

La résolution 2664 adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies fin 2022 : un tournant majeur pour l'action humanitaire impartiale

Julie Latour

*Référente pour la diffusion du droit international humanitaire
Croix-Rouge de Belgique – Communauté francophone¹*

En réaction à la multiplication d'individus et de groupes armés non étatiques recourant à des actes de terrorisme, on a pu observer ces dernières années l'adoption, par les Etats, de mesures destinées à lutter contre le terrorisme. Qu'elles soient adoptées au niveau international, régional ou national, ces mesures se montrent de plus en plus rigoureuses et visent à prévenir, mettre fin et réprimer les actes terroristes de même que les actes de soutien au terrorisme, en ce compris le financement du terrorisme.

En parallèle, les Etats ont également eu recours ces dernières années aux sanctions comme outils de politique étrangère ou comme moyens pour atteindre des objectifs de sécurité nationale. Les sanctions (appelées "mesures restrictives" dans l'arsenal législatif de l'Union européenne) ciblent des individus, des entités non étatiques voire même des Etats et prennent des formes variées, telles que par exemple des restrictions en matière d'admission (interdiction de visa ou de voyage), des restrictions financières (gels des fonds et des ressources économiques, incluant notamment l'interdiction de la mise à disposition de personnes ou d'entités ciblées de fonds ou de ressources économiques) ou encore des restrictions commerciales (ex : interdictions d'importation/ d'exportation et embargos sur les armes). Certaines sanctions peuvent poursuivre un objectif de lutte anti-terroriste en ciblant des individus ou des entités considérées comme "terroriste".

Si le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ne remet pas en cause la légitimité de ces mesures adoptées par les Etats dans leurs efforts d'assurer leur sécurité et celle de leur population, il alerte cependant sur les conséquences que ces mesures peuvent faire peser sur la capacité des organisations humanitaires impartiales² à répondre aux besoins des personnes affectées par des conflits armés et d'autres situations où des besoins humanitaires se font ressentir.

Cet article propose de faire un tour d'horizon des impacts potentiellement négatifs que font peser les régimes de sanctions et les mesures anti-terroristes sur les activités des organisations humanitaires impartiales (I) et d'aborder les raisons pour lesquelles le système de dérogations dans les régimes de sanctions ne constitue pas un système approprié pour une aide humanitaire basée sur les principes (II). Il s'attarde aussi quelque peu sur la position du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge quant à la nécessité de prévoir des clauses d'exemption humanitaire dans les instruments prévoyant de telles mesures (III). Il s'intéresse ensuite à l'adoption depuis 2021 de trois clauses d'exemption humanitaire par le Conseil de sécurité des Nations Unies, et en particulier à la Résolution 2664 par laquelle une clause d'exemption humanitaire est prévue pour tous les régimes de sanctions onusiens existants et futurs pour ce qui concerne les sanctions de nature financière (IV). La question est enfin posée de savoir si l'adoption, par la Résolution 2664, d'une telle clause d'exemption humanitaire pourrait inciter à l'adoption d'une clause similaire aux niveaux régional et national (V).

I. Impact négatif des sanctions et mesures anti-terroristes sur l'aide humanitaire impartiale

Les organisations humanitaires impartiales, parmi lesquelles les différentes composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sont régulièrement confrontées aux conséquences néfastes découlant des régimes de sanctions et mesures de lutte anti-terroriste. Nous

¹ La présente note reflète avant tout le point de vue de l'auteur et pas forcément celle de la Croix-Rouge de Belgique

² L'expression "organisme humanitaire impartial" n'est pas définie par le DIH conventionnel. A la lumière des Commentaires du CICR de l'article 3 commun aux Conventions de Genève et des articles 9/9/9/10 des Conventions de Genève Conventions, il peut être affirmé que l'expression « organisme humanitaire impartial » désigne les organismes dotés d'une structure minimale pour offrir leurs services humanitaires et mener des activités humanitaires tout en se conformant à des normes professionnelles, et qui agissent envers les personnes affectées sans aucune distinction de caractère défavorable et selon le degré de leurs souffrances. Voir les [Commentaires mis à jour par le CICR en 2016 \(en français\) de la Troisième Conventions de Genève](#), article 3 (§§ 788-802) et article 9 (§§ 1153-1164).

citerons ci-dessous quelques-unes de ces conséquences néfastes, tout en précisant qu'il ne s'agit pas d'une liste exhaustive.

Risque de criminalisation

En ce qui concerne les mesures anti-terroristes, bien que le contenu de celles-ci peut varier selon l'instrument juridique concerné, celles-ci érigent généralement en infractions des formes larges de soutien au terrorisme. A titre d'exemple, la Directive 2017/541 du Parlement européen et du Conseil de l'UE du 15 mars 2017³ érige en infraction le fait de « *participer aux activités d'un groupe terroriste, y compris en fournissant des informations ou des moyens matériels, ou par toute forme de financement de ses activités, en sachant que cette participation contribuera aux activités criminelles du groupe terroriste* » (article 4) de même que le fait de « *fournir ou de réunir des fonds, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, avec l'intention que ces fonds soient utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou en partie, en vue de commettre l'une des infractions visées aux articles 3 à 10⁴ ou de contribuer à la commission d'une telle infraction* » (article 11). L'on peut constater que les formulations employées sont suffisamment larges pour laisser la place à une importante marge d'interprétation pouvant potentiellement déboucher sur une criminalisation des activités menées par les organisations humanitaires impartiales.

Ce risque de criminalisation des activités menées par des organisations humanitaires impartiales est également présent dans les régimes de sanctions. En particulier, l'on peut citer l'interdiction qui est faite par certains régimes de sanctions⁵ de mettre à disposition de personnes ou d'entités ciblées, directement ou indirectement, des fonds ou des ressources économiques. La notion de "ressources économiques" reçoit par ailleurs une définition large. En vertu des Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'Union européenne⁶, il s'agit des « *avoirs de quelque nature que ce soit, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, qui ne sont pas des fonds mais peuvent être utilisés pour obtenir des fonds, des biens ou des services* ».

L'on peut ainsi s'inquiéter que tombent sous le champ d'application des interdictions précitées certaines des activités menées par des organisations humanitaires impartiales, et en particulier celles menées par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) telles qu'autorisées dans les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels, dans la mesure où ces activités sont menées en faveur de toutes les personnes ayant des besoins humanitaires, ce qui peut englober des personnes ou groupes considérés comme "terroristes" au sens des mesures anti-terroristes existantes, ou comme figurant sur la liste des personnes/entités ciblées par les régimes de sanctions. L'on peut ainsi par exemple songer au fait d'apporter une aide médicale à des personnes blessés ou malades membres d'un groupe armé non-étatique, le fait de dispenser des formations en droit international humanitaire, des formations aux premiers secours ou encore des formations à la chirurgie de guerre aux membres de ces groupes ou encore le fait de visiter des personnes privées de liberté. Il est aussi important de mentionner qu'en vue de mener leurs activités humanitaires, particulièrement lorsque celle-ci sont menées dans une zone géographique contrôlée par des entités sous le coup de sanctions ou désignées comme "terroriste", les organisations humanitaires n'ont d'autre choix que d'interagir avec ces individus

³ [Directive \(UE\) 2017/ du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil \(europa.eu\)](#). Cette Directive remplace la décision-cadre 2002/475/JAI et impose aux États membres de prendre les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente Directive.

⁴ Les infractions visées aux articles 3 à 10 de la Directive 2017/541 sont les suivantes : les infractions terroristes (article 3), les infractions liées à un groupe terroriste (article 4) et les infractions liées à des activités terroristes (articles 5 à 10), à savoir : la provocation publique à commettre une infraction terroriste (article 5), le recrutement pour le terrorisme (article 6), le fait de dispenser un entraînement au terrorisme (article 7), le fait de recevoir un entraînement au terrorisme (article 8), le fait de voyager à des fins de terrorisme (article 9) et le fait d'organiser ou faciliter de quelque autre manière des voyages à des fins de terrorisme (article 10).

⁵ A titre d'exemple : voir la [Résolution 2368 \(2017\)](#) adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies le 20 juillet 2017, § 1 (régime de sanctions UN contre l'EIL (Daech) et Al-Qaida) ; voir aussi par exemple le [Règlement 2016/1686](#) du Conseil du 20 septembre 2016 instituant des mesures restrictives supplémentaires à l'encontre de l'EIL (Daech) et d'Al-Qaida ainsi que des personnes physiques et morales, des entités ou des organismes qui leur sont liés, article 2, b) (régime de sanctions autonome UE à l'encontre de l'EIL (Daech) et d'Al-Qaida).

⁶ Voir [Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'Union européenne](#), ref. 5664/18, 4 mai 2018, § 61.

et entités. L'on peut ainsi penser au paiement de taxes relatives à l'utilisation de services tels que l'eau ou l'électricité par les structures de l'organisation humanitaire présente dans la région. Enfin, il n'est pas non plus exclu que tombent sous le champ d'application de ces interdictions des activités telles que la distribution d'une aide alimentaire ou la distribution de médicaments dans la mesure où les personnes ou entités désignées figurent parmi les bénéficiaires de cette aide.

Ce risque existe également pour les activités menées par les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (qui sont également des organisations humanitaires impartiales), conformément au droit international humanitaire, aux Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge⁷ de même qu'à la législation nationale établissant leur création et/ou à leurs Statuts, lesquels étant souvent approuvés par les autorités nationales. Leurs missions comprennent les secours d'urgence et autres aides à toutes les personnes affectées par les conflits armés, dont l'assistance médicale aux personnes blessées et malades, certaines pouvant faire partie de groupes armés qualifiés de "terroristes".

Difficultés pratiques découlant de certaines mesures de sanctions

Tel que mentionné, les sanctions peuvent prendre la forme d'interdictions d'importation ou d'exportation de certains biens. Ces mesures peuvent devenir problématiques lorsque qu'elles visent des équipements nécessaires à l'accomplissement des activités menées par les organisations humanitaires impartiales, telles que par exemple des véhicules automobiles ou encore des tuyaux et des pompes à eau (nécessaires aux activités d'eau et d'assainissement).

Les restrictions à l'admission (interdiction de voyage ou de visa) peuvent également constituer des obstacles importants au bon déroulement des activités humanitaires. Les organisations humanitaires sont en effet amenées à rencontrer différents interlocuteurs afin de négocier l'accès à certaines zones ou à certaines populations et obtenir des garanties en matière de sécurité. Dans le cas du CICR, ces rencontres peuvent également s'inscrire dans le cadre de son rôle d'intermédiaire neutre et impartial consistant à dialoguer avec toutes les parties au conflit. Pour des raisons de sécurité et de logistique, il n'est pas rare que ces réunions se déroulent en dehors du territoire depuis lequel lesdits interlocuteurs opèrent. Or, force est de constater que de telles réunions sont devenues particulièrement difficiles à organiser en raison des interdictions pour les individus ou entités ciblées à entrer sur le territoire ou à transiter par le territoire de certains Etats.

"De-risking" et "overcompliance"

Le terme "de-risking" fait référence aux pratiques adoptées par le secteur privé à l'égard des organisations humanitaires perçues comme étant "à risque", et ce en vue de minimiser le risque (de-risk) d'enfreindre les mesures anti-terroristes/régimes de sanctions et les conséquences qui y seraient attachées (légales, financières, réputationnelles). Le terme "overcompliance" est également utilisé pour faire référence à des telles pratiques, qu'elles soient suivies par le secteur privé mais également par les bailleurs institutionnels, lorsque celles-ci excèdent ce qui est strictement requis par les mesures anti-terroristes et les régimes de sanctions. Ce phénomène s'explique en autres par la complexité du cadre juridique relatif à la lutte anti-terroriste et aux régimes de sanctions, de même que par la superposition des règles applicables⁸, créant ainsi une insécurité juridique.

En ce qui concerne les acteurs du secteur privé avec lesquels les organisations humanitaires sont amenées à interagir telles que les banques, les compagnies d'assurance, les compagnies de transport, les fournisseurs, ..., il apparaît qu'un certain nombre d'entre eux limitent fortement leurs services voire

⁷ [Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge](#), adoptés par la XXVe Conférence internationale de la Croix-Rouge à Genève en 1986 et amendés en 1995 et 2006, article 3.

⁸ Exemple : pour ce qui concerne les régimes de sanctions imposés par l'Union européenne, ceux-ci s'appliquent dans différentes situations présentant un lien avec l'Union européenne : voir [Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'Union européenne](#), ref. 5664/18, 4 mai 2018, § 51 : « Les mesures restrictives de l'UE ne devraient s'appliquer que dans des situations où il existe des liens avec l'UE. Ces situations, comme indiqué au point 88 du présent document, concernent le territoire de l'UE, des aéronefs ou des navires des États membres, des ressortissants des États membres, des sociétés ou d'autres entités établies ou constituées selon la législation des États membres ou toute opération commerciale réalisée intégralement ou en partie dans l'UE ».

cessent de fournir leurs services aux organisations humanitaires par crainte d'être eux-mêmes en porte-à-faux avec la législation anti-terroriste/les régimes de sanctions. Ces pratiques adoptées par le secteur privé peuvent entraîner des conséquences extrêmement néfastes pour les organisations humanitaires (ex : impossibilité d'ouvrir un compte bancaire, de recevoir des donations ou de payer le personnel menant à un retard dans le déploiement des activités humanitaires, voire même parfois à leur arrêt total) et impactent *in fine* la délivrance, en temps opportun, de l'aide humanitaire aux personnes affectées.

Quant aux bailleurs institutionnels, plusieurs tendent de plus en plus à insérer, dans les conventions de financement signées avec les organisations humanitaires, des clauses visant à garantir que les fonds visant à financer leurs activités humanitaires ne soient pas mis directement ou indirectement à disposition ou au bénéfice de toute personne ou entité désignée comme "terroriste" ou visée par les régimes de sanctions. Concrètement, ces clauses imposent toute une série de mesures de "due diligence" à prendre par les organisations humanitaires. Parmi les mesures imposées par de telles clauses figurent entre autres le "filtrage" (connu sous le nom de "screening" en anglais), à savoir le processus par lequel l'organisation humanitaire doit vérifier que telle personne ou telle entité n'apparaît pas sur les listes des personnes/entités visées par les mesures anti-terroristes et régimes de sanctions. Le screening peut concerner le personnel et les volontaires de l'organisation humanitaire, les partenaires de l'organisation, voire même les bénéficiaires de ses activités humanitaires. Outre que ces obligations sont lourdes et coûteuses en temps, elles posent également de sérieuses questions quant à la capacité des organisations humanitaires à répondre à ces exigences dans le respect de leurs principes d'impartialité, de neutralité et d'indépendance, en particulier quand il s'agit de filtrer les bénéficiaires.

II. Les dérogations dans les régimes de sanctions – un système non approprié pour une aide humanitaire basée sur les principes⁹

Afin de prendre en compte les effets néfastes que les sanctions peuvent entraîner sur les activités humanitaires, la plupart régimes de sanctions prévoient la possibilité de demander des "dérogations", celles-ci devant être demandées aux autorités compétentes en amont, c'est-à-dire avant que l'activité/la transaction pour laquelle la dérogation est demandée et pour laquelle il y a des risques que celle-ci soit interdite par le régime de sanctions ne soit entreprise. Souvent, et tout en notant qu'il demeure un flou certain sur ce point étant donné l'absence d'orientations claires à ce sujet, chaque dérogation doit être demandée au cas par cas (c'est-à-dire pour chaque activité/transaction). A noter toutefois qu'un système de "dérogations générales" est permis dans certains régimes de sanctions¹⁰.

Outre que le système de dérogations est complexe, lourd, coûteux et prend du temps, menant à d'importants retards dans la délivrance de l'aide humanitaire et compromettant la nécessaire flexibilité opérationnelle dont doivent faire preuve les organisations humanitaires opérant dans des contextes de crises, il met également à mal certaines obligations incombant aux Etats en vertu du droit international humanitaire, et en particulier : les règles relatives à l'accès humanitaire et aux activités humanitaires¹¹, dont le droit pour les organisations humanitaires impartiales d'offrir leurs services, et l'obligation d'autoriser et de faciliter le passage rapide et sans encombre des secours déployés par ces organisations sans aucune distinction de caractère défavorable ; les règles relatives à la protection du personnel humanitaire dans la mesure où la violation des régimes de sanctions peut entraîner des poursuites judiciaires et des condamnations du personnel humanitaire¹² ; les règles relatives à la protection des blessés et des malades ainsi que les règles protégeant ceux qui fournissent une

⁹ Pour une analyse plus détaillée sur la manière dont les dérogations dans les régimes de sanctions impactent l'aide humanitaire basée sur les principes et mettent à mal certaines règles du DIH, voir : T. Ferraro, « [International humanitarian law, principled humanitarian action, counterterrorism and sanctions: Some perspectives on selected issues](#) », *Revue internationale de la Croix-Rouge, Counterterrorism, sanctions and war*, No. 916-917, 2022, pp. 134-138.

¹⁰ Communication de la Commission, [Note d'orientation de la Commission relative à la fourniture d'une aide humanitaire visant à lutter contre la pandémie de covid-19 dans certains environnements faisant l'objet de mesures restrictives de l'UE](#), C(2021) 5944 final, 13 août 2021, p. 36 et 47 : « Il appartient à l'[autorité nationale compétente] concernée de décider si, dans le cas d'activités/opérations récurrentes identiques, dont les conditions sont connues à l'avance, elle souhaite octroyer une autorisation unique qui les couvre toutes, ou préfère les autoriser une par une ».

¹¹ Conventions de Genève du 12 août 1949, article 3 commun et articles 9/9/9/10 ; Convention de Genève IV du 12 août 1949, art. 59 ; Protocole additionnel I du 8 juin 1977, art. 70 et 81 ; Protocole additionnel II du 8 juin 1977, art. 18 ; Etude du CICR sur le droit international humanitaire coutumier, 2005, règle 55.

¹² Protocole additionnel I du 8 juin 1977, art. 71 § 2 ; Etude du CICR sur le droit international humanitaire coutumier, 2005, règle 31.

assistance médicale, notamment l'interdiction de punir une personne pour avoir accompli des tâches médicales conformes à la déontologie médicale¹³. Enfin, il est important de mentionner qu'en demandant une dérogation à une autorité, que celle-ci soit celle d'un Etat ou d'une organisation internationale, il existe un risque que l'organisation humanitaire soit perçue comme servant l'agenda politique porté par les régimes de sanctions. De plus, le déploiement de ses activités humanitaires dépendrait du pouvoir discrétionnaire des autorités compétentes. Ainsi, cela met potentiellement à mal son image d'acteur neutre, impartial et indépendant, et peut entraîner en conséquence une restriction à l'accès humanitaire et de potentiels risques sécuritaires pour son personnel sur le terrain. Ce risque que pose le système des dérogations en matière de perception est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles certaines organisations humanitaires renoncent à demander des dérogations.

III. L'adoption de clauses d'exemption humanitaire dans les mesures anti-terroristes et régimes de sanction : une garantie pour maintenir le déploiement d'activités humanitaires menées par des organisations humanitaires impartiales

Au vu de l'impact des mesures de lutte contre le terrorisme et des régimes de sanctions et du caractère inadéquat des systèmes de dérogations dans les régimes de sanctions, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge promeut des mesures d'atténuation efficaces. En particulier, le Mouvement appelle à l'insertion, dans les différents instruments établissant des mesures anti-terroristes et des sanctions, de **clauses d'exemption humanitaire** en vue d'exclure du champ d'application de ces instruments les activités strictement humanitaires menées par des organisations humanitaires impartiales conformément au droit international humanitaire.

Du point de vue du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ces clauses d'exemption doivent être bien délimitées, c'est-à-dire que leur formulation doit être suffisamment cadrée pour éviter des interprétations abusives. Elles doivent aussi être valables pour une durée illimitée et non soumises à une reconduction. Concernant le premier aspect, il s'agit ici de répondre à la crainte exprimée par certains Etats que les clauses d'exemption humanitaire ne débouchent sur une exemption générale pour toute organisation se prétendant humanitaire. Le Mouvement défend l'idée d'une clause d'exemption humanitaire dont la formulation serait suffisamment restreinte pour ne couvrir que les activités strictement humanitaires¹⁴ (champ d'application matériel de la clause) menées par des organisations considérées comme humanitaires et impartiales¹⁵ (champ d'application personnel de la clause) au sens du DIH¹⁶. Ainsi, une clause d'exemption humanitaire formulée de la sorte couvrirait les activités humanitaires menées par les différentes composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Pour ce qui concerne les mesures anti-terroristes et le risque de criminalisation que celles-ci font peser sur les organisations humanitaires impartiales, le Mouvement salue l'insertion, dans le préambule de la Directive 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017¹⁷, de la clause d'exemption humanitaire suivante : « *Les activités humanitaires menées par des organisations humanitaires impartiales reconnues par le droit international, y compris le droit international humanitaire, ne relèvent*

¹³ Convention de Genève I du 12 août 1949, art. 24-26 ; Convention de Genève II du 12 août 1949, art. 36 ; Convention de Genève IV du 12 août 1949, art. 20 ; Protocole additionnel I du 8 juin 1977, art. 15-16 ; Protocole additionnel II du 8 juin 1977, art. 9 § 1 et 10 ; Etude du CICR sur le droit international humanitaire coutumier, 2005, règles 25 et 26.

¹⁴ L'expression "activités humanitaires" devrait être entendue comme couvrant *a minima* les activités humanitaires au sens du DIH, à savoir les activités de protection et d'assistance qui cherchent à préserver la vie, la sécurité, la dignité et le bien-être physique et mental des personnes affectées par un conflit armé ou qui cherchent à restaurer ce bien-être s'il y a été porté atteinte. Les activités de protection désignent toutes les activités qui cherchent à s'assurer que les autorités et d'autres acteurs appropriés remplissent leurs obligations de respecter les droits des individus. Quant aux activités d'assistance, et en notant que les besoins d'assistance humanitaire peuvent ne pas nécessairement être les mêmes dans tous les contextes et peuvent évoluer au fil du temps, il s'agit de toutes les activités, aux services et à la livraison de biens, effectuées principalement dans les domaines de la santé, de l'eau, de l'habitat et de la sécurité économique, qui ont pour but de permettre aux personnes affectées par un conflit armé de survivre et de vivre dans la dignité. Voir les [Commentaires mis à jour par le CICR en 2016 \(en français\) de la Troisième Convention de Genève](#), article 3 (§§ 807-824) et article 9 (§§ 1135-1152).

¹⁵ Voir note de bas de page 1.

¹⁶ Pour une analyse plus détaillée des notions de "activités humanitaires" et de "organisations humanitaires impartiales", voir : T. Ferraro, « [International humanitarian law, principled humanitarian action, counterterrorism and sanctions: Some perspectives on selected issues](#) », *Revue internationale de la Croix-Rouge, Counterterrorism, sanctions and war*, No. 916-917, 2022, pp. 150-154.

¹⁷ [Directive \(UE\) 2017/ du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil \(europa.eu\)](#), Considérant 38.

pas du champ d'application de la présente directive, tout en prenant en considération la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ». Quand bien même cette clause d'exemption humanitaire figure dans le préambule de la Directive, le CICR et les Sociétés nationales des Etats membres de l'Union européenne, en ce compris la Croix-Rouge de Belgique, encouragent les Etats membres à insérer une clause d'exemption humanitaire similaire dans leur arsenal législatif national.

Pour ce qui concerne les régimes de sanctions, très peu de clauses d'exemption humanitaire figuraient dans ces instruments jusqu'à très récemment au niveau international et régional. En ce qui concerne les régimes de sanctions adoptés par le Conseil de sécurité des Nations Unies, jusque très récemment, seul le régime de sanctions relatif à la Somalie prévoyait une telle clause d'exemption humanitaire¹⁸. Pour ce qui concerne les régimes de sanctions au niveau de l'Union européenne¹⁹, l'on peut relever à ce stade la présence de clauses d'exemption humanitaire dans les régimes de sanctions relatifs à la Somalie, à la Syrie et à l'Ukraine, tout en notant que le champ d'application de ces exemptions est limité²⁰.

IV. Adoption de trois clauses d'exemption humanitaire par le Conseil de sécurité des Nations Unies depuis 2021 : un tournant significatif

Depuis 2021, trois avancées majeures sont à noter.

Tout d'abord, le 22 décembre 2021, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté sa Résolution 2615 (2021) par laquelle une clause d'exemption humanitaire est adoptée au § 1 qui prévoit que « *l'aide humanitaire et les autres activités qui visent à répondre aux besoins essentiels des personnes en Afghanistan ne constituent pas une violation du paragraphe 1 a) de la résolution 2255 (2015)* », laquelle prévoyait de « *bloquer sans retard les fonds et autres avoirs financiers et ressources économiques* » des personnes et entités désignées comme Taliban ou associées à eux.

Ensuite, dans sa Résolution 2653 (2022) adoptée le 21 octobre 2022 par laquelle il crée un régime de sanctions concernant Haïti (interdiction de voyager, gel des avoirs et embargo sur les armes ciblé), une clause d'exemption humanitaire est prévue pour ce qui concerne le gel des avoirs : le Conseil de sécurité « *décide également, sans préjudice des programmes d'aide humanitaire menés ailleurs, que les mesures imposées au paragraphe 6 de la présente résolution ne s'appliquent pas aux fonds, autres avoirs financiers ou ressources économiques nécessaires à l'acheminement en temps voulu, par l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées ou programmes des Nations Unies, les organisations humanitaires dotées du statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale qui fournissent une aide humanitaire et leurs partenaires d'exécution, y compris les organisations non gouvernementales bénéficiant d'un financement bilatéral ou multilatéral qui participent au Plan d'aide humanitaire pour Haïti mis en place par les Nations Unies, de l'aide humanitaire dont Haïti a besoin d'urgence ou à l'appui d'autres activités visant à répondre aux besoins essentiels des personnes en Haïti* » (§10).

Enfin, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté le 9 décembre 2022 sa Résolution 2664 (2022)²¹ par laquelle une clause d'exemption humanitaire est prévue pour tous les régimes de sanctions onusiens existants et futurs pour ce qui concerne les sanctions de nature financière. En vertu du paragraphe 1 de la Résolution, le Conseil de sécurité « *décide que, sans préjudice des obligations imposées aux États Membres de geler les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques*

¹⁸ Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies 1916 (2010), § 5 ; Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies 2317 (2016), § 28 ; Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies 2498 (2019), § 22 ; Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies 2607 (2021), § 37.

¹⁹ Il existe trois types de régimes de sanctions mis en place par l'Union européenne: i) les régimes de sanctions adoptés par le Conseil de sécurité des Nations Unies et transposés tels quels dans l'arsenal législatif de l'UE (ex : Somalie) ; ii) l'Union européenne peut aussi transposer les régimes de sanctions adoptés par le Conseil de sécurité des Nations Unies tout en prévoyant des mesures plus strictes et/ou additionnelles (ex : DPRK) ; iii) les régimes de sanctions autonomes (ex : Syrie, Ukraine, Russie).

²⁰ Par exemple, pour le régime de sanctions relatif à la Syrie, le champ d'application personnel de l'exemption humanitaire est très restreint, en ce que l'exemption humanitaire est limitée à « *l'achat ou au transport en Syrie de produits pétroliers* » et à « *la fourniture, dans ce contexte, d'un financement ou d'une aide financière par des organismes publics ou par des personnes morales, des entités ou des organismes qui reçoivent un financement public de l'Union ou des États membres en vue de fournir une aide humanitaire en Syrie ou d'aider la population civile en Syrie* ».

²¹ [Résolution 2664 \(2022\)](#), adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies le 9 décembre 2022.

*des personnes, groupes, entreprises et entités désignés par lui ou ses comités des sanctions, la fourniture, le traitement ou le versement de fonds, d'autres avoirs financiers ou ressources économiques, ou la fourniture de biens et de services nécessaires à l'acheminement en temps voulu de l'aide humanitaire ou à l'appui d'autres activités visant à répondre aux besoins essentiels par l'Organisation des Nations Unies, [...] les organisations humanitaires dotées du statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies et les membres de celles-ci, les organisations non gouvernementales bénéficiant d'un financement bilatéral ou multilatéral qui participent aux plans d'aide humanitaire des Nations Unies, aux plans d'aide aux réfugiés, à d'autres appels à contributions des Nations Unies ou aux structures humanitaires coordonnées par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, ou leurs employés, bénéficiaires, organes subsidiaires ou partenaires de réalisation agissant en cette qualité, ou toute autre personne ou entité habilitée à cette fin par l'un de ses comités agissant dans le cadre de son mandat, **sont autorisés et ne constituent pas une violation** des mesures de gel des avoirs imposées par lui ou ses comités des sanctions ».*

Cette résolution constitue une avancée majeure et historique dans la reconnaissance des conséquences néfastes des régimes de sanctions sur l'action humanitaire. Elle concerne non seulement tous les régimes de sanctions onusiens déjà en place (pour ce qui concerne les sanctions de nature financière) mais elle s'applique également à toutes les sanctions financières futures que le Conseil de sécurité « *imposera ou renouvellera* », et ce « *en l'absence de décision explicite contraire* »²².

Le paragraphe 4 de la résolution précise par ailleurs que « *le paragraphe 1 annule et remplace les résolutions antérieures qui seraient divergentes, précise à cet égard que le paragraphe 1 annule et remplace le paragraphe 37 de sa résolution 2607 (2021) et le paragraphe 10 de sa résolution 2653 (2022), mais que le paragraphe 1 de sa résolution 2615 (2021) reste en vigueur* ». En d'autres termes, le paragraphe 1 contenu dans la Résolution 2664 remplace toutes les autres résolutions antérieures divergentes, en ce compris celles qui prévoient une clause d'exemption humanitaire moins protectrice (comme c'est le cas des clauses d'exemption humanitaire prévues dans les régimes relatifs à la Somalie et à Haïti), à l'exception de la clause d'exemption humanitaire prévue dans la Résolution 2615 (Afghanistan) qui est plus protectrice du point de vue de son champ d'application personnel.

Cette clause d'exemption humanitaire s'applique à un large éventail d'organisations, dont les programmes, fonds et organismes des Nations Unies, ainsi que les organisations humanitaires jouissant du statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies et les membres de ces organisations. C'est ainsi que toutes les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sont couvertes par cette clause, soit en tant que « *organisations humanitaires jouissant du statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies* », ce qui est le cas du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), soit en tant que « *membres de ces organisations* », ce qui vise les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui sont membres de la FICR.

Elle a pour effet d'exclure du champ d'application des régimes onusiens de sanctions financières « *la fourniture, le traitement ou le versement de fonds, d'autres avoirs financiers ou ressources économiques, ou la fourniture de biens et de services nécessaires à l'acheminement en temps voulu de l'aide humanitaire ou à l'appui d'autres activités visant à répondre aux besoins essentiels* ». Concernant les termes « *aide humanitaire* » et « *activités visant à répondre aux besoins essentiels* », il s'agira de voir dans le futur comment ces deux expressions seront interprétées. Il est à espérer que l'interprétation qui est en sera donnée sera suffisamment large pour englober toutes les activités humanitaires menées par des organisations humanitaires impartiales conformément au droit international humanitaire.

V. Résolution 2664 : quelle transposition au niveau régional et national ?

Adoptée en décembre 2022, la Résolution 2664 doit maintenant faire l'objet d'une transposition au niveau régional et national. L'Union européenne a entamé la transposition de la Résolution 2664 pour ce qui concerne les trois types de régimes de sanctions mis en place par l'UE, à savoir les régimes de

²² Résolution 2664 (2002), § 4, dernière phrase.

sanctions onusiens²³, les régimes de sanctions mixtes²⁴ et les régimes de sanctions autonomes²⁵, et ce dans des formulations conformes au contenu de la Résolution 2664 de même qu'au DIH.

Il est maintenant à espérer que les Etats membres de l'Union européenne adaptent leur arsenal législatif en conséquence. L'insertion d'une telle clause d'exemption humanitaire dans la législation nationale contribuerait en effet à une meilleure sécurité juridique, à assurer une cohérence entre le cadre juridique national et le cadre juridique régional et international relatifs aux régimes de sanctions, et *in fine* à renforcer au niveau national la protection des activités humanitaires menées par les organisations humanitaires impartiales conformément aux dispositions pertinentes du DIH.

²³ [Règlement 2023/331](#) du Conseil du 14 février 2023 modifiant certains règlements du Conseil concernant des mesures restrictives afin d'y insérer des dispositions relatives à une dérogation humanitaire.

²⁴ [Décision 2023/726](#) du Conseil du 31 mars 2023 modifiant certaines décisions du Conseil concernant des mesures restrictives afin d'y insérer des dispositions relatives à une dérogation humanitaire et [Règlement 2023/720](#) du Conseil du 31 mars 2023 modifiant certains règlements du Conseil instituant des mesures restrictives, afin d'y insérer des dispositions relatives à une dérogation humanitaire

²⁵ Voir par exemple le régime de sanctions autonome Syrie, même si la clause d'exemption humanitaire ne vaut que pour une période de 6 mois (jusqu'au 25 août 2023) : art. 16 a) du Règlement 36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie tel que modifié par le [Règlement 2023/407](#) du Conseil du 23 février 2023.