ou religieuse, attentats commis contre des biens de caractère civil, y compris des centres administratifs, des tribunaux, des écoles et des hôpitaux, enlèvements, déplacements forcés⁵¹ ».

Enfin, les sanctions personnelles en RCA ciblent également les commanditaires, les auteurs et complices des attaques contre « les missions de l'ONU ou les forces internationales de sécurité, notamment la MINUSCA, les missions de l'Union européenne et les forces françaises, déployées sous les conditions prévues au paragraphe 65 de la Résolution 2387 (2017) et qui les soutiennent, ainsi que contre le personnel humanitaire⁵² ».

2.3. Efficacité des mesures et incidences sur la conflictualité

La trajectoire de crise dans laquelle s'inscrit le régime de sanctions de la RCA peut schématiquement se décliner en trois phases significatives. Une phase de transition (décembre 2013 à janvier 2015), la phase de rétablissement de la paix, amorcée par le premier cycle électoral post-crise (janvier 2015 à janvier 2017), et la phase de réhabilitation et de légitimation de l'État, en cours, marquée par les allègements de l'embargo, le redéploiement progressif des FACA hors de la capitale et plus particulièrement par la signature, le 6 février 2019, d'un accord de paix entre les autorités centrafricaines et les quatorze groupes armés que compte le pays⁵³.

51. Voir alinéa b) du paragraphe 21 de la Résolution 2399 (2018).

52. Voir alinéa g) du paragraphe 21 de la Résolution 2399 (2018).

53. Cet accord – le huitième depuis 2012 – a été négocié à Khartoum, sous l'égide de l'Union africaine.

L'engagement militaire à largement prédominé lors de la phase de transition, en raison de la persistance d'épisodes de violence élevée, notamment d'attaques ciblant les populations civiles, ce, en dépit de différentes initiatives de médiation dont la portée a été limitée par l'extrême fragmentation de l'espace et des forces politiques centrafricaines⁵⁴.

Au cours de la phase de rétablissement de la paix, puis de réhabilitation et légitimation de l'État, les Résolutions de l'ONU ont notamment mis l'accent sur le processus de dialogue et la réconciliation nationale, le rétablissement de l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire, la protection des droits humains, la réforme du secteurs de sécurité, ainsi que la lutte contre l'exploitation illégale des ressources qui alimente les conflits résiduels dans le centre du pays, et les zones périphériques riches en ressources⁵⁵.

L'incidence directe des sanctions sur les évolutions de la conflictualité ou encore sur la participation au processus politique reste cependant malaisée à établir, dans ce paysage politique et sécuritaire fragmenté, en raison de la position fluctuante de certains groupes armés. Cette dernière s'explique notamment par la méconnaissance du régime de sanctions, ainsi que par l'espoir d'une amnistie par les chefs de ces groupes armés, à la faveur des différents pourparlers et lors de la mise en place du premier gouvernement inclusif, dans le sillage de l'Accord de paix⁵⁶.

En effet, en dépit de cet Accord, et du redéploiement progressif des forces de défense et de sécurité centrafricaines à l'intérieur du pays, les rapports du Groupe d'experts de l'ONU ont constaté en 2019 et en 2020, que les groupes armés occupaient toujours les trois quarts du territoire, et entravaient le rétablissement de l'autorité de l'État, tout en commettant des violations majeures des droits humains et du droit humanitaire international.

Dans le centre, le sud-est, ainsi que l'ouest du pays, particulièrement, l'Union pour la paix en Centrafrique (UPC), dirigée par Ali Darassa, et le groupe « Retour, réclamation et réhabilitation » (3R), dirigé par Abbas Sidiki, tous deux ciblés par les sanctions, ont continué à étendre leurs zones de contrôle, en violation de l'Accord de paix. Des affrontements se sont par ailleurs poursuivis dans le nord-est du pays, entre différentes factions rebelles, dont le Front populaire pour la renaissance de la Centrafrique, le Mouvement des libérateurs centrafricains pour la justice (MLCJ) et le Rassemblement patriotique pour le renouveau de la Centrafrique (RPRC). Ces affrontements, motivés selon le Groupe d'experts de l'ONU par le contrôle de territoires et les perspectives de taxation qui s'y attachent, ont également été alimentés par l'afflux de combattants étrangers et d'armes, principalement en provenance du Soudan⁵⁷.

Depuis le printemps 2014, et en raison des exactions imputées à leurs partisans et leurs troupes au cours de la crise, plusieurs personnalités politiques et chefs de guerre font l'objet de sanctions ciblées du Conseil de sécurité de l'ONU, dont l'ancien président François Bozizé, accusé d'avoir apporté, dans l'espoir d'un retour au pouvoir, un appui matériel et financier aux milices anti-Balaka

54. Le Forum de Brazzaville, du 21 au 23 juillet 2014, avait débouché sur une déclaration de cessation des hostilités en vue du lancement d'un processus de dialogue politique et de réconciliation nationale mais n'avait pas mis fin aux violences.

55. Les groupes armés tirent profit de l'extraction artisanale d'or et de diamant, en raison de faiblesses des règles et des procédures de lutte contre la contrebande, ce qui a une incidence sur la prolongation de la conflictualité dans certaines zones.

56. Entretien avec un ancien expert auprès de la MINUSMA ; voir également Lewis Mudge, « [L'optimisme concernant l'accord de paix en RCA s'estompe](#) », *Human Rights Watch*, 19 mars 2020.

57 [Rapport final du Groupe d'experts sur la République Centrafricaine](#), 8 juillet 2020.

responsables de représailles sanglantes contre la population musulmane du pays⁵⁸. Toutefois, en dépit de l'installation de la Cour pénale spéciale (CPS) en 2015, qui a pour mandat d'enquêter et de poursuivre les violations graves des droits humains survenues dans le pays depuis 2003, les procédures judiciaires contre les personnalités de premier rang inscrites sur la liste sanctions n'avaient pas avancé en 2020, comme le constatent les rapports du Groupe d'experts⁵⁹.

Les sanctions ciblées contre les seigneurs de guerre centrafricains ont aussi du mal à atteindre leur objectif en raison de deux facteurs :

« Plusieurs groupes armés ont une base communautaire, ont des revendications politiques vagues et plutôt circonscrites à leurs communautés et ne menacent pas directement le pouvoir de Bangui, malgré leur présence dans plusieurs villes de province. Et, contrairement à la RDC, ils n'ont pas de soutien avéré et continu des pays de la région. Le Tchad a souvent été cité comme soutien de certains leaders Séléka. Mais l'appui du Tchad, lorsqu'il a été avéré, était ponctuel et souvent ciblé. Et, en dehors de la période du coup d'État de 2013, il a rarement été orienté contre la stabilité de l'État centrafricain⁶⁰. »

3. Les défis et les facteurs limitatifs

Les épisodes des deux rébellions en RDC et la trajectoire de la crise en RCA, mettent en relief trois défis majeurs ou facteurs limitatifs à la mise en œuvre des sanctions ciblées ; ils renvoient au rôle et capacités des États, aux limites des mécanismes du suivi des violations, ainsi qu'à la nature de nombre de crises contemporaines qui se greffent sur des économies de guerres régionales.

3.1. Les rôles et capacités des États

Comme le rappellent Diana Carolina Olarte et Céline Folsché, « la participation pleine et entière des États est un des éléments fondamentaux de l'efficacité des sanctions⁶¹ ». Bien que les décisions du Conseil soient obligatoires pour les États membres, la mise en œuvre des sanctions repose sur ces derniers et sur leurs capacités ou leur volonté à « ériger les sanctions internationales en infractions pour pénaliser ceux de leurs ressortissants qui ne les respecteraient pas⁶² ». Les intérêts économiques ou sécuritaires de certains États, notamment des États limitrophes, peuvent être un obstacle à la mise œuvre par ces derniers des sanctions onusiennes⁶³. Ainsi, les intérêts sécuritaires du Rwanda liés à la présence des FDLR et du Rwanda National Congress (RNC) sur le territoire de la RDC sont à l'origine de rapports de voisinages tumultueux, de même que l'instabilité chronique dans le Kivu est – par effet d'aubaine – une source de captation des ressources minières congolaises issues des filières de contrebande de l'est de la RDC vers les pays limitrophes, comme l'ont documenté différents rapports du Groupe d'experts des Nations unies⁶⁴.

58. [Liste des sanctions du Comité des sanctions du Conseil de sécurité concernant la RCA.](#)

59. Notamment les mandats d'arrêt émis contre Nourredine Adam, Haroun Gaye et Eugène Ngaïkosset.

60. Entretien avec un ancien expert auprès de la MINUSCA, 29 novembre 2020.

61. L'efficacité des sanctions de l'organisation des Nations unies, *op. cit.*

62. *Ibidem.*

63. *Ibidem.*

64 [Additif au rapport d'étape du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo](#), 27 juin 2012.

Pour ce qui est de la RCA, « la méconnaissance du régime des sanctions ainsi que des obligations auxquelles il soumet les États a été à l'origine de plusieurs cas de violations involontaires par les pays limitrophes durant les deux premières années de la mise en place du régime. Ceci a mis en relief la nécessité pour le Conseil de mettre sur pied une stratégie de communication élaborée visant à mieux informer les pays voisins sur le régime de sanctions. La faiblesse des représentations diplomatiques de ces pays à New York les prive souvent d'une source d'information et d'analyse utile pour la prise de décision diplomatique ⁶⁵».

Les contraintes liées à l'échelle géographique sont un autre facteur limitatif touchant aux capacités des États, rendant aléatoire, comme il a déjà souligné dans le cas de la MINUSMA au Mali, la surveillance d'espaces frontaliers dont les dimensions dépassent les capacités de l'État et celles des missions onusiennes déployées⁶⁶. Dans ces types de contextes, les embargos sur les armes et les interdictions de voyage restent les mesures les plus difficiles à mettre en œuvre, leur efficacité tendant à être limitée par les facteurs déjà mentionnés et que partagent les cas congolais, centrafricain et malien : faible contrôle de certaines portions du territoire par l'État, tandis que des nombreux points de passages frontaliers sont sous l'emprise des groupes armés et des réseaux de contrebande en complicité avec des agents de l'État⁶⁷.

Par conséquent, les sanctions n'ont pas pu empêcher les factions rebelles d'acquérir des armes, dont la disponibilité continue a souvent une double provenance : l'assistance étrangère dans certains cas, et la capture sur les troupes régulières lors de confrontations.

Mais dans le cas de la RDC, le Groupe d'experts a documenté des cas de fournitures des milices locales en armes par certains éléments des unités de l'armée régulière en contrepartie d'une participation aux bénéfices de l'exploitation des mines artisanales⁶⁸. Le contrôle territorial des groupes rebelles sur certaines zones stratégiques leur garantit un accès aux ressources qui alimentent les conflictualités. La sécurisation des stocks d'armes et munitions des forces régulières dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité, reste par conséquent un enjeu central du processus de consolidation de la paix dans les deux pays.

3.2. Le suivi et les réponses aux violations des sanctions

Les cas documentés de violations de sanctions en RCA comme en RDC mettent en exergue trois types d'écueils dans les réponses à celles-ci.

- L'absence de mécanismes contraignants de réponse aux violations commises par les États tiers ;
- La mobilisation limitée des sanctions secondaires comme mécanismes de lutte contre les violations de sanctions ;
- La complémentarité « ambivalente » entre le dispositif de désignations dans le régime de sanctions, et les mécanismes de justice en matière de réponses judiciaires aux crimes internationaux.

65. Entretien avec un ancien expert auprès de la MINUSCA, 29 novembre 2020.

66. Liza Young & Michel Luntumbue, *op. cit.*, p. 6.

67. *Idem*.

68. Cas notamment du groupe armé Nduma défense du Congo – Rénové (NDC-R). [Rapport de mi-mandat du Groupe d'experts](#), du 20 décembre 2019.

Les cas documentés de livraisons d'armes et de matériel connexe à la rébellion du M 23 sur le territoire de la RDC, ainsi que de conseils et d'activités de formation et d'assistance d'ordre militaire dont le mouvement a bénéficié de la part de pays voisins, n'a pas trouvé de réponse effective dans le cadre du régime de sanctions.

De même, les cas documentés de violations graves des droits humains et du droit humanitaire international en RCA et RDC n'ont pas tous débouché sur l'enclenchement effectif de poursuites judiciaires contre les auteurs. Bien qu'elles soient censées jouer un rôle important en stigmatisant négativement les personnes qu'elles ciblent, les sanctions contre les personnes et entités désignées par le Comité ne sont mises en œuvre que de manière limitée.

Comme le constatent les rapports du Groupe d'experts des Nations unies pour la Centrafrique, les mandats d'arrêt émis contre Nourredine Adam, leader du FPRC (Front populaire pour la renaissance de la Centrafrique), Haroun Gaye, Rapporteur du FPRC, et Eugène Ngaïkosset, ancien membre de la garde présidentielle de François Bozizé, et associé au mouvement anti-Balaka, tous trois sous le coup de sanctions, n'ont pas été exécutés. Il convient aussi de noter une tendance à l'utilisation politique des sanctions et des mandats d'arrêt contre les personnes listées.

Dans le cas emblématique de l'ancien président, François Bozizé, il semble que le gouvernement centrafricain n'ait pas voulu mettre en œuvre le mandat d'arrêt national contre l'ancien président, lors de son retour en RCA en 2019, par peur de représailles potentielles de ses partisans⁶⁹. Mieux encore, le gouvernement aurait aussi tenté d'empêcher son retour en RCA en se servant d'une interprétation fallacieuse du régime des sanctions. Ceci dans le but d'écarter un adversaire qui pouvait remettre en cause les perspectives de réélection du président sortant Faustin-Angé Touadéra aux élections présidentielles de décembre 2020⁷⁰. Les dispositions relatives à l'interdiction de voyager stipulent cependant que rien n'oblige un État à refuser l'entrée sur son territoire à ses propres ressortissants.

La situation singulière du leadership de la rébellion du M23 réfugié au Rwanda et en Ouganda est une autre illustration de l'exécution aléatoire de leurs obligations par les États, en l'occurrence les voisins de la RDC. Le Groupe d'experts des Nations unies pour la RCA a aussi épinglé la situation de Nourredine Adam, qui aurait effectué plusieurs voyages, muni d'un passeport diplomatique soudanais, et à qui l'on prête des liens privilégiés avec l'actuel numéro 2 du Conseil militaire de transition soudanais, le général Mohamed Hamdan Daglo. Les interdictions de voyages peuvent ainsi prendre l'apparence de mesures symboliques, en raison de nombreuses stratégies de contournement que les acteurs ciblés peuvent mettre en œuvre, telles que l'utilisation de faux passeports et d'identité d'emprunt⁷¹, mais aussi en raison du fait que plusieurs personnes listées sont des seigneurs de guerre de la forêt, qui ne voyagent pas beaucoup.

Deux autres facteurs interviennent à ce niveau. D'une part, les institutions policières, judiciaires et pénitentiaires dans les deux pays hôtes ne disposent pas de moyens suffisants pour amener les auteurs de ces violations et exactions à répondre de leurs actes.

69. Entretien avec un ancien expert auprès de la MINUSCA, 29 novembre 2020.

70. *Idem*.

71. Gary Clyde Hufbauer et Barbara Oegg, « Targeted Sanctions: A Policy Alternative? », Peterson Institute for International Economics, 23 février 2000.

D'autre part, l'efficacité du suivi peut être amoindrie par les pouvoirs limités des Comités de sanctions⁷². Leurs compétences se limitent en effet à demander aux États des informations sur les mesures qu'ils ont prises pour l'application des sanctions et à examiner les rapports que les États leur envoient. « Le travail des Comités est de surveiller la mise en œuvre des sanctions, pas de les mettre en œuvre. Outre les rapports des États, les Comités disposent d'autres moyens : les groupes d'experts sont l'un de ces moyens par lequel des voyages de terrain sont effectués pour vérifier la véracité des informations soumises par les États. Les comités ne peuvent pas lutter contre les violations. Ce n'est pas leur mandat. Ils documentent les violations et alertent le Conseil de sécurité qui lui, se charge de prendre les mesures idoines. »⁷³

3.3. La nature polymorphe des crises

L'une des caractéristiques de nombre de crises contemporaines sur le continent africain notamment, est qu'elles s'inscrivent dans des économies de guerre régionales – dans lesquelles « les réseaux économiques reliant différents conflits dans des États adjacents ou voisins – rendent la distinction entre les guerres intra étatiques et les guerres interétatiques caduque⁷⁴ ». La dimension transfrontalière des conflits impliquant des appuis de groupes rebelles par les États riverains ainsi que la contrebande de ressources alimentant la pérennisation des conflits, constitue un défi à la mise en œuvre des sanctions ciblées. En effet, la superposition des échelles et la multiplicité des cibles des sanctions peut rendre malaisée l'identification des groupes ou les individus appropriés à cibler⁷⁵.

Le rôle essentiel des groupes d'experts se situe à ce niveau, leur présence sur le terrain permettant justement de fournir une analyse détaillée des contextes, des structures de pouvoir politiques mais aussi des chaînes de commandement des groupes armés ainsi que de leurs réseaux d'approvisionnement divers⁷⁶.

La connaissance des terrains dont disposent les Groupes d'experts est complémentaire à celle des missions de la paix, mais l'articulation entre le travail des Groupes d'experts et les missions – censées fournir les renseignements utiles à l'application des mesures de sanctions – reste insuffisante dans un grand nombre de cas⁷⁷. En effet, si les OP sont explicitement priées de fournir une assistance aux groupes d'experts, toutes ne semblent pas outillées pour ce faire ou disposées dans les faits à apporter pleinement cette contribution⁷⁸.

72. Diana Carolina Olarte et Céline Folsché, *op. cit.*, p. 17.

73. Entretien avec un ancien expert auprès de la MINUSCA, 29 novembre 2020.

74. [UN Sanctions](#), Security Council Report, Special Research Report, novembre 2013, p. 3.

75. Gary Clyde Hufbauer et Barbara Oegg, *op. cit.*

76. Entretien avec un ancien expert auprès de la MINUSCA, 29 novembre 2020.

77. Holger Anders « [Monitoring Illicit Arms Flows. The Role of UN Peacekeeping Operations](#) », Small Arms Survey, Briefing Paper, juin 2018, p. 4.

78. Comme le souligne Holger Anders, « Les OMP peuvent, dans quelques cas au moins chercher à se distancier des conclusions des groupes qui accusent les gouvernements hôtes ou les pays voisins de violations potentielles de l'embargo et donc décider de limiter leur participation aux activités de surveillance. » p. 5.

Conclusion et recommandations

L'approche des mesures de sanctions ciblées par le biais de leur « séquençage », ou découpage en « épisodes » permet de mieux appréhender et cadrer la question de leur efficacité, en la mettant en perspective, dans le cadre des opérations de paix notamment.

Ces épisodes mettent en effet en lumière la manière dont les mesures des sanctions en tant qu'outils de résolution des conflits, sont en partie modulées par les dynamiques évolutives des conflits inscrits à l'agenda du Conseil de sécurité. Les stratégies des Résolutions du Conseil peuvent en effet varier dans le temps, selon qu'il s'agit de faciliter le règlement négocié d'une crise, d'imposer la paix ou de renforcer la mise en œuvre d'un accord de paix. L'efficacité des mesures prises s'évalue ainsi au regard d'objectifs et stratégies variables du Conseil de sécurité, qui s'adaptent à la dynamique de chaque contexte de crise.

Les « séquences/épisodes » des régimes de sanctions abordés dans cette note permettent de pointer deux écueils principaux à l'efficacité des mesures de sanctions ciblées mises en œuvre :

- Le rôle prépondérant dévolu aux États membres, sur lesquels reposent largement le mécanisme d'exécution de ces sanctions, peut constituer un facteur limitatif, porteur d'aléas.
- L'absence d'un mécanisme plus contraignant de réponse aux violations effectives des embargos et mesures de sanctions personnelles, tant par les États que par les personnes et entités ciblées constitue un facteur d'inertie dans nombre de situations.

Les pressions diplomatiques ont joué un rôle limité sur les pays riverains dans le cas du régime de sanctions ciblées en RDC, mais ce sont des sanctions bilatérales, notamment économiques, avec la suspension de l'aide bilatérale de la Suède, des Pays-Bas et de la Grande-Bretagne⁷⁹ à l'égard du Rwanda, qui ont infléchi le soutien allégué aux rebelles du CNDP et du M23 ; on peut penser que la mise en œuvre de sanctions secondaires à l'égard des pays riverains bénéficiaires de l'exploitation des ressources de l'est du Congo pourraient également avoir des effets déterminants sur l'économie de guerre dans l'est du Congo notamment.

Dans nombre de cas, l'inscription sur la liste de sanctions n'est pas suivie de la mise en branle de mécanismes judiciaires permettant l'appréhension des auteurs présumés des crimes de guerre, de violations graves des droits humains et du droit international humanitaire, faute de moyens et de volonté politique. C'est le cas dans les exemples déjà évoqués des leaders du M23 établis en Ouganda et au Rwanda, ainsi que dans le cas du chef de guerre centrafricain Nourridine Adam, qui bénéficie d'une liberté de circulation au Soudan.

Dans le cas de la RCA, à nouveau, la faiblesse des connaissances relatives au régime des sanctions par les États voisins a entravé la mise en œuvre des sanctions ciblées. Le rôle des organisations régionales africaines (l'UA et les CER) devrait être renforcé aussi. Elles ont souvent été très peu impliquées autant par les Comités respectifs que par les pays eux-mêmes dans la mise en œuvre des sanctions.

79. La Suède suspend son aide au Rwanda, *BBC*, 13 août 2012 ; La Suède suspend son aide budgétaire au Rwanda, *Nouvel Observateur*, le 23 décembre 2008. Des pays donateurs bloquent leur aide au Rwanda, *La Presse*, le 18 décembre 2008.

Recommandations

En vue de combler les lacunes dans les connaissances relatives au régime des sanctions par les États :

- Renforcer les démarches de sensibilisation et d'information à l'attention des pays hôtes et des pays riverains et leurs représentations au siège des Nations unies à New York.

En vue de renforcer la coopération des États, notamment riverains, à la mise en œuvre effective des sanctions :

- Associer les organisations régionales africaines (l'UA et les CER) – de manière à valoriser leur rôle – dans la mise en œuvre des sanctions.

Afin de renforcer les moyens de lutte contre l'impunité des personnes inscrites sur la liste de sanctions pour des motifs graves de violation des droits humains et du droit international humanitaire :

- Harmoniser et amplifier la complémentarité entre le dispositif des régimes de sanction et les mécanismes de la justice internationale en matière d'allégations de crimes internationaux documentées dans les listes de sanctions.
- Valoriser davantage la contribution des Groupes d'experts au montage des dossiers à charge destinés au bureau du Procureur de la CPI.
- Renforcer l'accompagnement de la réforme du secteur de la sécurité et particulièrement l'appui à l'amélioration des moyens et capacités des institutions policières, judiciaires et pénitentiaires en vue de favoriser l'appréhension effective des auteurs de violations graves des droits humains et de crimes internationaux.

En vue de peser sur les leviers des économies de guerres régionales :

- Renforcer l'appui aux mécanismes de la gouvernance des ressources naturelles et de certification déjà mis en place au niveau régional et international tels que les certificats de la CIRGL à des fins d'exportation d'étain, de tantale et de tungstène, ainsi que d'or.
- Recourir aux sanctions secondaires à l'égard des pays riverains bénéficiaires des flux illégaux des ressources des deux pays hôtes.

En définitive, il s'agit de dissiper auprès du grand public le sentiment d'impunité de certains acteurs désignés sur la liste sanctions, sans aucune autre conséquence. Il s'agit aussi de battre en brèche l'impression d'une mise en œuvre aléatoire et sans conviction des sanctions, au gré des rapports de forces et intérêts de certains membres du Conseil, et ce, au risque d'une perte de crédibilité du Conseil de sécurité.

L'auteur



Michel Luntumbue est chargé de recherche au Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix (GRIP) à Bruxelles et membre de la coordination scientifique de l'Observatoire Boutros-Ghali. Ses travaux de recherche portent sur l'amélioration de la sécurité humaine, la prévention des conflits et le renforcement de l'État de droit dans les pays d'Afrique centrale et occidentale.

Licencié en Sciences politiques et Relations Internationales, il possède une longue expérience dans le domaine de la coopération en Afrique. Il a supervisé et coordonné des projets de développement en Afrique de l'Ouest et centrale, notamment dans le domaine du renforcement et de la structuration des organisations. Il est l'auteur de différentes études sur les questions de développement, des relations Nord-Sud, les dynamiques des mouvements sociaux dans les pays du Sud (Afrique subsaharienne et Amérique Latine).

L'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix constitue un cadre de discussion entre experts et personnalités francophones issus de pays contributeurs de personnel. Il s'inscrit en cela dans un objectif de renforcement du dialogue triangulaire entre les États engagés dans le maintien de la paix, le Conseil de sécurité et le Secrétariat des Nations unies.

[En savoir plus sur l'Observatoire Boutros-Ghali](#)

