Résumé exécutif français du mémoire sur les sanctions canadiennes

Sanctions canadiennes à l'encontre de Manzi Willy Ngarambe/M23

Le présent résumé exécutif a d'abord été rédigé en anglais, puis traduit en français. Dans le cadre autorisé par la loi, en cas de divergence entre la version anglaise et la version française, la version anglaise prévaut.

1. Le présent mémoire examine le fondement juridique en droit canadien et en droit international permettant d'imposer des sanctions à l'encontre de Manzi Willy Ngarambe (« Ngarambe ») pour son rôle au sein du Mouvement du 23 mars (« M23 »), un groupe armé non étatique exerçant un contrôle territorial soutenu sur une grande partie de l'est de la République démocratique du Congo (« RDC »).[*] Le mémoire conclut que le M23 fait déjà l'objet de sanctions canadiennes contraignantes en vertu de sa désignation dans le cadre du régime de sanctions des Nations Unies (« ONU »); que le comportement de Ngarambe relève des opérations interdites par ce régime; et que tant des poursuites pénales que des sanctions autonomes à son encontre sont juridiquement justifiées et fondées.

2. Depuis sa création, le M23 a commis des violations généralisées et systématiques du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits humains dans les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu, en RDC. Ces violations comprennent des exécutions sommaires, des violences sexuelles, des déplacements forcés, le recrutement forcé d'adultes, le recrutement forcé d'enfants et des attaques visant intentionnellement des civils et des infrastructures civiles. Des responsables du M23 ont également fait l'objet d'accusations crédibles de crimes de guerre.

3. Le Canada transpose dans son droit interne le cadre de sanctions de l'ONU visant la RDC au moyen de la Loi sur les Nations Unies et du Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur la République démocratique du Congo (« DORS/2004-222 »). Le M23 ayant été sanctionné par le Comité du Conseil de sécurité des Nations Unies (« CSNU ») créé en vertu de la résolution 1533 (2004), ce groupe armé est automatiquement assujetti à des sanctions au Canada. Aucune inscription distincte propre au Canada en vertu de la Loi sur les mesures économiques spéciales (« LMES »), de la Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (« LJVFEC ») ou d'un autre instrument de sanctions autonomes n'est nécessaire.[1]

4. Selon ses propres déclarations, Ngarambe affirme être un ressortissant canadien. Il occupe un poste politique et administratif de haut niveau au sein de l'organe de gouvernance de facto du M23 dans l'est de la RDC. Il exerce notamment les fonctions de « vice-gouverneur » de la province du Nord-Kivu. Étant donné le rôle de direction de premier plan que joue Ngarambe au sein du M23, sa conduite est fondamentalement ancrée dans l'activité opérationnelle de l'entité sanctionnée elle-même.

5. Nous estimons que les activités de Ngarambe relèvent clairement des interdictions prévues par le DORS/2004-222. Ce Règlement interdit d'effectuer sciemment des opérations portant sur des biens appartenant à ou contrôlés par une entité désignée, de faciliter de telles opérations et/ou de fournir des biens ou des services à son profit. Nous estimons que la participation à l'appareil administratif du M23 constitue, à tout le moins, la prestation de services au profit d'une entité désignée et la facilitation de ses opérations. Compte tenu du poste élevé qu'occupe Ngarambe au sein d'une entité qui fait l'objet de

sanctions continues et largement médiatisées depuis 2012, il existe des motifs raisonnables de croire qu'il a pu accomplir ces actes « sciemment ».[2] Les violations commises par Ngarambe peuvent donc engager sa responsabilité pénale au titre de la Loi sur les Nations Unies du Canada.

6. Nous estimons également qu'il existe un fondement solide et indépendant permettant au Canada d'imposer des sanctions autonomes à Ngarambe. En vertu de la LMES, le Canada peut imposer des sanctions autonomes en réponse à de graves atteintes à la paix et à la sécurité internationales ainsi qu'à des violations graves et systématiques des droits de l'homme. La LMES permet de désigner toute personne répondant à ce critère — y compris les Canadiens — à condition qu'elle se trouve physiquement dans l'État étranger où les violations ont eu lieu.[3] Les personnes désignées en vertu de la LMES peuvent faire l'objet de gels d'avoirs, de confiscations de biens et de nombreuses autres restrictions économiques. Compte tenu du bilan documenté de violations systématiques du droit international relatif aux droits de l'homme commises par le M23, et du rôle de Ngarambe dans la facilitation, le maintien et la légitimation publique de la conduite illicite du M23, nous sommes d'avis que Ngarambe relève directement de la catégorie des personnes pouvant être désignées.

7. Les éléments de preuve pourraient également justifier l'ouverture d'une enquête visant d'autres personnes pour violation des sanctions. Ngarambe a reconnu que les dirigeants politiques au sein de l'administration du M23 reçoivent une rémunération pour leurs fonctions, et des sources médiatiques indiquent qu'il a activement sollicité des investissements canadiens dans les régions contrôlées par le M23. Cette activité ne constitue pas, en elle-même, une preuve concluante de transferts liés au Canada. Toutefois, elle indique qu'une enquête complémentaire est justifiée, étant donné que le régime canadien de sanctions interdit à toute personne au Canada — et à tout Canadien à l'étranger — de mettre des fonds, des biens ou des services à la disposition du M23 ou à son profit.

8. Enfin, bien que le présent mémoire porte principalement sur les sanctions et les infractions qui s'y rapportent, nous estimons que le dossier justifie également l'ouverture d'une enquête visant à déterminer si Ngarambe est pénalement responsable de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité. En vertu de la Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre du Canada (« L.C. 2000, ch. 24 »), des personnes peuvent être poursuivies pour des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité commis n'importe où dans le monde, quelle que soit la nationalité de l'auteur présumé ou de la victime. Le droit canadien permet également de poursuivre pénalement des chefs militaires ou d'autres supérieurs qui, dans certaines circonstances, manquent à leur obligation d'empêcher que des personnes placées sous leur commandement commettent des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité. En l'espèce, des entités de l'ONU, des organisations non gouvernementales (« ONG ») et des journalistes ont formulé des accusations crédibles selon lesquelles des responsables du M23 ont perpétré des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Nombre des crimes allégués ont été commis dans la province du Nord-Kivu, où Ngarambe exerce les fonctions de « vice-gouverneur ».

9. En conséquence, le présent mémoire recommande trois mesures cumulatives :

A. L'ouverture d'une enquête pénale visant Ngarambe en vue de poursuites conformément à la Loi sur les Nations Unies pour avoir « sciemment » participé à des opérations interdites et/ou pour violations de la Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre;

B. La désignation de Ngarambe dans le cadre du régime canadien de sanctions autonomes, plus précisément en vertu de la LMES; et

C. Un traçage financier et logistique ciblé afin de déterminer si des fonds, biens, services, intermédiaires ou entités liés au Canada soutiennent Ngarambe ou d'autres dirigeants du M23, avec des mesures coercitives axées sur les opérations ou le soutien susceptibles de relever des interdictions du régime canadien de sanctions.

Note *. Le présent mémoire a été documenté, rédigé et révisé par une équipe d'avocats et d'étudiants en droit établis au Canada et aux États-Unis. Les rédacteurs comprennent notamment : Daniel Levine-Spound (avocat superviseur et chargé de cours, International Human Rights Clinic de la Harvard Law School), Nana Kruashvili (étudiante en droit, Harvard Law School), Sahaj Singh (étudiant en droit, Harvard Law School), Elizabeth Anne Green (étudiante en droit, Harvard Law School), Parker Maris (avocat), James Yap (président, Canadian Lawyers for International Human Rights) et Nikki Santos (chargée d'enseignement clinique, International Human Rights Clinic de la Harvard Law School). Vannie Lau (associée de recherche, International Justice and Human Rights Clinic de la Peter A. Allard School of Law de l'Université de la Colombie-Britannique) et Raymond Kashiba (président du Conseil Canadien de Représentation des Communautés Congolaises) ont également apporté de précieuses observations.

Note 1. Il convient de noter que les rédacteurs du présent mémoire ont expressément demandé à Affaires mondiales Canada si le M23 était actuellement assujetti à des sanctions canadiennes. Affaires mondiales Canada a répondu comme suit : « Malheureusement, nous ne sommes pas en mesure de fournir des conseils juridiques aux membres du public, ni de confirmer si une personne ou une entité précise est assujettie à des sanctions canadiennes. » Traduction de la correspondance reproduite dans le mémoire anglais.

Note 2. En droit pénal canadien, le terme « sciemment » englobe l'aveuglement volontaire — lorsqu'une personne dont les soupçons sont éveillés choisit délibérément de ne pas se renseigner (R. c. Briscoe, [2010] 1 R.C.S. 411 (Can.)).

Note 3. Voir infra, par. 95–97, pour une explication complète de la manière dont les désignations au titre de la LMES peuvent s'appliquer aux Canadiens dans cette circonstance précise. Bien que Ngarambe puisse être désigné et assujetti aux restrictions et interdictions énumérées au paragraphe 4(2) de la LMES, en tant que citoyen canadien, il ne serait pas visé par une interdiction de territoire au titre de l'article 35.1 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27 (Can.), puisque ces interdictions visent exclusivement les étrangers.